



UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE MANAGEMENT FINANCIAR



Program de studii universitare de licență: Finanțe și Bănci

Forma de învățământ: învățământ cu frecvență redusă

Suport de curs pentru autoinstruire la disciplina:

BUGET ȘI TREZORERIE PUBLICĂ

Coordonator de disciplină:
Lect.univ.dr. Cristian PANĂ

București
2021

CUPRINS

Introducere.....	6
a. Date privind coordonatorul de disciplină	6
b. Date despre disciplină	6
c. Obiectivele disciplinei	6
d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului	7
e. Resurse și mijloace de lucru	7
f. Structura cursului.....	8
g. Cerințe preliminare	9
h. Durata medie de autoinstruire.....	9
i. Evaluarea.....	9
Unitatea de învățare 1. Bugetul de stat – aspecte generale.....	11
1.1. Introducere	11
1.2. Obiectivele unității de învățare 1	11
1.3. Durata medie de autoinstruire	11
1.4. Conținut.....	12
1.4.1. Definirea noțiunii de buget	12
1.4.2. Conținutul și structura bugetului de stat	14
1.5 Rezumat.....	20
1.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	21
1.7. Bibliografie recomandată	22
Unitatea de învățare 2. Principii bugetare	23
2.1. Introducere	23
2.2. Obiectivele unității de învățare 2	23
2.3. Durata medie de autoinstruire	24
2.4. Conținut.....	24
2.4.1. Principiul anualității	24
2.4.2. Principiul universalității bugetare.....	26
2.4.3. Principiul unității bugetare	27
2.4.4. Principiul neafectării veniturilor bugetare	28
2.4.5. Principiul specializării bugetare	29
2.4.6. Principiul echilibrului bugetar	31
2.4.7. Principiul transparenței/publicității bugetului	32

2.4.8. Principiul unității monetare	33
2.5. Rezumat.....	34
2.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	35
2.7. Bibliografie recomandată	36
Unitatea de învățământ 3. Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare	38
3.1. Introducere	38
3.2. Obiectivele unității de învățare 3	38
3.3. Durata medie de autoinstruire	38
3.4. Conținut.....	39
3.4.1. Metode clasice de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare	39
3.4.2. Metode moderne de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare.....	40
3.5. Rezumat.....	47
3.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	48
3.7. Bibliografie recomandată	49
Unitatea de învățare 4. Procesul bugetar	51
4.1. Introducere	51
4.2. Obiectivele unității de învățare 4	51
4.3. Durata medie de autoinstruire	51
4.4. Conținut.....	52
4.4.1. Caracteristicile procesului bugetar	52
4.4.2. Etapele procesului bugetar	52
4.4.3. Execuția bugetară în România	59
4.5. Rezumat.....	63
4.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	64
4.7. Bibliografie recomandată	66
Unitatea de învățământ 5. Bugetele locale	67
5.1. Introducere	67
5.2. Obiectivele unității de învățare 5	67
5.3. Durata medie de autoinstruire	67
5.4. Conținut.....	68
5.4.1. Conținutul și structura bugetelor locale	68
5.4.2. Execuția bugetelor locale	70
5.5. Rezumat.....	73
5.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	74
5.7. Bibliografie recomandată	75

Unitatea de învățare 6. Bugetul asigurărilor sociale de stat	76
6.1. Introducere	76
6.2. Obiectivele unității de învățare 6	76
6.3. Durata medie de autoinstruire	76
6.4. Conținut.....	77
6.4.1. Conținutul și structura bugetului asigurărilor sociale de stat	77
6.4.2. Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat	79
6.5. Rezumat.....	88
6.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	89
6.7. Bibliografie recomandată	90
6.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect	90
Unitatea de învățare 7. Bugetul instituțiilor publice	91
7.1. Introducere	91
7.2. Obiectivele unității de învățare 7	91
7.3. Durata medie de autoinstruire	91
7.4. Conținut.....	91
7.4.1. Noțiuni generale privind bugetul instituțiilor publice.....	91
7.4.2. Clasificarea și finanțarea instituțiilor publice.....	93
7.5. Rezumat.....	95
7.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	96
7.7. Bibliografie recomandată	97
Unitatea de învățare 8. Organizarea și funcționarea trezoreriei statului	98
8.1. Introducere	98
8.2. Obiectivele unității de învățare 8	98
8.3. Durata medie de autoinstruire	98
8.4. Conținut.....	99
8.4.1. Scurt istoric al trezoreriei.....	99
8.4.2. Organizarea trezoreriei	105
8.4.3. Funcțiile trezoreriei.....	111
8.5. Rezumat.....	120
8.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	121
8.7. Bibliografie recomandată	122
Unitatea de învățare 9. Operațiuni active ale trezoreriei	123
9.1. Introducere	123
9.2. Obiectivele unității de învățare 9	123

9.3. Durata medie de autoinstruire	123
9.4. Conținut.....	124
9.4.1. Acordarea de împrumuturi	125
9.4.2. Operațiunile de plasament	129
9.5. Rezumat.....	132
9.7. Test de autoevaluare a cunoștințelor	133
9.8. Bibliografie recomandată	133
Unitatea de învățare 10. Operațiuni pasive ale trezoreriei	135
10.1. Introducere	135
10.2. Obiectivele unității de învățare 10	135
10.3. Durata medie de autoinstruire	135
10.4. Conținut.....	136
10.4.1. Resursele depozit	136
10.4.2. Resursele nedepozit	138
10.5. Rezumat.....	140
10.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	141
10.7. Bibliografie recomandată	142
Unitatea de învățare 11. Coordonatele organizării contabilității trezoreriei statului	143
11.1. Introducere	143
11.2. Obiectivele unității de învățare 11	143
11.3. Durata medie de autoinstruire	143
11.4. Conținut.....	144
11.4.1. Conturile sintetice și analitice pentru instituțiile publice	144
11.4.2. Raportări periodice ale execuției bugetului și a contului de trezorerie.....	149
11.5. Rezumat.....	150
11.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	151
11.7. Bibliografie recomandată	151
11.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect	152
Răspunsuri la testele de autoevaluare a cunoștințelor.....	153
Bibliografie selectivă.....	155

Introducere

Cursul este destinat, în principal, studenților Facultății de Management Financiar din cadrul Universității Ecologice din București – învățământ cu frecvență redusă (IFR), dar poate constitui un util material de studiu și pentru studenții la învățământ cu frecvență (IF).

Bugetul și trezoreria publică, ca disciplină, a fost introdusă în planurile de învățământ superior, ca împreună cu altele, precum Finanțele publice, Fiscalitatea, sau Gestiunea financiară a instituțiilor publice, să desăvârșească înțelegerea și cunoașterea, sub mai multe aspecte, a mecanismelor de finanțare a diferitelor entităților publice.

Prin cursul de *Buget și trezorerie publică*, potrivit tematicii abordate, se urmărește definirea noțiunii de buget public, înțelegerea principiilor care stau la baza construirii unui buget public, identificarea etapelor procesului bugetar, precum și rolul trezoreriei publice în actualul context economic. În partea finală a cursului se realizează o trecere în revistă principalelor operațiuni întreprinse de trezorerie.

a. Date privind coordonatorul de disciplină

Nume și prenume:	Pană Cristian
E-mail:	cristian.pana@ueb.education

b. Date despre disciplină

Anul de studiu:	III
Semestrul:	1

c. Obiectivele disciplinei

Obiectivul general al disciplinei	Disciplina își propune să trateze problematica teoretică și practică a sistemului bugetar din România și să prezinte mecanismul de funcționare a trezoreriei publice.
Obiectivele specifice	▪ Definirea și aprofundarea noțiunilor de sistem bugetar și proces bugetar; ▪ Metodele de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare; ▪ Analiza bugetelor locale, a bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului instituțiilor publice; ▪ Înțelegerea sistemului de organizare și funcționare a trezoreriei publice.

d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului

Competențe profesionale	C1. Utilizarea adecvată a conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile/organizațiile private și publice C1.1. Identificarea și definirea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile/organizațiile private și publice C1.2. Explicarea și interpretarea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile/organizațiile private și publice C1.3. Aplicarea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile private și publice pentru rezolvarea de probleme specifice C1.4. Evaluarea critică a conceptelor, metodelor și instrumentelor de natură financiară folosite pentru rezolvarea de probleme C1.5. Valorificarea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în elaborarea de proiecte/lucrări. C2. Culegerea, analiza și interpretarea de date și informații referitoare la probleme economico-financiare C2.1. Identificarea și definirea metodelor, tehnicilor și instrumentelor de culegere, analiză și interpretare a datelor referitoare la o problemă economico-financiară C2.2. Explicarea metodelor, tehnicilor și instrumentelor de culegere, analiză și interpretare a datelor referitoare la o problemă economico-financiară C2.3. Aplicarea metodelor, tehnicilor și instrumentelor de culegere, analiză și interpretare a datelor referitoare la o problemă economico-financiară C2.4. Identificarea criteriilor de selecție și aplicarea variantei adecvate pentru culegerea și analiza datelor economico-financiare C2.5. Efectuarea de analize economico-financiare curente pe baza datelor și informațiilor culese C3. Realizarea de lucrări de natură economico-financiară la nivelul entităților/organizațiilor private și publice C3.1. Descrierea lucrărilor de natură economico-financiară realizate la nivelul entităților/organizațiilor private și publice C3.2. Explicarea lucrărilor de natură economico-financiară realizate la nivelul entităților/organizațiilor private și publice C3.3. Aplicarea cunoștințelor, metodelor, tehnicilor și instrumentelor pentru realizarea lucrărilor economico-financiare
Competențe transversale	CT1. Aplicarea principiilor, normelor și valorilor de etică profesională în cadrul propriei strategii de muncă riguroasă, eficientă și responsabilă CT2. Identificarea rolurilor și responsabilităților într-o echipă plurispecializată și aplicarea de tehnici de relaționare și muncă eficientă în cadrul echipei. CT3. Identificarea oportunităților de formare continuă și valorificarea eficientă a resurselor și tehnicilor de învățare pentru propria dezvoltare

e. Resurse și mijloace de lucru

Pentru o pregătire temeinică, vă sugerăm să efectuați toate testele de evaluare, astfel încât rezultatul pregătirii dumneavoastră să fie cât mai obiectiv. De asemenea, vă sugerăm să vă alcătuiți propriile dumneavoastră planuri și scheme, acestea ajutându-vă la o mai bună sistematizare a cunoștințelor dobândite.

Fiecare curs debutează cu prezentarea obiectivelor pe care trebuie să le atingeți – din punctul de vedere al nivelului de cunoștințe – prin studierea temei respective. Vă recomandăm să le citiți cu atenție și apoi, la sfârșitul cursului, să le revedeți pentru a verifica dacă le-ați atins în întregime.

Testele de evaluare prezente la sfârșitul fiecărui curs vă vor ajuta să verificați modalitatea specifică de învățare și să vă îmbunătățiți cunoștințele. Timpul recomandat rezolvării testelor este de 30 de minute. Rezolvați testele numai după studierea în întregime a unui curs și nu vă uitați la răspunsuri decât după rezolvarea testului și numai dacă nu reușiți să găsiți răspunsul prin recitirea cursului.

La finalul fiecărui curs veți regăsi o bibliografie selectivă pe care v-o recomandăm să o parcurgeți.

f. Structura cursului

Cursul de *Buget și trezorerie publică* este alcătuit din 11 **unități de învățare**:

Unitatea de învățare 1. Bugetul de stat – aspecte generale (2 ore)

Unitatea de învățare 2. Principii bugetare (4 ore)

Unitatea de învățare 3. Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare (2 ore)

Unitatea de învățare 4. Procesul bugetar (4 ore)

Unitatea de învățare 5. Bugetele locale (2 ore)

Unitatea de învățare 6. Bugetul asigurărilor sociale de stat (4 ore)

Unitatea de învățare 7. Bugetul instituțiilor publice (2 ore)

Unitatea de învățare 8. Organizarea și funcționarea trezoreriei statului (2 ore)

Unitatea de învățare 9. Operațiuni active ale trezoreriei (2 ore)

Unitatea de învățare 10. Operațiuni pasive ale trezoreriei (2 ore)

Unitatea de învățare 11. Coordonate ale organizării contabilității trezoreriei statului (2 ore)

La sfârșitul fiecărui capitol beneficiați de modele de teste de autoevaluare care vă vor ajuta să stabiliți singuri ritmul de învățare și necesitățile proprii de repetare a unor teme. La sfârșitul suportului de curs sunt prezentate răspunsurile corecte la testele de autoevaluare a cunoștințelor.

Totodată, sunt formulate **2 teme de control**, în vederea evaluării pe parcurs, astfel:

Tema de control 1 – Unitatea de învățare 6: „Test semestrial din tematica abordată în primele 5 unități de învățare”;

Tema de control 2 – Unitatea de învățare 11: „Realizarea unui studiu de caz (maximum 10 pagini) pe o temă la alegere din domeniul aferent disciplinei Buget și trezorerie publică.

Temele de control se prezintă de către fiecare student, iar rezultatele acestei evaluări se comunică de către cadrul didactic în mod direct și nemijlocit studenților.

Cursul de *Buget și trezorerie publică* poate fi studiat atât în întregime, potrivit ordinii prestabilite a capitolelor, dar se poate și fragmenta în funcție de interesul propriu mai accentuat pentru anumite teme. Însă, în vederea susținerii examenului este obligatorie parcurgerea tuturor celor 11 unități de învățare și efectuarea testelor prezentate.

g. Cerințe preliminare

Pentru o mai bună înțelegere a materiei, este necesară coroborarea cunoștințelor dobândite în cadrul acestei discipline cu cele acumulate la *Macroeconomie* și *Finanțe publice*, având în vedere că disciplina *Buget și trezorerie publică* se studiază în anul III, semestrul 1.

h. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de învățare estimăm a fi de aproximativ 42 de ore, iar pentru examen ar fi necesar un studiu de o săptămână.

Studierea fiecărui capitol necesită un efort estimat la 3-6 ore, astfel încât să se fixeze temeinic cunoștințele specifice acestui domeniu.

i. Evaluarea

La încheierea studierii cursului, este obligatorie realizarea celor trei teme de control.

Înainte de examen este indicat să parcurgeți din nou toată materia, cu atenție, durata estimată pentru această activitate fiind de aproximativ o săptămână.

Forma de evaluare (E-examen oral/scriș, C-colocviu/test final, LP-lucrări de control)		
Stabilirea notei finale (procentaje)	- evaluarea finală	50%
	- activități aplicative /laborator/lucrări practice/proiect etc.	30%
	- teste pe parcursul semestrului	20%

Unitatea de învățare 1.

Bugetul de stat – aspecte generale



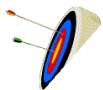
Cuprinsul unității de învățare 1

- 1.1. Introducere
- 1.2. Obiectivele unității de învățare 1
- 1.3. Durata medie de autoinstruire
- 1.4. Conținut
 - 1.4.1. Definirea noțiunii de buget
 - 1.4.2. Conținutul și structura bugetului de stat
- 1.5. Rezumat
- 1.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 1.7. Bibliografie recomandată



1.1. Introducere

Acest capitol are ca obiective definirea conceptului de buget, identificarea rolului bugetului de stat și prezentarea structurii bugetului de stat.



1.2. Obiectivele unității de învățare 1

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul buget public;
- să delimiteze conceptele de buget public național și buget general consolidat;
- să indice structura bugetului public.



1.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



1.4. Conținut

1.4.1. Definirea noțiunii de buget

Definirea bugetului public se poate realiza dintr-o dublă perspectivă: una **juridică** și o alta **economică**.

Sub aspect juridic, bugetul public este un **act legislativ** în care se înscriu *veniturile și cheltuielile probabile ale statului*, pe o perioadă determinată de timp, de obicei un an de zile.

Sub aspect economic, bugetul public exprimă **relațiile economice în formă bănească** ce iau naștere în *procesul repartiției produsului intern brut*, în legătură cu îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului.

Un anumit nivel al produsului intern brut și măsura în care acesta este repartizat pentru formarea brută de capital și consum determină nivelul indicatorilor bugetari și constituie baza evoluției favorabile a resurselor în viitor.

Relațiile economice în formă bănească ce iau naștere în procesul repartiției produsului intern brut au o **dublă tipologie**:

- A. de **colectare** a resurselor financiare la dispoziția statului;
- B. de **distribuire** a resurselor financiare.

Colectarea resurselor financiare la dispoziția statului se realizează prin intermediul **impozitelor, taxelor și contribuțiilor la asigurările sociale**, la care se adaugă atragerea de **disponibilităților temporar libere din economia națională** prin intermediul împrumuturilor de stat interne.

Insuficiența resurselor financiare generate de repartizarea PIB se concretizează în apelarea la diverse tipuri de **finanțări externe**.

Distribuirea resurselor financiare implică repartizare a veniturilor anterior constituite pe **categorii/titluri de cheltuieli**, în conformitate cu *clasificația bugetară curentă*.

Bugetul de stat are un rol complex care include mai multe componente: financiară și economică; alocativă, redistributivă și de reglare.

➤ *Rolul financiar* se referă la formarea și utilizarea resurselor financiare necesare statului în exercitarea funcțiilor sale. În acest sens rolul financiar

poate fi nuanțat pe o componentă alocativă și pe o componentă redistributivă.

➤ *Rolul economic* se referă la influențarea dezvoltării economico-sociale, respectiv la stimularea sau frânarea proceselor și fenomenelor economice. Rolul economic vădește o pronunțată componentă de reglare a economiei naționale. Bugetul de stat deține o pondere însemnată în mecanismul de autoreglare a sistemului economiei naționale, mecanism în care, împreună cu pârghiile bugetare, se regăsesc și cele monetare și cele ale piețelor muncii, capitalurilor, bunurilor și serviciilor, precum și cele ale pieței valutare.

➤ *Rolul alocativ* se referă la finanțarea serviciilor publice, decurgând din funcțiile pe care și le asumă statul. Conținutul acestui rol constă în repartizarea resurselor fiecărui an bugetar pe destinații ce rezultă din îndeplinirea funcțiilor statului ca instituție suprastructurală, dar, cel puțin parțial, și din postura sa de agent economic. Cheltuielile ce decurg din acțiunile statului ca instituție publică, dar și ca agent economic, sunt evidențiate, de regulă, în bugete anexe și în conturi speciale de trezorerie. Bugetele anexe reprezintă bugete specifice unor servicii publice ce sunt finanțate din venituri generate de prestarea serviciilor sau provenind din vânzarea bunurilor realizate. Conturile speciale de trezorerie vizează operațiuni în afara bugetului general determinate de condiții specifice privind finanțarea, ca și de caracterul lor provizoriu.

➤ *Rolul redistributiv* are în vedere utilizarea unor părți din produsul intern brut mobilizate prin impozite și taxe și distribuite prin intermediul cheltuielilor pe care le face statul. Conținutul acestui rol constă în deplasarea unor cote de putere de cumpărare între componentele structurale ale societății în general, respectiv ale economiei în particular. Impozitul pe dividende, de exemplu, afectează negativ puterea de cumpărare a posesorilor de titluri, adică a unui segment de populație despre care se poate presupune că, făcând investiții, și-a putut asigura consumul pe care ei înșiși îl consideră satisfăcător sau, cel puțin, îl considerau satisfăcător la un moment trecut, atunci când au economisit.

Din surplusul de venit generat de investiții (dividende) statul preia o cotă, un anumit quantum de putere de cumpărare, pe care o transferă către alte segmente de populație, în general defavorizate, cărora le amplifică astfel puterea de cumpărare fie prin alocații, indemnizații, ajutoare bănești etc., fie prin complinirea în natură a unora dintre nevoi.

➤ *Rolul de reglare* se referă la înfăptuirea politicii economice a statului, adică la susținerea sau promovarea unor acțiuni prin înseși orientările bugetului sau, dimpotrivă, la descurajarea unor activități. Acest rol se realizează atât prin veniturile sau cheltuielile bugetului, cât și prin soldul acestuia.

La nivel macroeconomic, bugetul public reprezintă un *plan financiar pe termen scurt*. Pentru termen mediu (1-5 ani) sau lung (peste 5 ani) se elaborează **bugete program**, prin intermediul cărora se planifică cheltuielile bugetare mai îndelungate (ex. investițiile), concomitent cu prognozarea veniturilor corespunzătoare.

La nivelul fiecărui stat se elaborează mai multe categorii de bugete, corelate între ele, care alcătuiesc un **sistem bugetar**.

Acesta este diferențiat funcție de *structura organizatorică* a fiecărui stat, respectiv:

- ☐ state unitare - sistem unitar de bugete;
- ☐ state federale - sistem federal de bugete.

1.4.2. Conținutul și structura bugetului de stat

În România, gestionarea resurselor financiare publice se realizează printr-un **sistem unitar de bugete** care cuprinde:

- i. bugetul de stat;
- ii. bugetul asigurărilor sociale de stat;
- iii. bugetele locale
- iv. bugetele fondurilor speciale;
- v. bugetul trezoreriei statului;
- vi. bugetele instituțiilor publice autonome;

- vii. bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz;
- viii. bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;
- ix. bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și a căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigura din fonduri publice;
- x. bugetul fondurilor externe nerambursabile.

Bugetul de stat este un document elaborat și administrat de Guvern, după ce a fost aprobat în prealabil de Parlament prin lege.

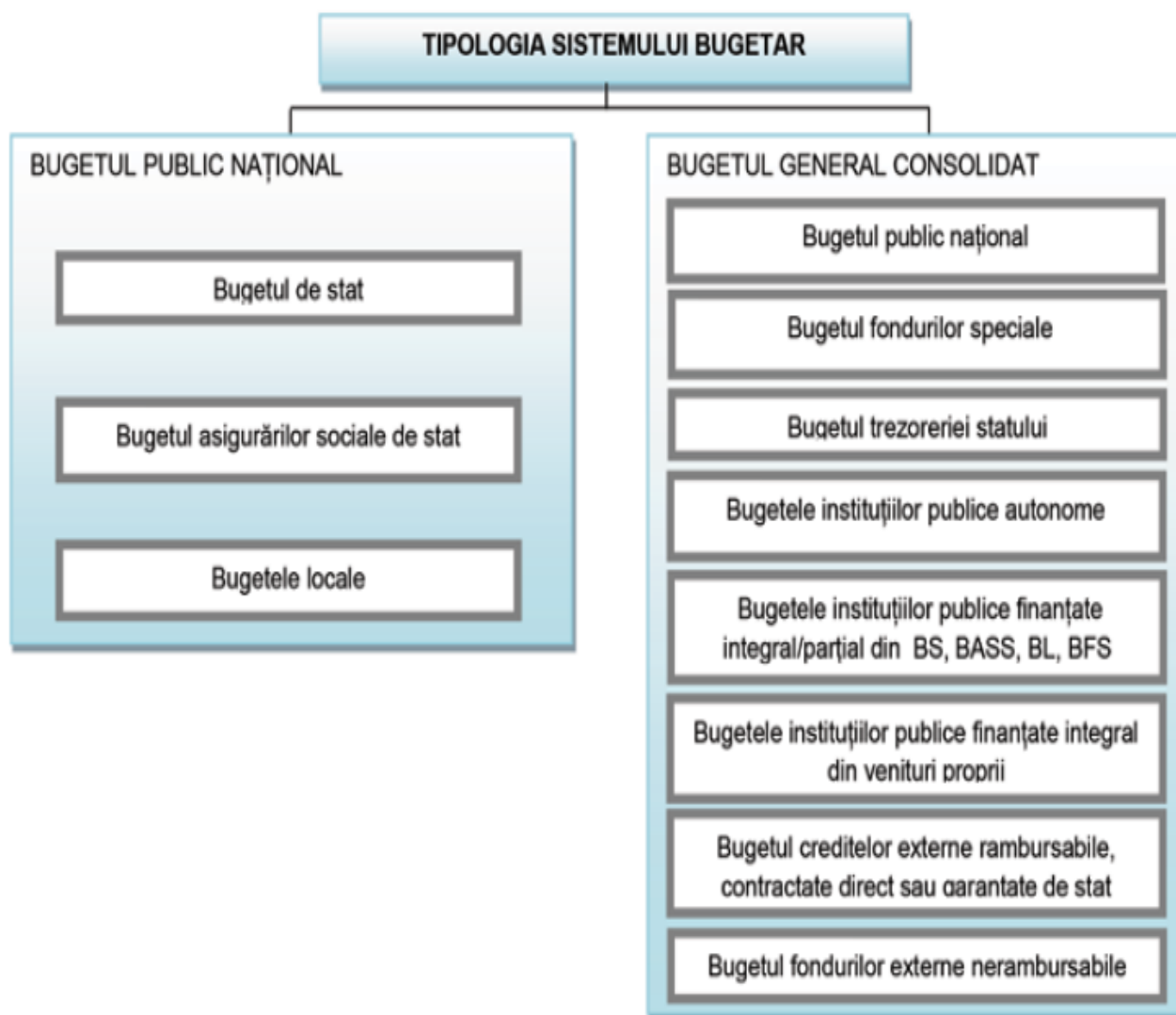
Acesta cuprinde veniturile și cheltuielile aprobate prin legea bugetară anuală – Legea nr. 6/2017 privind bugetul de stat pe anul 2017.

Bugetul asigurărilor sociale de stat este un document ce se întocmește distinct de bugetul de stat și se aprobă de Parlament prin lege separată (Legea nr. 7/2017), fiind administrat și gestionat de Ministerul Muncii și Justiției Sociale.

Bugetele locale sunt bugetele de venituri și cheltuieli ale unităților administrativ-teritoriale, elaborate autonom, fapt ce ar trebui să stimuleze inițiativa locală de constituirea veniturilor necesare satisfacerii priorităților zonale (ex. consiliile județene, primăriile).

Bugetele fondurilor speciale se întocmesc în vederea finanțării anumitor obiective și acțiuni necesare în perioada considerată, pentru care se instituie prelevări obligatorii pe bază de legi speciale.

Bugetul trezoreriei statului este un document în care sunt înscrise veniturile și cheltuielile trezoreriei, în legătură cu activitatea desfășurată de aceasta în scopul îndeplinirii funcțiilor sale.



Bugetele instituțiilor autonome includ veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile anuale ale instituțiilor publice centrale care nu sunt subordonate niciunei alte entități de drept public (ex. Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Consiliul Concurenței etc.).

Bugetele instituțiilor publice finanțate integral/parțial din BS, BASS, BL, BFS includ cheltuielile anuale ale instituțiilor publice ce funcționează doar pe baza resurselor primite de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale etc., în funcție de sistemul de finanțare și sunt în subordinea instituțiilor publice autonome.

Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii sunt documentele în care sunt prevăzute și aprobate veniturile și cheltuielile instituțiilor publice aflate în subordinea instituțiilor publice autonome, ce funcționează doar pe bază de venituri proprii ce provin din chirii, organizarea de manifestări cultural-sportive, studii, proiecte, prestări de servicii etc.

Componentele sistemului unitar de bugetele pot fi grupate în două categorii:

- **bugetul public național** – include bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale;
- **bugetul general consolidat** – reprezintă ansamblul bugetelor componente ale sistemului bugetar (de la I la X), agregate și consolidate pentru a constitui un întreg.

Consolidarea bugetară reprezintă operațiunea de eliminare a transferurilor de sume dintre două bugete componente ale bugetului general consolidat, în vederea evitării dublei evidențieri a acestora.

Bugetul general consolidat reflectă toate veniturile și cheltuielile sistemului bugetar, acestea fiind trecute în buget într-o ordine obligatorie și după criterii unitare stabilite prin **clasificația bugetară** elaborată de Ministerul Finanțelor (a se vedea paginile 16 și 17 pentru detalii).

Cheltuielile sunt structurate după destinația lor pe titluri de cheltuieli bugetare.

Veniturile sunt evidențiate pe surse de proveniență (capitole de venituri bugetare), în venituri curente, venituri din capital, operațiuni financiare, sume primite de la UE și donații.

I. CAPITOLE DE VENITURI BUGETARE

Venituri curente	Venituri fiscale	Impozit pe profit	
		Impozit pe venit	
		Alte impozite pe profit, venit și câștiguri din capital	
		Impozite și taxe pe proprietate	
		Taxa pe valoarea adăugată	
		Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii	
		Accize	
		Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	
		Impozit pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale (taxe vamale)	
		Alte impozite si taxe fiscale	
	Contribuții asigurări sociale	Contribuțiile angajatorilor	
		Contribuțiile angajaților/asiguraților	
	Venituri nefiscale	Venituri din proprietate	
		Venituri din dobânzi	
		Venituri din prestări de servicii și alte activități	
		Venituri din taxe administrative, eliberări permise	
		Amenzi, penalități și confiscări	
		Diverse venituri	
	Venituri din capital		Venituri din valorificarea unor bunuri
	Operațiuni financiare		Încasări din rambursarea împrumuturilor acordate
Sume primite de la UE		Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțate	
Donații		Sume primite de la donatori externi	

II. TITLURI DE CHELTUIELI BUGETARE

Cheltuieli curente	Cheltuieli de personal
	Bunuri și servicii
	Dobânzi
	Subvenții
	Fonduri de rezervă
	Transferuri între unități ale administrației publice
	Alte transferuri
	Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare
	Asistență socială
	Alte cheltuieli
	Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă
Cheltuieli de capital	Active financiare
	Active nefinanciare
	Fondul Național de Dezvoltare
Operațiuni financiare	Împrumuturi
	Rambursări de credite

Să ne reamintim

Sub aspect juridic, bugetul public este un **act legislativ** în care se înscriu *veniturile și cheltuielile probabile ale statului*, pe o perioadă determinată de timp, de obicei un an de zile.

Sub aspect economic, bugetul public exprimă **relațiile economice în formă bănească** ce iau naștere în *procesul repartiției produsului intern brut*, în legătură cu îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului.

Colectarea resurselor financiare la dispoziția statului se realizează prin intermediul **impozitelor, taxelor și contribuțiilor la asigurările sociale**, la care se adaugă atragerea de **disponibilităților temporar libere din economia națională** prin intermediul împrumuturilor de stat interne.

Distribuirea resurselor financiare implică repartizare a veniturilor anterior constituite pe **categorii/titluri de cheltuieli**, în conformitate cu *clasificația bugetară curentă*.

Consolidarea bugetară reprezintă operațiunea de eliminare a transferurilor de sume dintre două bugete componente ale bugetului general consolidat, în vederea evitării dublei evidențieri a acestora.



1.5 Rezumat

Definirea bugetului public se poate realiza dintr-o dublă perspectivă: una **juridică** și o alta **economică**.

Relațiile economice în formă bănească ce iau naștere în procesul repartiției produsului intern brut au o **dublă tipologie**:

- C. de **colectare** a resurselor financiare la dispoziția statului;
- D. de **distribuire** a resurselor financiare.

Bugetul de stat are un rol complex care include mai multe componente: financiară și economică; alocativă, redistributivă și de reglare.

La nivel macroeconomic, bugetul public reprezintă un *plan financiar pe termen scurt*. Pentru termen mediu (1-5 ani) sau lung (peste 5 ani) se elaborează **bugete program**, prin intermediul cărora se planifică cheltuielile bugetare mai îndelungate (ex. investițiile), concomitent cu prognozarea veniturilor corespunzătoare.

La nivelul fiecărui stat se elaborează mai multe categorii de bugete, corelate între ele, care alcătuiesc un **sistem bugetar**.

În România, gestionarea resurselor financiare publice se realizează printr-un **sistem unitar de bugete**

Componentele sistemului unitar de bugete pot fi grupate în două categorii:

- **bugetul public național;**
- **bugetul general consolidat .**

Bugetul general consolidat reflectă toate veniturile și cheltuielile sistemului bugetar, acestea fiind trecute în buget într-o ordine obligatorie și după criterii unitare stabilite prin **clasificația bugetară** elaborată de Ministerul Finanțelor.

Cheltuielile sunt structurate după destinația lor pe titluri de cheltuieli bugetare.

Veniturile sunt evidențiate pe surse de proveniență (capitole de venituri bugetare), în venituri curente, venituri din capital, operațiuni financiare, sume primite de la UE și donații.



1.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Definirea bugetului public se poate realiza dintr-o dublă perspectivă și anume:

- a. financiară și fiscală;
- b. fiscală și econometrică;
- c. juridică și matematică;
- d. economică și juridică;
- e. matematică și statistică.

2. Componentele sistemului unitar de bugetele pot fi grupate în două categorii:

- a. buget public și buget cvasipublic;
- b. buget public național și buget general consolidat;
- c. buget public și buget privat;
- d. buget financiar și buget contabil;
- e. nicio din variantă nu este corectă.

3. În România, sistem unitar de bugete care cuprinde:

- a. bugetul de stat;
- b. bugetul asigurărilor sociale de stat;
- c. bugetele locale
- d. bugetele fondurilor speciale;
- e. toate variantele sunt corecte.

4. Bugetele program reprezintă:

- a. un plan financiar pe termen mediu sau lung;

- b. un plan financiar pe termen foarte scurt (1-3 luni);
- c. evidențierea empirică a unor cheltuieli;
- d. un plan financiar pe termen scurt (până la un an);
- e. estimarea veniturilor și cheltuielilor unor entități private.

5. Relațiile economice în formă bănească ce iau naștere în procesul repartiției produsului intern brut au o dublă tipologie:

- a. relații monetare și relații financiare;
- b. relații facultative și relații de credit;
- c. relații monetare și relații facultative;
- d. relații de colectare și relații distribuție;
- e. nicio variantă nu este corectă.



1.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 2. Principii bugetare



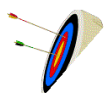
Cuprinsul unității de învățare 2

- 2.1. Introducere
- 2.2. Obiectivele unității de învățare 2
- 2.3. Durata medie de autoinstruire
- 2.4. Conținut
 - 2.4.1. Principiul anualității
 - 2.4.2. Principiul universalității bugetare
 - 2.4.3. Principiul unității bugetare
 - 2.4.4. Principiul neafectării veniturilor bugetare
 - 2.4.5. Principiul specializării bugetare
 - 2.4.6. Principiul echilibrului bugetar
 - 2.4.7. Principiul transparenței/publicității bugetului
 - 2.4.8. Principiul unității monetare
- 2.5. Rezumat
- 2.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 2.7. Bibliografie recomandată



2.1. Introducere

Acest capitol are ca obiective enumerarea principiilor bugetare și analizarea impactului principiilor bugetare asupra execuției bugetului.



2.2. Obiectivele unității de învățare 2

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de principiu bugetar;
- să delimiteze noțiunile de anualitate, universalitate, unitate și transparență bugetară;
- să indice politici economice de echilibrare a bugetului public.



2.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.



2.4. Conținut

Bugetul de stat trebuie să reflecte în mod real veniturile statului posibil de realizat și cheltuielile aferente perioadei la care se referă (an bugetar, an fiscal). El este construit ținând seama de unele principii, care diferă de la o țară la alta, în funcție de gradul de dezvoltare a economiei și de implicarea statului în viața economico-socială, de stadiul de democratizare, de tradițiile sociale și culturale etc., dar și de la o perioadă la alta.

Principiile bugetare reprezintă o sinteză a experienței practicii bugetare, dar și a cerințelor și exigențelor presupuse de procesul elaborării și execuției bugetului de stat.

2.4.1. Principiul anualității

Anualitatea bugetului presupune obligația Guvernului de a întocmi și prezenta Parlamentului proiectul de buget anual, precum și efectuarea prelevărilor veniturilor statului și realizarea cheltuielilor bugetare în perioada de un an. În acest mod se poate exercita eficient controlul Parlamentar.

În sensul acestui principiu, anul este un interval de 12 luni care poate să coincidă sau nu cu anul calendaristic. Acest interval delimitează perioada de timp pentru care se elaborează și se aprobă bugetul, precum și pentru care este autorizată încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor.

În România, anul bugetar coincide cu anul calendaristic (**1 ianuarie – 31 decembrie**).

În practica internațională regăsim situații în care anul bugetar este diferit de cel calendaristic, astfel:

- ❑ **1 aprilie – 31 martie**: Marea Britanie, Japonia, Canada, India, Singapore, Africa de Sud etc.

❑ *1 iulie – 30 iunie*: Australia, Noua Zeelandă etc.

❑ *1 octombrie – 30 septembrie*: S.U.A., Tailanda, Costa Rica.

Execuția prevederilor înscrise în buget, atât la cheltuieli, cât și al venituri, nu se încheie întotdeauna la data expirării anului bugetar. În această situație, în practica bugetară internațională regăsim a două sisteme de execuție bugetară, respectiv:

- **sistemul de gestiune bugetară** – presupune că se înregistrează numai veniturile și cheltuielile exigibile în cursul exercițiului bugetar;
- **sistemul de exercițiu bugetar** – permite ca veniturile și cheltuielile bugetare să fie înregistrate pe parcursul a 12 până la 18 luni.

Sistemul de gestiune interzice *reportul* veniturilor și cheltuielilor de la un alt la altul.

Veniturile neîncasate și cheltuielile neefectuate vor fi rediscutate cu prilejul întocmirii bugetului pe anul următor celui în curs.

Sistemul de exercițiu presupune existența unei perioade de 3-6 luni din momentul expirării anului bugetar până la încheierea contului de exercițiu bugetar, timp în care se continua încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor.

Toate operațiunile privind veniturile și cheltuielile bugetare sunt reflectate în contul de încheiere a exercițiului bugetului anului în care acestea au fost prevăzute și autorizate prin legea bugetară.

Dezavantajul acestui sistem constă în funcționarea în paralel a două bugete: cel care s-a încheiat și cel care a început, al anului în curs.

Așa cum am mai precizat, în România, anul bugetar coincide cu anul calendaristic. Execuția bugetară se încheie la 31 decembrie, iar orice venit neîncasat și orice cheltuială neefectuată până la această dată se va încasa sau se va plăti în contul bugetului anului următor. Creditele bugetare neutilizate până la închiderea anului sunt anulate de drept. Așadar, execuția bugetului se realizează conform sistemului de gestiune.

2.4.2. Principiul universalității bugetare

Principiul universalității stipulează înscrierea în buget a tuturor veniturilor și cheltuielilor, fără nici o excepție, sub forma unor sume brute și nu a unor solduri rezultate din eventuale compensări.

Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.

Motivația acestui principiu rezidă în cunoașterea cuantumului efectiv al veniturilor, respectiv cheltuielilor; orientarea exactă privind „povara fiscală” de un anumit tip și măsura suportabilității ei pentru diferite segmente ale structurii sociale; destinația efectivă a resurselor; facilitatea controlului financiar.

Bugetul de stat, elaborat sub forma unui buget brut, permite analiza corelațiilor existente între diferitele categorii de venituri și cheltuielile corespunzătoare acestora.

În practică, acest principiu se aplică numai parțial, deoarece veniturile și cheltuielile unor instituții publice sunt înscrise în bugetul de stat cu toate veniturile și cheltuielile lor, în timp ce altele numai cu soldul dintre acestea, ca de exemplu:

- veniturile de la întreprinderile publice sau subvențiile către acestea;
- vărsămintele de la bugetul de stat sau subvențiile primite de la bugetul de stat către bugetele locale;
- subvențiile primite în completarea veniturilor proprii pentru acoperirea cheltuielilor de unele instituții din sfera nematerială (cercetare, învățământ, sănătate).

Bugetul de stat elaborat și executat cu acceptarea cel puțin a unei excepții se numește buget mixt.

În România, veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute. Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.

2.4.3. Principiul unității bugetare

Unitatea bugetară presupune că bugetul de stat să fie un document unic, care să reprezinte o sinteză a ansamblului relațiilor financiare publice. El este realizat prin intermediul sistemului conturilor naționale.

Motivația acestui principiu rezidă în necesitatea de a cunoaște importanța relativă a diferitelor categorii de venituri și cheltuieli, dar și starea bugetului, finală sau la un moment dat: excedentar, deficitar, echilibrat.

Practica bugetară a evidențiat adesea insuficiența veniturilor ordinare pentru realizarea obiectivelor și programelor dorite, adoptate și aprobate de legislativ. Soluțiilor clasice de creștere a fiscalității (uneori neeficientă) sau de angajare prin credite a veniturilor viitoare li se alătură în prezent debugetizarea. Debugetizarea constă în angajarea unor surse complementare, alternative pentru realizarea unora din obiectivele sau programele dorite. Aceasta se realizează prin înlocuirea finanțării publice cu cea privată, trecerea unor cheltuieli din bugetul de stat către alte categorii de bugete.

Derogările de la principiul unității bugetare, acceptate în prezent în practica internațională, se referă la elaborarea, pe lângă bugetul de stat, a unor bugete autonome, bugete extraordinare, bugete anexe și conturi speciale de trezorerie.

Bugetele autonome sunt bugete elaborate de entități publice cu caracter comercial sau instituțional care au personalitate juridică și o largă autonomie funcțională: întreprinderi publice, instituții publice, servicii publice (financiare, sociale, culturale, educaționale) și administrații locale. Acestea dispun de autonomie bugetară (în sensul că-și dirijează neîngrădit cheltuielile) dar, în general, nu și de autonomie financiară, pentru că resursele lor proprii nu acoperă, de regulă, cheltuielile și este necesară subvenționarea de la bugetul de stat.

Bugetele extraordinare se întocmesc cu ocazia unor cheltuieli publice excepționale, în cazuri speciale de criză economică, calamități naturale, război etc. Bugetele extraordinare se întocmesc și pentru evidențierea cheltuielilor de investiții civile finanțate din împrumuturi contractate de stat.

Bugetele anexe, care se elaborează distinct de bugetul de stat, se anexează la acesta, se discută și se votează separat de către Parlament. Acestea se corelează

cu bugetul de stat, soldul lor pozitiv fiind înscris la venitul bugetului de stat, iar cel negativ la cheltuieli. Practica internațională pune în evidență faptul că în bugetele anexe se înscriu veniturile și cheltuielile unor instituții publice și ale unor întreprinderi industriale proprietate de stat și care nu au în mod obligatoriu personalitate juridică.

Conturile speciale de trezorerie cuprind încasările și plățile care nu au un caracter definitiv pentru bugetul de stat și care, în condițiile executării angajamentului care le-a generat, se soldează.

De exemplu, sumele depuse ca garanție de funcționarii publici care gestionează valori publice, avansurile rambursabile acordate de stat unor întreprinderi particulare și decontarea acestora etc.

În practică există mai multe categorii de conturi speciale de trezorerie:

- conturi cu afectare specială care evidențiază cheltuieli cu caracter definitiv, acoperite pe seama anumitor resurse (de exemplu, în Franța, fondul special de investiții rutiere, alimentat din taxa pentru produsele petroliere);
- conturi de comerț, care evidențiază operațiuni cu caracter industrial sau comercial - vânzări sau cumpărări de mărfuri - efectuate de unele întreprinderi publice (de exemplu încasări din vânzarea bunurilor executate în ateliere școlare etc.)
- conturi de operații monetare, care înregistrează beneficiile sau pierderile din operațiuni ocazionate de relațiile cu organisme internaționale.

conturile de avans, care evidențiază avansul acordat de Ministerul Finanțelor bugetelor locale până la obținerea de către acestea a veniturilor proprii. Când avansurile nu se pot rambursa, sunt transformate în subvenții acordate de bugetelor locale și se înscriu ca atare în bugetul de stat.

2.4.4. Principiul neafectării veniturilor bugetare

Principiul neafectării reprezintă depersonalizarea veniturilor, adică faptul de a nu cunoaște nici la restituirea lor, nici la încasarea lor care este destinația expresă/punctuală ce li se rezervă.

Veniturile în totalitatea lor sunt utilizate pentru acoperirea tuturor cheltuielilor, un anumit venit bugetar nefiind afectat acoperirii unei anumite cheltuieli.

Motivația acestui principiu rezidă în faptul că este greoi și incomod să se instituie câte un venit distinct, special pentru o anumite nevoie. Neafectarea generează o mare flexibilitate în utilizarea veniturilor, deoarece oricare dintre ele poate contribui în general sau la un moment dat la acoperirea unor nevoi.

Excepția de afectare, adică de nedepersonalizare, apare pentru bugetele extraordinare, anexe, autonome sau conturi speciale de trezorerie. Deci, abaterile de la principiul unității bugetare reprezintă, în același timp, și abateri de la regula neafectării veniturilor.

2.4.5. Principiul specializării bugetare

Specializarea bugetară reprezintă principiul potrivit căruia veniturile bugetare trebuie să fie înscrise în buget și aprobate de către parlament pe surse de proveniență, iar creditele bugetare pe categorii de cheltuieli.

Gruparea veniturilor și cheltuielilor bugetare se realizează după o anumită schemă, respectiv pe baza clasificăției bugetare. Veniturile și cheltuielile care se înscriu în bugetul administrației centrale de stat se grupează în: venituri și cheltuieli ordinare și extraordinare, cheltuieli curente și de capital, cu specificitatea naturii veniturilor și cheltuielilor și detalieră acestora pe baza clasificăției bugetare.

Clasificația bugetară trebuie să fie simplă, concisă, clară și să permită analiza modului de repartizare a resurselor statului în scopuri de consum și scopuri de acumulare, cu evidențierea distinctă a sumelor alocate pentru acoperirea datoriei publice și a dobânzilor aferente acesteia. Clasificația se realizează pe diferite criterii cum sunt criteriul administrativ, cel economic și cel funcțional:

- *criteriul administrativ*, sau departamental, presupune gruparea veniturilor și cheltuielilor guvernamentale după instituțiile care le produc sau le consumă. În cadrul acestora, sunt evidențiate veniturile și/sau cheltuielile după alte criterii.

- *criteriul economic*, care pune în evidență veniturile și cheltuielile ocazionate de operațiunile curente (cheltuieli de personal, cheltuieli materiale, subvenții, transferuri etc.) și cele de capital, defalcate pe ordonatorii de credite, respectiv pe ministere coordonatoare de activități;

De exemplu:

Total cheltuieli ale bugetului de stat

din care:

- Ministerul Muncii și Justiției Sociale
 - cheltuieli de personal
 - cheltuieli materiale
 - subvenții
 - transferuri etc.
 - cheltuieli de capital.
- Ministerul....

- *criteriul funcțional* presupune precizarea sectoarelor vieții economico-sociale care beneficiază de alocări bugetare, fiind considerate de către autorități ca fiind de importanță națională.

De exemplu:

Total cheltuieli, din care:

- cheltuieli social-culturale
- cheltuieli cu ordinea publică
- cheltuieli cu apărarea națională
- acțiuni economice
- transferuri din bugetul de stat
- dobânzi aferente datoriei publice
- fond de rezervă etc.

Clasificația economică și cea funcțională prezintă avantajul că permit analiza impactului pe care prelevarea și alocarea unor fonduri publice o are sau se previzionează că o va avea asupra dezvoltării activității unor sectoare ale vieții economico-sociale. Astfel, resursele și destinațiile fondurilor publice devin instrumente ale politicii bugetare și, implicit, economico-sociale, promovate de stat.

2.4.6. Principiul echilibrului bugetar

Echilibrul bugetar presupune egalitatea dintre veniturile și cheltuielile publice, precum și respectarea acestui echilibru pe parcursul întregului exercițiu bugetar.

Echilibrul bugetar constituie o cerință de bază la proiectarea bugetului public național. Dacă în trecut acest echilibru constituia o cerință majoră, în prezent majoritatea statelor proiectează bugete dezechilibrate, incluzând în proiect și sursele de acoperire a deficitului bugetar. Aceste surse sunt, cel mai adesea: veniturile extraordinare ale bugetului public național, care provin din împrumuturi de stat, interne sau externe și emisiunea de monedă fiduciară (monedă de hârtie).

Emisiunea de monedă fiduciară peste posibilitatea de sporire a output-ului economic are efecte negative asupra evoluției prețurilor de consum și de producție, amplificând oferta de bani pe piață, fără ca puterea de absorbție a acestora să crească corespunzător. Totodată, puterea de cumpărare scade și se amplifică rata inflației, ceea ce conduce la un dezechilibru la nivel macroeconomic.

Există țări în care echilibrul bugetar este obligatoriu (de exemplu în Germania). Când se produc dezechilibre, se alcătuiește un alt buget, dezechilibrat, diferit de bugetul inițial.

Un alt procedeu de menținere a echilibrului bugetar este scoaterea unor cheltuieli în afara acestuia și dirijarea lor către instituții specializate. Procedeu se numește *debugetizare* și reprezintă un alt mod de finanțare a cheltuielilor publice. Un exemplu în acest sens îl reprezintă Franța, unde se practică transferarea unor cheltuieli pentru investiții către Casele de Economii.

Acoperirea cheltuielilor bugetare suplimentare se realizează prin diferite metode, cum sunt:

- sporirea cotelor de impozit sau introducerea de impozite noi;
- emisiunea de monedă de hârtie;
- împrumuturile contractate pe piața internă sau externă.

În unele țări se întocmesc bugete plurianuale, urmărindu-se echilibrarea cheltuielilor ce depășesc veniturile în perioadele de recesiune cu veniturile ce rămân disponibile în perioadele de prosperitate. Tehnicile de echilibrare folosite sunt:

- crearea unor *fonduri de rezervă* în perioadele economice favorabile, în care masa impozitelor poate crește fără a spori cota de impunere, deoarece baza de impozitare (în principal veniturile, dar și consumul) este mai mare. Din acest fond se vor finanța deficitele înregistrate în perioadele economice nefavorabile. Neajunsul acestei tehnici constă în faptul că nu se știe aprioric data, momentul în care vor debuta perioadele nefavorabile și nici cuantumul deficitului ce se va înregistra la acel moment;
- crearea *fondului de egalizare*, care vizează restabilirea echilibrului bugetar la nivelul unui interval de timp îndelungat prin finanțarea deficitului bugetar prin împrumuturi sau emisiune de monedă; rambursarea împrumuturilor se va realiza din fondul de rezervă creat;
- *amortizarea alternativă* presupune colectarea de impozite suplimentare în perioada de avânt economic, care să fie utilizate pentru acoperirea deficitelor ce apar în perioadele de depresiune.

Tehnicile expuse prezintă dezavantaje, deoarece evoluția mediului economic face ca economiile nefructificate să se deprecieze și, în plus, promovează ridicarea sarcinii fiscale în perioadele de avânt, ceea ce poate să conducă la descurajarea creșterii economice.

2.4.7. Principiul transparenței/publicității bugetului

Principiul publicității are în vedere informarea națiunii, a fiecărui cetățean, despre veniturile și cheltuielile incluse în buget.

Potrivit acestui principiu, prevederile bugetare trebuie aduse la cunoștința opiniei publice prin publicarea în Monitorul Oficial și culegeri de legi, după dezbaterile și aprobarea în Parlament. De asemenea, populația trebuie să fie informată despre execuția acestor prevederi.

Sistemul bugetar trebuie să fie unul **deschis** și **transparent**, acestea realizându-se prin:

- ✓ dezbaterile publice a proiectelor de buget, cu prilejul aprobării acestora;
- ✓ dezbaterile publice a conturilor generale anuale de execuție a bugetelor, cu prilejul aprobării acestora;

- ✓ publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I;
- ✓ utilizarea mijloacele de informare în masa, pentru difuzarea informațiilor asupra conținutului bugetului.

Motivația acestui principiu rezidă în nevoia de informare atât a contribuabilului (componenta internă), cât și a celor interesați din afara țării (pe plan extern), întrucât situația finanțelor publice, evoluția puterii de cumpărare a monedei naționale, alături de dinamica producției industriale și de creșterea economică, influențează decisiv poziția și creditul de care se bucură un stat pe piața internațională de capitaluri.

2.4.8. Principiul unității monetare

Un alt principiu menționat expres de legislația română este cel al unității monetare. **Principiul unității monetare** obligă ca toate operațiunile bugetare să fie exprimate în ***moneda națională***, respectiv leul.

Să ne reamintim

Anualitatea bugetului presupune obligația Guvernului de a întocmi și prezenta Parlamentului proiectul de buget anual, precum și efectuarea prelevărilor veniturilor statului și realizarea cheltuielilor bugetare în perioada de un an.

Principiul universalității stipulează înscrierea în buget a tuturor veniturilor și cheltuielilor, fără nici o excepție, sub forma unor sume brute și nu a unor solduri rezultate din eventuale compensări.

Unitatea bugetară presupune că bugetul de stat să fie un document unic, care să reprezinte o sinteză a ansamblului relațiilor financiare publice.

Principiul neafectării reprezintă depersonalizarea veniturilor, adică faptul de a nu cunoaște nici la restituirea lor, nici la încasarea lor care este destinația expresă/punctuală ce li se rezervă.

Specializarea bugetară reprezintă principiul potrivit căruia veniturile bugetare trebuie să fie înscrise în buget și aprobate de către parlament pe surse de proveniență, iar creditele bugetare pe categorii de cheltuieli.

Echilibrul bugetar presupune egalitatea dintre veniturile și cheltuielile publice, precum și respectarea acestui echilibru pe parcursul întregului exercițiu bugetar.

Principiul publicității are în vedere informarea națiunii, a fiecărui cetățean, despre veniturile și cheltuielile incluse în buget.

Principiul unității monetare obligă ca toate operațiunile bugetare să fie exprimate în *moneda națională*, respectiv leul.



2.5. Rezumat

În România, anul bugetar coincide cu anul calendaristic (**1 ianuarie – 31 decembrie**).

În practica internațională regăsim situații în care anul bugetar este diferit de cel calendaristic, astfel:

- ❑ **1 aprilie – 31 martie**: Marea Britanie, Japonia, Canada, India, Singapore, Africa de Sud etc.
- ❑ **1 iulie – 30 iunie**: Australia, Noua Zeelandă etc.
- ❑ **1 octombrie – 30 septembrie**: S.U.A., Tailanda, Costa Rica.

Execuția prevederilor înscrise în buget, atât la cheltuieli, cât și al venituri, nu se încheie întotdeauna la data expirării anului bugetar. În această situație, în practica bugetară internațională regăsim a două sisteme de execuție bugetară, respectiv:

- **sistemul de gestiune bugetară** – presupune că se înregistrează numai veniturile și cheltuielile exigibile în cursul exercițiului bugetar;
- **sistemul de exercițiu bugetar** – permite ca veniturile și cheltuielile bugetare să fie înregistrate pe parcursul a 12 până la 18 luni.

Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.

Derogările de la principiul unității bugetare, acceptate în prezent în practica internațională, se referă la elaborarea, pe lângă bugetul de stat, a unor bugete autonome, bugete extraordinare, bugete anexe și conturi speciale de trezorerie.

Veniturile în totalitatea lor sunt utilizate pentru acoperirea tuturor cheltuielilor, un anumit venit bugetar nefiind afectat acoperirii unei anumite cheltuieli.

Gruparea veniturilor și cheltuielilor bugetare se realizează după o anumită schemă, respectiv pe baza clasificăției bugetare. Veniturile și cheltuielile care se înscriu în bugetul administrației centrale de stat se grupează în: venituri și cheltuieli ordinare și extraordinare, cheltuieli curente și de capital, cu specificitatea naturii veniturilor și cheltuielilor și detalierea acestora pe baza clasificăției bugetare.

Echilibrul bugetar constituie o cerință de bază la proiectarea bugetului public național. Dacă în trecut acest echilibru constituia o cerință majoră, în prezent majoritatea statelor proiectează bugete dezechilibrate, incluzând în proiect și sursele de acoperire a deficitului bugetar.

Sistemul bugetar trebuie să fie unul **deschis** și **transparent**, acestea realizându-se prin:

- ✓ dezbateră publică a proiectelor de buget, cu prilejul aprobării acestora;
- ✓ dezbateră publică a conturilor generale anuale de execuție a bugetelor, cu prilejul aprobării acestora;
- ✓ publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I;
- ✓ utilizarea mijloacelor de informare în masă, pentru difuzarea informațiilor asupra conținutului bugetului.



2.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Nu reprezintă un principiu bugetar:

- a. principiul unității monetare;
- b. principiul universalității bugetare;
- c. principiul comodității de percepere a impozitelor;
- d. principiul echilibrului bugetar;
- e. principiul anualității bugetare.

2. Principiul transparenței/publicității are în vedere:

- a. înscrierea veniturilor și cheltuielilor bugetare într-un singur document;
- b. construirea bugetului pentru o perioadă de 12 luni;
- c. depersonalizarea veniturilor și cheltuielilor;

- d. echilibrul dintre venituri și cheltuieli;
- e. nicio variantă nu este corectă.

3. În practica bugetară internațională regăsim a două sisteme de execuție bugetară, respectiv:

- a. sistem facultativ și sistem obligatoriu;
- b. sistem de gestiune bugetară și sistem de exercițiu bugetat;
- c. sistem fiscal și sistem bugetar;
- d. sistem repo și sistem revers-repo;
- e. nicio variantă nu este corectă.

4. În România, anul bugetar începe și se încheie la următoarele date:

- a. 1 aprilie – 31 martie;
- b. 1 iulie – 30 iunie;
- c. 1 octombrie – 30 septembrie;
- d. 1 ianuarie – 31 decembrie;
- e. 1 martie – 28 februarie.

5. Transparența sistemului bugetar se asigură prin:

- a. dezbaterea publică a proiectelor de buget, cu prilejul aprobării acestora;
- b. dezbaterea publică a conturilor generale anuale de execuție a bugetelor, cu prilejul aprobării acestora;
- c. publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I;
- d. utilizarea mijloacelor de informare în masă, pentru difuzarea informațiilor asupra conținutului bugetului.
- e. toate variantele sunt corecte.



2.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;

- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățământ 3.

Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare



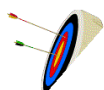
Cuprinsul unității de învățare 3

- 3.1. Introducere
- 3.2. Obiectivele unității de învățare 3
- 3.3. Durata medie de autoinstruire
- 3.4. Conținut
 - 3.4.1. Metode clasice de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare
 - 3.4.2. Metode moderne de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare
- 3.5. Rezumat
- 3.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 3.7. Bibliografie recomandată



3.1. Introducere

Acestui capitol are ca obiective familiarizarea studenților cu principalele metode de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare și evidențierea limitelor și avantajelor fiecărei metode de dimensionare.



3.2. Obiectivele unității de învățare 3

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de metodă de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare;
- să indice grupele de metode de dimensionare;
- să delimiteze metodele clasice de dimensionare comparativ cu cele moderne.



3.3. Durata medie de autoinstruire

Durationa medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



3.4. Conținut

Elaborarea unui buget modern presupune folosirea tehnicilor de previziune și a analizei macro-economice, care permit evidențierea impactului economic, social și politic al opțiunilor privind procurarea resurselor și efectuarea cheltuielilor.

Pentru dimensionarea veniturilor și cheltuielilor ce se programează în bugetul public național (inclusiv în fondurile extrabugetare din bugetul general consolidat) se utilizează atât metode clasice, cât și moderne

3.4.1. Metode clasice de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare

Metoda automată sau a penultimei, care presupune realizarea proiectului de buget luând ca bază execuția bugetară din penultimul an bugetar (ultimul an bugetar, nefiind încheiat, oferă numai informații preliminare, care ar putea distorsiona analiza). Metoda este simplă, dar prezintă dezavantajul că, într-un mediu economic ce se află în plin proces de transformare, extrapolarea rezultatelor obținute cu doi ani în urmă introduce multe erori.

Metoda majorării (diminuării) constă în aceea că se iau în considerare rezultatele exercițiilor bugetare pe un interval de cinci sau mai mulți ani consecutivi din perioada premergătoare anului pentru care se elaborează proiectul de buget, pe baza acestor date determinându-se ritmului mediu de variație a indicatorilor. Metoda are comun cu precedentă supoziția păstrării tendinței, dar este relativ mai bună, deoarece generează o tendință multianuală. Metoda nu dă rezultate în cazul în care contextul economic este „frământat” (au avut loc schimbări repetate de viteză sau de sens pe parcursul orizontului statistic) sau în cazul în care conjunctura anului de predicție ($n + 1$) se modifică sensibil față de a anilor incluși în orizontul statistic. Metoda prezintă dezavantajul că nu ține seama de impulsurile nou apărute.

Metoda automată și cea a majorării (diminuării) nu corespund unei practici bugetare moderne, a cărei cerință principală este evaluarea cât mai realistă a nevoilor și posibilităților de procurare a resurselor publice. Aceste metode au lăsat locul evaluării directe a veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Metoda evaluării directe se realizează pe baza analizei evoluției veniturilor și cheltuielilor din diversele sectoare economico-sociale, precum și din estimarea impactului probabil al modificării legislației. 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 acestora 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, socială și politică, ca și de conjunctura internațională. Dimensionarea indicatorilor bugetari se realizează în directă corelație cu nivelul produsului intern brut previzionat pentru anul următor celui în curs, în condițiile unei rate estimate a inflației și ale unui nivel previzibil al cursului de schimb al monedei naționale. În acest context, o importanță deosebită prezintă evaluarea cheltuielilor publice la nivelul necesităților anului bugetar următor. Aceasta presupune o armonizare a solicitărilor de credite bugetare cu posibilitățile economiei reale de a susține, cu venituri corespunzătoare, creșterea cheltuielilor publice.

Această metodă este mai complexă, dar mai aproape de realitate, iar eventualele nesincronizări și imperfecțiuni pot fi ajustate pe parcursul execuției bugetare a anului $t + 1$ prin procedura rectificării bugetare.

3.4.2. Metode moderne de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare

Metodele clasice de evaluare a veniturilor și cheltuielilor bugetare prezintă anumite limite determinate de volumul insuficient de informații și de imposibilitatea previzionării și cuantificării efectelor unor factori ce vor influența în viitor economia reală și financiară a unei țări. Astfel, în practica internațională se folosesc metode moderne de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare bazate pe analiza cost-avantaje și pe studii de eficiență. Aceste metode se utilizează când există mai multe variante și se urmărește optimizarea rezultatelor potrivit cu anumite criterii (costuri minime, realizări maxime ș.a.).

a) *Metoda de planificare, programare și bugetizare*, utilizată în anii trecuți în SUA, are în vedere elaborarea unui buget pe baza unor propuneri optime la nivelul instituțiilor centrale beneficiare. Obiectivul urmărit a fost acela de a defini criterii mai raționale de gestionare a banului public, în sensul repartizării creditelor bugetare pe baza randamentului sau avantajelor nete pe care le comportă diferitele categorii de cheltuieli.

Utilizarea acestei metode 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 de indicatorii de eficacitate. Adoptarea deciziei în funcție de ierarhia programelor alternative este considerată a fi criteriul tehnocratic, ce înlocuiește criteriul politic, în materie de buget.

Cele trei componente ale metodei se referă la elaborarea obiectivului de realizat într-o perspectivă pe termen lung în contextul unei strategii administrative date (planificarea); definirea obiectivelor anuale, conform unei tactici administrative date, pentru realizarea acestor obiective fiind formulate programe alternative, din care este ales cel mai avantajos sub raportul cost – avantaje (programarea); includerea în proiectul de buget a costurilor mai sus menționate, această operațiune realizându-se anual pentru fiecare an din orizontul strategic presupus de realizarea obiectivului dorit (bugetizarea).

Metoda este mult mai precisă și are în plus avantajul de a propune cheltuieli bugetare în contextul unor obiective plurianuale, precum și de a integra selecția unei propuneri dintr-o mulțime de variante. Această metodă compară cheltuielile cu rezultatele, adică permite folosirea indicatorilor de eficiență și, de asemenea, dă posibilitatea introducerii alegerii multicriteriale.

Limitele acestei metode au reprezentat un obstacol în calea aplicării sale pe scară largă. Astfel, din punct de vedere politic, aplicarea pe scară largă a metodei prezintă riscul creșterii puterii tehnocratice și al diminuării libertății de alegere a decidentului public, în măsura în care acceptând criteriile științifice, se va opta pentru alternativa clasată pe primul loc; metoda conduce la centralizarea deciziei în detrimentul puterii efective a administratorilor locali, deoarece puterea de decizie aparține organismelor care, la nivel național, elaborează programul de perspectivă;

puterea parlamentului privind elaborarea și controlul bugetar ar fi limitată prin generalizarea bugetelor-program.

Din punct de vedere tehnic metoda prezintă anumite limite în ceea ce privește imposibilitatea de a defini cu claritate anumite obiective, ceea ce poate să conducă la confuzie între obiectivul propus și mijloacele de atingere a acestuia; dificultatea de a calcula cu exactitate costurile directe și mai ales pe cele indirecte (inclusiv pe cele generate de externalități); măsurarea avantajelor este, de asemenea, dificil de realizat (la avantajele directe, mai ușor de comensurat, se adaugă efectele indirecte, mai greu de sesizat și mai ales de cuantificat, ceea ce modifică gradul de eficacitate, având o influență pozitivă asupra ratei de creștere); alegerea celei mai corespunzătoare rate de actualizare pune, de asemenea, probleme încă nerezolvate.

Depășirea acestor limite a fost încercată prin tehnica managementului prin obiective.

b) Metoda managementului prin obiective, practică în SUA în perioada 1970-1975, presupune o planificare globală pe un termen suficient de bine acoperitor al orizonturilor de realizare a obiectivelor propuse de diferite instituții centrale. Resursele identificate pentru respectivul orizont sunt distribuite între obiective, astfel încât să asigure o cotă de realizare cât mai ridicată.

Esența metodei constă în aceea că se pune accentul pe identificarea finalităților sau Țintelor pentru fiecare domeniu de activitate. Fiecare gestionar de resurse publice definește propriile sale obiective contribuind, astfel, la realizarea finalităților propuse. În cadrul unui anumit minister se procedează la rediscutarea și coordonarea finalităților, obiectivelor și resurselor. În acest mod, s-a realizat o descentralizare a deciziei, dar au apărut 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.

Spre deosebire de Metoda de planificare, programare și bugetizare, această metodă are drept scop identificarea opțiunilor orizontale privind diferențierea mărimii creditelor bugetare pe ministere. În procesul selectării obiectivelor,

decidentul este diferit de utilizator. Încadrarea obiectivelor în contextul general al bugetului presupune alocarea globală a resurselor necesare pentru atingerea țintei prin obiectivele alese.

c) *Metoda "bază bugetară zero"* a fost practică, de asemenea în SUA, după anii 1980. Scopul acestei metode este acela de a preîntâmpina creșterea excesivă a cheltuielilor bugetare de la un an la altul. Metoda constă în examinarea critică a fiecărui tip de cheltuială bugetară, inclusiv a celor din anii anteriori, apreciindu-se utilitatea și eficiența lor, precum și în a alege acea combinație de programe care minimizează costurile determinate de realizarea unui anumit obiectiv și la un anumit nivel al resurselor posibil de obținut.

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, ceea ce 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.

Elaborarea bugetului folosind această metodă 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" include: obiectivul sau rezultatul ce se dorește a fi obținut; descrierea programelor și sub-programelor de

realizare a obiectivului; analiza diferitelor costuri și avantaje degajate; lista mijloacelor alternative de realizare a fiecărui obiectiv împreună cu costurile fiecărei alternative, precum și justificarea alternativei propuse.

Folosirea acestei metode se bazează pe identificarea valorii prezente a programelor alternative și pe ierarhizarea acestora în raport de două criterii:

- criteriul raportului avantajului (beneficiului) net;
- criteriul avantaj/cost, sau al efectului obținut la unitatea de efort.

Orice proiect pentru care avantajul net este pozitiv sau pentru care raportul avantaj/cost este mai mare decât unitatea se consideră a fi eligibil pentru finanțare. Selecția programelor se efectuează în funcție de importanța lor, pe baza criteriilor menționate și în limita resurselor bugetare utilizabile la nivelul anului pentru care se elaborează bugetul. Opțiunea pentru unul sau altul dintre programele propuse depinde de efectele ce pot fi obținute la un nivel dat al costurilor.

Dezavantajele acestei metode sunt legate mai ales de dificultățile de identificare și evaluare a rezultatelor (avantajelor) pe care le conferă realizarea unui obiectiv sau proiect finanțat prin buget.

d) Metoda raționalizării opțiunilor bugetare este practică în Franța și are în vedere corectarea pe parcurs a cheltuielilor necesare pentru realizarea unui obiectiv peren (de regulă de termen mediu) în raport cu condițiile nou apărute. Metoda are caracter sistemic prin faptul că este utilizată la reformularea, în condiții noi, date, atât a obiectivului, cât și a mijloacelor de realizare a lui, astfel încât ansamblul efortului bugetar să fie mai convenabil (cheltuieli bugetare mai mici fără a renunța neapărat la proiecte deja inițiate, în curs de desfășurare).

Ținând seama de un număr de restricții referitoare la caracterul limitat al mijloacelor, 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.

În fiecare iterație și pentru fiecare proiect este necesară parcurgerea unor etape stricte de analiză, fapt ce dă o consistență mai solidă argumentației privind angajarea cheltuielilor publice. Aceste etape sunt:

- studiul obiectivelor propuse a se realiza pe termen mediu, compararea soluțiilor alternative, determinarea costului total și posibilități de procurare a resurselor;
- luarea deciziei pe baza analizei cost-avantaje, cost-eficiență sau multicriterială;
- execuția programelor aprobate; în care scop se întocmesc bugete de program și se prevăd în bugetul statului creditele bugetare necesare finanțării programului;
- controlul bugetar, care compară rezultatele cu prevederile programului.

Aplicarea în practică a acestei metode a pus în evidență o serie de dificultăți legate de elaborarea, aprobarea și execuția bugetului. Astfel, prin aplicarea metodei nu pot fi respectate cerințele unor principii bugetare, cum ar fi anualitatea și neafectarea veniturilor bugetare.

Raționalizarea opțiunilor bugetare implică o programare pe termen mediu, ceea ce constituie o derogare de la principiul anualității. Totodată, metoda RC.B.pornește de la comensurarea cheltuielilor generate de un anumit program și de la identificarea resurselor ce pot fi mobilizate, ceea ce reprezintă tocmai venituri special afectate. În faza aprobării bugetului elaborat după această metodă, parlamentarii votează, practic, varianta optimă ce a rezultat dintr-o multitudine de soluții posibile, ceea ce reduce la minimum decizia politică. În contextul execuției bugetare, pe de altă parte, ministerele beneficiare ale creditelor bugetare, care în sistemul tradițional își păstrează libertatea gestionării resurselor, în cazul metodei raționalizării opțiunilor bugetare își asumă angajamentul de a realiza un obiectiv precis, într-o anumită cantitate, la un anumit nivel calitativ și într-un interval de timp strict delimitat.

Utilizarea metodei "Raționalizării opțiunilor bugetare", ca tehnică de elaborare a bugetelor-program, prezintă numeroase avantaje. Astfel, metoda permite determinarea costului global al operațiunilor, indiferent de sursa de finanțare, ceea ce înseamnă că s-a trecut de la finanțarea exclusiv bugetară la acoperirea cheltuielilor publice din surse multiple. Un alt avantaj al metodei constă în aceea că oferă

informații cu privire la costul unui anumit capitol de cheltuieli înscris în bugetul funcțional, ale cărui elemente sunt dispersate pe mai multe credite bugetare. Un buget elaborat prin folosirea acestei metode reflectă obiectivele ce urmează a fi realizate în cadrul fiecărui minister și facilitează controlul prin intermediul "indicatorilor de impact", ce pun în evidență măsura în care scopul urmărit a fost realizat. Totodată, un astfel de buget prezintă ansamblul resurselor, existente și suplimentare, ce vor fi antrenate pentru realizarea obiectivelor propuse. În același timp substituie autorizarea de a cheltui cu obligația de realizare a obiectivelor înscrise în buget, reducându-se importanța structurării cheltuielilor în cheltuieli curente și de capital, deoarece esența rezidă în contribuția acestora la atingerea obiectivelor și nu în natura cheltuielilor.

Cu toate avantajele metodei raționalizării opțiunilor bugetare, în prezent se consideră că aplicarea metodei "buget bază zero" se pretează mai bine pentru dimensionarea multianuală a cheltuielilor ocazionate de programele selectate pentru a fi finanțate de la buget.

Să ne reamintim

Metoda automată sau a penultimei, care presupune realizarea proiectului de buget luând ca bază execuția bugetară din penultimul an bugetar (ultimul an bugetar, nefiind încheiat, oferă numai informații preliminare, care ar putea distorsiona analiza).

Metoda majorării (diminuării) constă în aceea că se iau în considerare rezultatele exercițiilor bugetare pe un interval de cinci sau mai mulți ani consecutivi din perioada premergătoare anului pentru care se elaborează proiectul de buget, pe baza acestor date determinându-se ritmului mediu de variație a indicatorilor.

Metoda evaluării directe se realizează pe baza analizei evoluției veniturilor și cheltuielilor din diversele sectoare economico-sociale, precum și din estimarea impactului probabil al modificării legislației.

Metoda de planificare, programare și bugetizare, utilizată în anii trecuți în SUA, are în vedere elaborarea unui buget pe baza unor propuneri optime la nivelul instituțiilor centrale beneficiare.

Metoda managementului prin obiective, practică în SUA în perioada 1970-1975, presupune o planificare globală pe un termen suficient de bine acoperitor al orizonturilor de realizare a obiectivelor propuse de diferite instituții centrale.

Metoda “bază bugetară zero” a fost practică, de asemenea în SUA, după anii 1980. Scopul acestei metode este acela de a preîntâmpina creșterea excesivă a cheltuielilor bugetare de la un an la altul.

Metoda raționalizării opțiunilor bugetare este practică în Franța și are în vedere corectarea pe parcurs a cheltuielilor necesare pentru realizarea unui obiectiv peren (de regulă de termen mediu) în raport cu condițiile nou apărute.



3.5. Rezumat

Metoda automată și cea a majorării (diminuării) nu corespund unei practici bugetare moderne, a cărei cerință principală este evaluarea cât mai realistă a nevoilor și posibilităților de procurare a resurselor publice. Aceste metode au lăsat locul evaluării directe a veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Metoda evaluării directe se realizează pe baza analizei evoluției veniturilor și cheltuielilor din diversele sectoare economico-sociale, precum și din estimarea impactului probabil al modificării legislației. 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.

Metodele clasice de evaluare a veniturilor și cheltuielilor bugetare prezintă anumite limite determinate de volumul insuficient de informații și de imposibilitatea previzionării și cuantificării efectelor unor factori ce vor influența în viitor economia reală și financiară a unei țări. Astfel, în practica internațională se folosesc metode moderne de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare bazate pe analiza cost-avantaje și pe studii de eficiență. Aceste metode se utilizează când există mai multe variante și se urmărește optimizarea rezultatelor potrivit cu anumite criterii (costuri minime, realizări maxime ș.a.).

Metoda de planificare, programare și bugetizare. Obiectivul urmărit a fost acela de a defini criterii mai raționale de gestionare a banului public, în sensul

repartizării creditelor bugetare pe baza randamentului sau avantajelor nete pe care le comportă diferitele categorii de cheltuieli.

Metoda managementului prin obiective. Esența metodei constă în aceea că se pune accentul pe identificarea finalităților sau țințelor pentru fiecare domeniu de activitate. Fiecare gestionar de resurse publice definește propriile sale obiective contribuind, astfel, la realizarea finalităților propuse. În cadrul unui anumit minister se procedează la rediscutarea și coordonarea finalităților, obiectivelor și resurselor.

Metoda “bază bugetară zero”. Metoda constă în examinarea critică a fiecărui tip de cheltuială bugetară, inclusiv a celor din anii anteriori, apreciindu-se utilitatea și eficiența lor, precum și în a alege acea combinație de programe care minimizează costurile determinate de realizarea unui anumit obiectiv și la un anumit nivel al resurselor posibil de obținut.

Metoda raționalizării opțiunilor bugetare. Metoda are caracter sistemic prin faptul că este utilizată la reformularea, în condiții noi, date, atât a obiectivului, cât și a mijloacelor de realizare a lui, astfel încât ansamblul efortului bugetar să fie mai convenabil (cheltuieli bugetare mai mici fără a renunța neapărat la proiecte deja inițiate, în curs de desfășurare).



3.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Care dintre următoarele metode sunt din categoria celor clasice pentru dimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare:
 - a. metoda bază bugetară zero și metoda managementului prin obiective;
 - b. metoda majorării, metoda evaluării directe și metoda automată;
 - c. metoda dimensionării directe și metoda dimensionării indirecte;
 - d. metoda planificare/programare/bugetizare și metoda raționalizării obiectivelor bugetare;
 - e. nicio variantă nu este corectă.

2. Care dintre următoarele metode sunt din categoria celor moderne pentru dimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare::

- a. metoda bază bugetară zero;
- b. metoda planificare/programare/bugetizare;
- c. metoda managementului prin obiective;
- d. metoda raționalizării obiectivelor bugetare;
- e. toate variantele sunt corecte.

3. Care metodă de dimensionare a veninurilor și cheltuielilor bugetare are ca scop preîntâmpinarea creșterii excesive a cheltuielilor bugetare de la un an la altul:

- a. metoda bază bugetară zero;
- b. metoda evaluarii directe;
- c. metoda planificare/programare/bugetizare;
- d. metoda raționalizării obiectivelor bugetare;
- e. nicio variantă nu este corectă.

4. Care metodă de dimensionare a veninurilor și cheltuielilor bugetare are în vedere corectarea pe parcurs a cheltuielilor necesare pentru realizarea unui obiectiv peren (de regulă de termen mediu) în raport cu condițiile nou apărute:

- a. metoda bază bugetară zero;
- b. metoda evaluarii directe;
- c. metoda planificare/programare/bugetizare;
- d. metoda raționalizării obiectivelor bugetare;
- e. nicio variantă nu este corectă.



3.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;

- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 4. Procesul bugetar



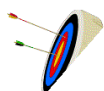
Cuprinsul unității de învățare 4

- 4.1. Introducere
- 4.2. Obiectivele unității de învățare 4
- 4.3. Durata medie de autoinstruire
- 4.4. Conținut
 - 4.4.1. Caracteristicile procesului bugetar
 - 4.4.2. Etapele procesului bugetar
 - 4.4.3. Execuția bugetară în România
- 4.5. Rezumat
- 4.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 4.7. Bibliografie recomandată



4.1. Introducere

Acest capitol are ca obiective definirea și caracterizarea noțiunii de proces bugetar, precum și analiza etapelor procesului bugetar.



4.2. Obiectivele unității de învățare 4

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de proces bugetar;
- să delimiteze etapele procesului bugetar;
- să indice particularitățile execuției bugetare în România.



4.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.



4.4. Conținut

4.4.1. Caracteristicile procesului bugetar

Procesul bugetar reprezintă ansamblul acțiunilor și măsurilor inițiate și derulate de instituțiile statale competente în scopul realizării politicii financiare promovate de autoritatea guvernamentală în domeniul bugetar.

Caracteristicile și desfășurarea procesului bugetar depind de stadiul de dezvoltare economică, politică, socială a țării respective, dar prezintă și trăsături specifice. Astfel, orice proces bugetar este un proces:

- de decizie, deoarece organele competente hotărăsc cum să împartă resursele de care dispun autoritățile în stat;
- politic, deciziile de alocare a resurselor fiind determinate de formațiunile politice care conduc statul;
- complex, în care sunt angrenați mii de participanți, cu probleme foarte diverse;
- ciclic, desfășurându-se într-o perioadă calendaristică bine determinată (în general anul bugetar), după care procesul se reia.

Baza legală a acestui ansamblu de atribuții, competențe, responsabilități, obligații și drepturi instituționale o constituie Constituția și legile specifice. Toate aceste reglementări au ca obiect final veniturile și cheltuielile statului.

În procesul bugetar sunt angrenate mai multe instituții: Parlamentul, Guvernul, Ministerul Finanțelor, toate celelalte ministere, toate instituțiile bugetare, Trezoreria Statului, organele autorității locale, Curtea de Conturi.

4.4.2. Etapele procesului bugetar

Procesul bugetar este format din următoarele etape:

- A. elaborarea proiectului de buget;
- B. aprobarea bugetului;
- C. execuția bugetului;
- D. încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară;
- E. controlul bugetar;
- F. aprobarea execuției bugetare.

A. Elaborarea proiectului de buget

Proiectul de buget este elaborat de guvern, prin subsistemul instituțiilor publice aflate în structura acestuia.

Proiectul de buget se elaborează în raport cu rezultatele obținute în domeniile economico-sociale finanțate de la buget, aceasta fiind deosebit de importantă pentru armonizarea alocării și utilizarea eficientă a resurselor bugetare. Pentru aceasta, cheltuielile fiecărui minister și agenții guvernamentale se structurează pe programe specifice atribuțiilor și competențelor lor, fiind necesară formularea de criterii concrete de performanță, adaptate la particularitățile sectoriale de activitate, în vederea evaluării eficienței, eficacității și economicității programelor cu finanțare bugetară și pe ansamblul bugetului.

Elaborarea unor criterii de performanță concrete, în raport cu specificul fiecărui sector guvernamental permite factorilor de decizie atât eliminarea, în cea mai mare măsură, a subiectivismului și arbitrariului în alocarea resurselor bugetare, cât și aprecierea corectă a eficienței, eficacității și economicității, cu care sunt utilizate fondurile publice.

Astfel, *eficiența* exprimă rezultatele care se obțin dintr-o activitate economico-socială prin utilizarea anumitor resurse economice (materiale, financiare și umane). Cuantificarea eficienței se poate face fie ca raport între efectele (rezultatele) obținute și eforturile (cheltuielile) făcute într-o unitate de timp, fie invers. În acest caz, eficiența este cu atât mai mare, cu cât raportul este mai accentuat supraunitar.

Compararea efectelor cu eforturile se face sub multiple aspecte. Efectele obținute pot fi clasificate în funcție de mai multe criterii:

- ◆ după locul apariției pot fi directe și indirecte;
- ◆ după momentul apariției: prezente și viitoare;
- ◆ după perioada de analiză: anuale și totale;
- ◆ după gradul de cuprindere: globale sau nete;
- ◆ după gradul de cunoaștere: programate sau realizate.

În analiză se poate urmări și manifestarea unor efecte conexe propagate în plan cultural, social, politic, spiritual etc.;

Eficacitatea reprezintă capacitatea unei acțiuni de a produce rezultatele scontate. Cuantificarea eficacității este dată de raportul dintre rezultatul (sau

efortul) efectiv înregistrat și rezultatul (sau efortul) prevăzut la proiectarea unui anumit program economico-social.

Eficacitatea reflectă raporturile fie numai între efectele realizate față de cele scontate, fie numai între mijloacele (eforturile) consumate comparativ cu cele programate. În primul caz, valoarea supraunitară a raportului reflectă o situație favorabilă.

Economicitatea reprezintă reducerea volumului mijloacelor consumate efectiv pentru realizarea unui anumit quantum al rezultatelor proiectate.

Analiza eficienței, eficacității și economicității specifice fiecărui sector furnizor de bunuri și servicii publice asigură condiții atât pentru adoptarea deciziei adecvate de alocare a unor resurse bugetare limitate în scopul obținerii de efecte economico-sociale cât mai ridicate, cât și pentru aprecierea ulterioară a calității gestionării fondurilor publice de către fiecare entitate guvernamentală.

Revenind la modul de elaborare a bugetului, în această etapă sunt angajate toate instituțiile publice de orice nivel în vederea propunerii de resurse financiare și de obiective pentru care să se prevadă cheltuieli din buget. Instituția specializată este Ministerul Finanțelor Publice

. Pe baza unei activități prospective a acestuia și în colaborare cu alte organisme de specialitate (statistică, prognoză, cercetare economică etc.) sunt formulate, în principiu, nivelul și structura veniturilor.

Pe de altă parte, toate instituțiile finanțate din buget își formulează propunerile privind necesarul de cheltuieli pentru anul al cărui buget este în curs de elaborare. Aceste propuneri sunt cumulate la nivelul instituțiilor centrale (ministere, agenții guvernamentale) și prezentate apoi, până la 1 iunie, Ministerului de. Acesta, după consultarea primului ministru asupra cadrului bugetar general, formulează nivelurile de cheltuieli propuse pentru fiecare instituție centrală în parte și le comunică acestora până la 1 iulie. Acestea defalcă cheltuielile pe structurile care le sunt subordonate, definitivează proiectul lor de buget și îl prezintă Ministerului de Finanțelor până la 1 august, care, la rândul său, trebuie să înainteze Guvernului, până la 25 septembrie, proiectul de buget și proiectul legii bugetare. Tot acest circuit este caracterizat prin repetate consultări și concilieri între unitățile bugetare de orice nivel și direcțiile de specialitate din ministerele în structura cărora se află,

între aceste ministere și Ministerul Finanțelor Publice, între ministrul finanțelor și conducătorii instituțiilor centrale. Obiectul acestora îl constituie de regulă creșterea alocațiilor bugetare, în limita prevederilor legale și a normelor metodologice ale Ministerului de Finanțe. Divergențele nesoluționate la cele trei niveluri menționate sunt rezolvate în Guvern cu prilejul discutării și adoptării de către acesta a proiectului de buget în vederea supunerii spre aprobare în Parlament. Proiectul de buget adus în dezbaterea Parlamentului include mai multe documente:

- ⇒ expunerea de motive și proiectul de lege pentru aprobarea bugetului. Aceste documente conțin, pe lângă prevederile referitoare la veniturile și cheltuielile bugetare, și propuneri de modificare a legislației aferente acestora (modificarea unor cote de impozite etc.). În unele țări, ca și în țara noastră, șeful executivului prezintă Parlamentului proiectul de lege;
- ⇒ o lucrare privind starea economico-financiară a țării și perspectivele acesteia pentru anul bugetar următor;
- ⇒ anexele la proiectul de lege a bugetului, cuprinzând prevederile de venituri și cheltuieli;
- ⇒ materiale necesare Parlamentului pentru analiza proiectului de buget.

După însușirea de către Guvern a proiectului legii bugetare și al bugetului, acesta le supune spre adoptare Parlamentului cel mai târziu până la data de 15 octombrie a fiecărui an.

B. Aprobarea bugetului de stat

Aprobarea bugetului se face de către Parlament, astfel încât bugetul să aibă caracter de lege. Acest lucru este important pentru instituirea obligativității contribuabililor de a vărsa veniturile pe care guvernul contează în realizarea politicii sale, dar și pentru stabilirea dimensiunii efortului (cheltuielilor) care se fac pentru un anumit domeniu, proiect, obiectiv.

În vederea aprobării proiectul de buget de către Parlament este necesară parcurgerea mai multor etape, și anume:

- proiectul de buget este analizat de către comisiile parlamentare de specialitate;

- primul-ministru sau ministrul finanțelor prezintă proiectul de buget în plenul Parlamentului;
- se realizează concilierea amendamentelor propuse la proiectul de buget;
- este aprobat proiectul (în ambele camere, dacă Parlamentul este bicameral);
- președintele republicii ratifică proiectul aprobat de Parlament, care, din acest moment, devine lege.

Dacă noul buget nu este aprobat până la începerea noului an bugetar, legislația bugetară din fiecare țară prevede:

- fie aprobarea și trecerea la execuția bugetului așa cum a fost propus de Guvern;
- fie începerea execuției noului buget și continuarea dezbaterilor în Parlament;
- fie luarea în considerare pentru primul trimestru al noului an a prevederilor bugetului pentru anul anterior cu operarea unor indexări ale cheltuielilor în raport cu rata proiectată a inflației în anul de referință, așa cum este reglementat în România.

Derularea etapei privind aprobarea proiectului de buget este determinată de modul de organizare a parlamentului (unicameral sau bicameral). Se pot întâlni situații în care cele două camere ale parlamentului dispun de drepturi diferențiate privind formularea de amendamente la proiectul de buget.

C. Execuția bugetului de stat

După promulgarea de către Președinte, legea privind bugetul se publică în buletinul oficial al țării, moment în care bugetul devine operațional, trecându-se la execuția acestuia, care se realizează pe durata anului bugetar.

Execuția bugetului urmărește realizarea veniturilor prevăzute în proiectul de buget și executarea cheltuielilor aprobate, prin acțiunea agenților fiscali, aparatului bugetar, instituțiilor financiare ș.a. Guvernului îi revine responsabilitatea pentru execuția bugetului în conformitate cu proiectul de buget aprobat de Parlament.

Monitorizarea operativă a execuției bugetare se realizează, în general, printr-un departament specializat în cadrul Ministerului de Finanțe, care sintetizează

informațiile privind încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor. Obiectivul principal al acestei structuri instituționale este de a menține, pe parcursul execuției bugetare, raportul dintre venituri și cheltuieli în limitele aprobate prin legea bugetară, asigurându-se astfel echilibrul financiar și cel monetar.

D. Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară

Încheierea anului bugetar este marcată prin operațiuni și documente care să ateste încheierea execuției bugetare și este diferențiată după sistemul de execuție: de exercițiu sau de gestiune.

În contul de execuție bugetară sunt înscrise toate operațiunile de încasare a veniturilor și efectuare a cheltuielilor bugetare, ceea ce permite determinarea soldului de încheiere a anului bugetar, fie acesta excedent sau deficit.

În sistemul de exercițiu există două conturi de execuție bugetară, unul pentru anul bugetar precedent, altul pentru anul în curs.

În sistemul de gestiune, operațiunile prevăzute în bugetul anului precedent și neefectuate la încheierea acestuia se reflectă în contul de încheiere a execuției bugetare pentru anul în curs.

Întocmirea contului de execuție bugetară se face de către Ministerul Finanțelor Publice, pe baza dărilor de seamă contabile și a conturilor privind execuția de casă a bugetului, elaborate de fiecare instituție publică. Aceste documente de raportare contabilă se centralizează, pe verticală, la nivelul fiecărei entități guvernamentale (ordonator principal de credite), care depune apoi, la MEF, situația execuției bugetare din domeniul său de activitate.

Contul de execuție bugetară este prezentat Parlamentului de către Guvern spre dezbatere și aprobare, odată cu proiectul de buget pentru anul viitor.

E. Controlul bugetar

În domeniul îndeplinirii prevederilor proiectului de buget aprobat se realizează mai multe forme de control:

☞ **politic**, exercitat de Parlament, care examinează și aprobă proiectul de buget și urmărește executarea acestuia, Guvernul fiind obligat să-i prezinte periodic rapoarte asupra stadiului de execuție a bugetului;

☞ **jurisdicțional**, realizat de Curtea de Conturi, care controlează toate actele justificative de execuție a prevederilor bugetare și dă anual descărcarea de gestiune pentru conturile contabile și raportează neajunsurile constatate Parlamentului;

☞ **administrativ**, exercitat de organele de control interne ale instituțiilor statului, prin care se desfășoară realizarea prevederilor bugetare (minister sau agenție guvernamentală, organe ale Ministerului Finanțelor).

Controlul bugetar se efectuează:

- **preventiv**, respectiv cel care se exercită înainte de efectuarea operațiunilor de încasare a veniturilor și de plată a sumelor de la buget, fiind cea mai eficientă formă a controlului;
- **concomitent**, când se limitează la controlul legalității plății;
- **ulterior** (post-operativ), când se constată încălcarea legalității și se trece la recuperarea prejudiciilor aduse statului.

Controlul execuției bugetului este efectuat de Curtea de Conturi, organism subordonat (în țara noastră) direct Parlamentului. Curtea de Conturi este instituția supremă de control al finanțelor publice și care exercită un control de tip ulterior. Curtea de Conturi raportează Parlamentului asupra rezultatelor controalelor efectuate, propunând, totodată, măsuri de îmbunătățire a unor dispoziții legale în vederea creșterii eficienței utilizării fondurilor publice.

F. Aprobarea execuției bugetare

Pe baza raportului privind contul de execuție bugetară, elaborat de instituția specializată de control al finanțelor publice, parlamentul declanșează procedura de dezbatere și aprobare a acestuia.

Într-o primă fază, se analizează raportul în comisiile permanente reunite de buget, finanțe și bănci ale forului legislativ, după care proiectul de Lege privind aprobarea contului de execuție bugetară se dezbate în plenul Parlamentului.

Executivul prezintă sinteza evoluțiilor economico-financiare din anul la care se referă execuția bugetară și factorii care au influențat evoluția acesteia. După această prezentare, are loc exprimarea punctelor de vedere ale formațiunilor politice reprezentate în forul legislativ, prilej cu care se fac aprecieri privind calitatea

gestiunii bugetare comparativ cu prevederile bugetului aprobat. Totodată, se pot face propuneri privind modificarea unor legi în vederea creșterii eficienței utilizării banilor publici.

În etapa următoare, proiectul legii privind aprobarea contului de execuție bugetară se discută pe articole. Pe lângă articolele privind aprobarea contului respectiv, se pot introduce prevederi referitoare la continuarea verificării de către Curtea de Conturi a anumitor aspecte ale execuției bugetare și la raportarea către Parlament a constatărilor rezultate și a măsurilor legale aplicate.

Odată cu votul final favorabil asupra proiectului de lege privind aprobarea contului de execuție bugetară se încheie etapele componente ale procesului bugetar.

Este important de precizat faptul că durata în timp a întregului proces bugetar prezintă unele deosebiri, de la o țară la alta. Totuși, în general, luând în calcul intervalul de timp consumat de la primele faze ale elaborării proiectului de buget și până la adoptarea proiectului legii privind aprobarea contului de execuție bugetară, procesul referitor la bugetul unui an calendaristic durează, cu aproximație, între 3 ani și 3 ani și jumătate.

Dimensiunile relativ extinse în timp, impactul economico-social larg și complexitatea etapelor procesului bugetar, precum și numărul semnificativ de mare al instituțiilor care participă la realizarea acestuia, îndreptățesc afirmația conform căreia legea bugetară anuală reprezintă, după Constituție, cea mai importantă decizie a parlamentului și, implicit, a guvernului unei țări.

4.4.3. Execuția bugetară în România

Execuția bugetului de stat desemnează activitatea de **încasare a veniturilor bugetare** și de **efectuare a plății cheltuielilor** aprobate în prealabil de puterea legislativă.

Ca regulă generală, prevederile bugetare privind **veniturile reprezintă limite minime de realizat**, cu excepția veniturilor din împrumuturi, care constituie limite maxime de atins.

La rândul lor, **cheltuielile bugetare** aprobate prin lege **reprezintă limite maxime**, ce nu pot fi depășite, instituțiile publice care execută bugetul fiind obligate să respecte întocmai destinațiile stabilite pentru fiecare alocație bugetară.

Monitorizarea operativă a execuției bugetare se realizează, în general, printr-un **departament specializat în cadrul Ministerului Finanțelor**, care sintetizează informațiile privind încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor.

Obiectivul principal al acestei structuri instituționale este de a menține, pe parcursul execuției bugetare, raportul dintre venituri și cheltuieli în limitele aprobate prin legea bugetară, asigurându-se astfel **echilibrul financiar și cel monetar**.

Execuția veniturilor se face prin operațiuni specifice, adesea diferite după tipul de venit: impozit direct, impozit pe consum, taxă vamală, venit nefiscal, împrumuturi ș.a.

Pentru impozitele directe, execuția se realizează prin:

a) operațiuni efectuate de aparatul fiscal al Ministerului de Finanțe:

➤ *așezarea* impozitului - identificarea și dimensionarea materiei impozabile a fiecărui contribuabil;

➤ *lichidarea* - determinarea mărimii impozitului ce trebuie plătit de un contribuabil și înscrierea acesteia ca debit dintr-un rol fiscal deschis pentru fiecare dintre aceștia;

➤ *emiterea titlului de percepere* - documentul care autorizează încasarea și care poate fi: *dispoziție de încasare*, emisă atunci când contribuabilul plătește impozitul din proprie inițiativă sau *ordin de încasare*, emis pentru a-l anunța pe contribuabil de obligația de plată sau pentru executarea silită a acestuia;

b) operațiuni efectuate de Trezorerie sau de băncile încasatoare:

➤ *perceperea impozitului* - încasarea efectivă a acestuia; operațiunea presupune și urmărirea onorării integrale și la timp a obligațiilor fiscale de către fiecare contribuabil în parte.

Pentru impozitele indirecte, ca și pentru celelalte venituri bugetare, există proceduri specifice de execuție.

În execuția practică a veniturilor bugetare, fazele de natură administrativă (așezarea, lichidarea, emiterea titlului de percepere a impozitului) sunt delimitate instituțional de operațiunea de percepere (încasare efectivă) a impozitelor.

Primele trei faze sunt executate de organele cu atribuții fiscale, iar operațiunea de încasare de către organele trezoreriei statului.

În ceea ce privește cheltuielile publice, acestea trebuie să parcurgă mai multe faze:

a) operațiuni în sarcina ordonatorilor de credite:

➤ *angajarea* cheltuielii publice reprezintă actul care generează obligația unei instituții publice de a plăti o sumă de bani unui terț (contract, decizie ministerială, hotărâre judecătorească sau alt act legal). Angajarea se produce în urma unei decizii a unui organ al administrației de stat; există cazuri în care actul rezultă în urma unei decizii a Parlamentului sau din cauze fortuite. De etapa angajării depinde încadrarea în limitele aprobate prin buget și este, în general, de competența conducătorilor instituțiilor publice;

➤ *lichidarea* este operațiunea prin care se constată serviciul făcut în favoarea instituției publice și se determină suma de plată. Lichidarea se bazează pe acte justificative și reprezintă efectuarea reală a livrărilor de mărfuri și a serviciilor pentru instituțiile publice.

➤ *ordonanțarea* este operațiunea prin care se emite dispoziția de plată a unei sume de bani de la buget în favoarea unui terț.

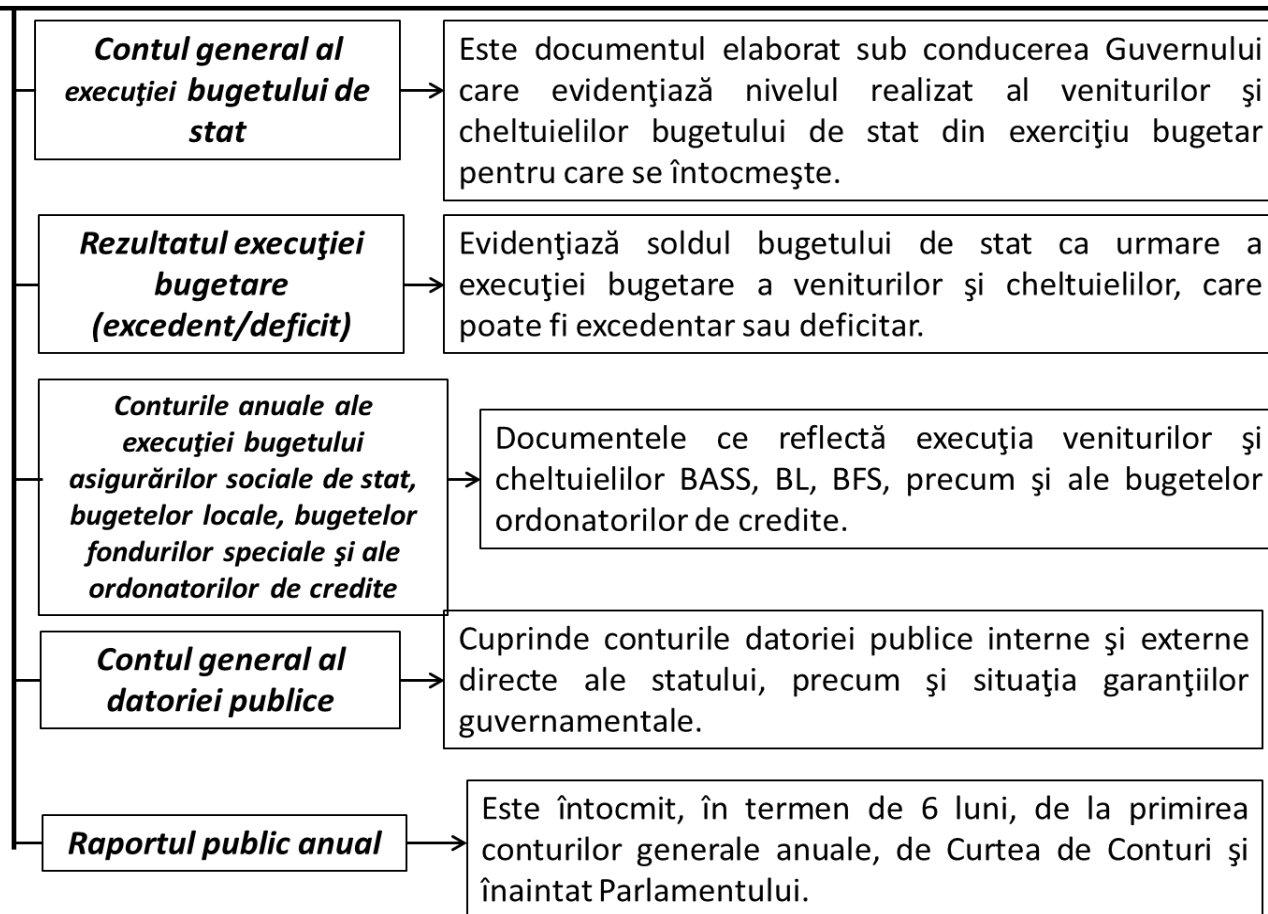
b) operațiuni în sarcina serviciului financiar al instituției ordonatoare de credit:

➤ *plata* reprezintă acțiunea de achitare propriu-zisă a sumei datorată de instituția publică. Această operațiune se efectuează de către gestionarii de bani publici (casieri sau contabili plătitori).

➤ *evidența plăților*.

În România, orice venit neîncasat și orice cheltuială angajată, lichidată și ordonanțată, dar neplătită până la data de 31 decembrie, se vor încasa sau se vor plăti, după caz, în contul bugetului pe anul următor.

RAPORTĂRI ANUALE PRIVIND EXECUȚIA BUGATARĂ



În domeniul îndeplinirii prevederilor legii bugetare se realizează mai multe forme de control:

- ☛ **preventiv**, respectiv cel care se exercită înainte de efectuarea operațiunilor de încasare a veniturilor și de plată a sumelor de la buget, fiind cea mai eficientă formă a controlului;
- ☛ **concomitent**, când se limitează la controlul legalității plății;
- ☛ **ulterior** (post-operativ), când se constată încălcarea legalității și se trece la recuperarea prejudiciilor aduse statului.

Pe baza *raportului privind contul de execuție bugetară*, elaborat de instituția specializată de control al finanțelor publice, parlamentul declanșează procedura de dezbatere și aprobare a acestuia.

Într-o primă fază, se analizează **raportul în comisiile permanente reunite de buget – finanțe** ale forului legislativ, după care proiectul de lege privind **aprobarea contului de execuție bugetară se dezbate în plenul Parlamentului**.

După dezbaterile și în situația unui vot favorabil în Parlament, prin **publicarea proiectului de lege privind aprobarea contului de execuție bugetară** se încheie etapele componente ale procesului bugetar.

Să ne reamintim

Procesul bugetar reprezintă etapele consecutive de elaborare, aprobare, executare, control și raportare ale bugetului public, care se încheie cu aprobarea contului general de execuție a acestuia.

Ca regulă generală, prevederile bugetare privind **veniturile reprezintă limite minime de realizat**, cu excepția veniturilor din împrumuturi, care constituie limite maxime de atins.

La rândul lor, **cheltuielile bugetare** aprobate prin lege **reprezintă limite maxime**, ce nu pot fi depășite, instituțiile publice care execută bugetul fiind obligate să respecte întocmai destinațiile stabilite pentru fiecare alocație bugetară.



4.5. Rezumat

Procesul bugetar reprezintă ansamblul acțiunilor și măsurilor inițiate și derulate de instituțiile statale competente în scopul realizării politicii financiare promovate de autoritatea guvernamentală în domeniul bugetar.

Procesul bugetar este format din următoarele etape:

- A. elaborarea proiectului de buget;
- B. aprobarea bugetului;
- C. execuția bugetului;
- D. încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară;
- E. controlul bugetar;
- F. aprobarea execuției bugetare.

Proiectul de buget este elaborat de guvern, prin subsistemul instituțiilor publice aflate în structura acestuia.

Aprobarea bugetului se face de către Parlament, astfel încât bugetul să aibă caracter de lege.

După promulgarea de către Președinte, legea privind bugetul se publică în buletinul oficial al țării, moment în care bugetul devine operațional, trecându-se la execuția acestuia, care se realizează pe durata anului bugetar.

Încheierea anului bugetar este marcată prin operațiuni și documente care să ateste încheierea execuției bugetare și este diferențiată după sistemul de execuție: de exercițiu sau de gestiune.

În domeniul îndeplinirii prevederilor proiectului de buget aprobat se realizează mai multe forme de control:

- ☞ **politic**, exercitat de Parlament;
- ☞ **jurisdicțional**, realizat de Curtea de Conturi;
- ☞ **administrativ**, exercitat de organele de control interne ale instituțiilor statului.

Pe baza raportului privind contul de execuție bugetară, elaborat de instituția specializată de control al finanțelor publice, parlamentul declanșează procedura de dezbatere și aprobare a acestuia.

Execuția bugetului de stat desemnează activitatea de **încasare a veniturilor bugetare** și de **efectuare a plății cheltuielilor** aprobate în prealabil de puterea legislativă.



4.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Nu reprezintă etapă în cadrul procesului bugetar:
 - a. aprobarea proiectului de buget;
 - b. controlul bugetar;
 - c. elaborarea proiectului de buget;
 - d. echilibrarea bugetului de stat;
 - e. execuția bugetului.

2. În domeniul îndeplinirii prevederilor proiectului de buget aprobat se realizează mai multe forme de control:
 - a. contabil, fiscal și financiar;
 - b. fiscal și monetar;

- c. bancar, monetar și financiar;
- d. fiscal, administrativ și contabil;
- e. administrativ, politic și jurisdicțional.

3. Prevederile bugetare privind veniturile reprezintă:

- a. limite minime de atins;
- b. limite facultative;
- c. limite opționale;
- d. limite maxime de atins;
- e. nicio variantă nu este corectă.

4. Prevederile bugetare privind cheltuielile reprezintă:

- a. limite minime de atins;
- b. limite facultative;
- c. limite opționale;
- d. limite maxime de atins;
- e. nicio variantă nu este corectă.

5. Etapele execuției veniturilor bugetare includ:

- a. lichidarea veniturilor;
- b. perceperea veniturilor;
- c. așezarea veniturilor;
- d. emiterea titlului de percepere;
- e. toate variantele sunt corecte.

6. Nu este o etapă a execuției cheltuielilor bugetare:

- a. lichidarea cheltuielilor;
- b. plata cheltuielilor;
- c. ordonanțarea cheltuielilor;
- d. emiterea titlului de percepere;
- e. angajarea cheltuielilor.

7. Controlul bugetar se efectuează:

- a. anterior și posterior;
- b. concomitent, preventiv și ulterior;
- c. detaliat și general;
- d. independent și general;
- e. nicio varianta nu este corectă.



4.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățământ 5. Bugetele locale



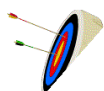
Cuprinsul unității de învățare 5

- 5.1. Introducere
- 5.2. Obiectivele unității de învățare 5
- 5.3. Durata medie de autoinstruire
- 5.4. Conținut
 - 5.4.1. Conținutul și structura bugetelor locale
 - 5.4.2. Execuția bugetelor locale
- 5.5. Rezumat
- 5.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 5.7. Bibliografie recomandată



5.1. Introducere

Acestui capitol are ca obiective definirea și caracterizarea bugetelor locale, prezentarea modalității de stabilire și repartizare a impozitelor și taxelor locale, precum și analiza execuției bugetelor locale.



5.2. Obiectivele unității de învățare 5

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de buget local;
- să delimiteze etapele procesului bugetar local;
- să indice care sunt principiile de întocmire ale unui buget local.



5.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



5.4. Conținut

5.4.1. Conținutul și structura bugetelor locale

Bugetul local este un document prin care sunt prevăzute și aprobate, în fiecare an, veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale.

Prima lege a finanțelor publice locale adoptată după Revoluția din decembrie 1989 (Legea nr.189/1998) a reprezentat un moment de referință pentru realizarea unei autonomii financiare reale a autorităților publice locale. Pe măsura avansării în procesul de reformă a societății românești, a fost necesară adaptarea cadrului legal și funcțional la noile caracteristici instituționale, inclusiv cele referitoare la alinierea la standardele europene ca urmare a integrării în Uniunea Europeană.

În acest sens, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, ce abrogă Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.45/2003, stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale

Sistemul bugetar local se compune din:

- ✓ bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București;
- ✓ bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale;
- ✓ bugetele instituțiilor publice, de subordonare locală, finanțate integral din venituri proprii;
- ✓ bugetul împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale;
- ✓ bugetul fondurilor externe nerambursabile, contractate la nivel local.

Principiile care stau la baza construcției bugetelor locale sunt următoarele:

1. **principiul universalității** – stipulează că veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute.

Totodată, veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.

2. ***principiul transparenței și publicității*** – prevede că procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:

- publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia;
- dezbateră publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia;
- prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședință publică.

3. ***principiul unității*** – conform acestuia veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice locale.

Este interzisă reținerea și utilizarea de venituri în regim extrabugetar, precum și constituirea de fonduri publice locale în afara bugetelor locale.

4. ***principiul unității monetare*** – precizează că toate operațiunile bugetare se exprimă în moneda națională (RON).

5. ***principiul anualității*** – conform acestuia, veniturile și cheltuielile bugetare sunt aprobate pe o perioadă de un an, care corespunde exercițiului bugetar.

6. ***principiul specializării bugetare*** – prevede că veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora.

7. ***principiul echilibrului*** – cheltuielile unui buget se acoperă integral din veniturile bugetului respectiv, inclusiv excedentul anilor precedenți.

8. ***principiul solidarității*** – prin politicile bugetare locale se poate realiza ajutorarea unităților administrativ-teritoriale, precum și a persoanelor fizice, aflate în situație de extremă dificultate prin alocarea de sume din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local.

Din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local, consiliile locale pot aproba acordarea de ajutoare către unitățile administrativ-teritoriale la cererea publică a primarilor acestor unități administrativ-teritoriale sau din proprie inițiativă.

9. ***principiul autonomiei locale financiare*** – prevede că unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de legislația în vigoare.

10. ***principiul proporționalității*** – stipulează că resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile autorităților administrației publice locale.

11. ***principiul consultării*** – conform acestuia autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate asupra procesului de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale.

5.4.2. Execuția bugetelor locale

Derularea procesului bugetar local este în strânsă corelație cu cea a procesului bugetar al bugetului de stat.

Autoritățile administrației publice locale se pot clasifica, funcție de responsabilitățile în elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale, în:

- ☞ autorități deliberative;
- ☞ autorități executive.

Autorități deliberative sunt consiliile locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București.

Autoritățile executive sunt primarii, primăriile de sectoare și primarul general al municipiului București.

Categorii de ordonatori de credite. Ordonatorii de credite se împart în trei categorii:

- ordonatori principali;
- ordonatori secundari;
- ordonatori terțiari.

Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt primarii unităților administrativ-teritoriale, primarul general al municipiului București, primarii sectoarelor municipiului București și președinții consiliilor județene.

Conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică, cărora li se alocă fonduri din bugetele locale, sunt **ordonatori secundari** sau **terțiari de credite**.

Elaborarea bugetelor locale

Proiectele bugetelor locale se elaborează de către *ordonatorii principali de credite*, avându-se în vedere:

- ❑ prognozele principalilor indicatori macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum și pentru următorii 3 ani;
- ❑ cadrul fiscal-bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară, precum și cadrul de cheltuieli pe termen mediu;
- ❑ politicile și strategiile sectoriale și locale, precum și prioritățile stabilite în formularea propunerilor de buget;
- ❑ propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor de credite din subordine ș.a.m.d.

Aprobarea bugetelor locale

Aprobarea proiectelor de buget local este realizată astfel:

- ☞ bugetele locale, bugetele împrumuturilor externe și interne și bugetele fondurilor externe nerambursabile, de către *consiliile locale* ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor, județelor și de Consiliul General al Municipiului București, după caz;

- ☞ bugetele instituțiilor publice, de către consiliile de mai sus, în funcție de subordonarea acestora.

Execuția bugetelor locale

După aprobarea bugetelor locale, urmează etapa executării acestora, în sensul încasării veniturilor și efectuării cheltuielilor.

Toate aceste operațiuni se realizează prin intermediul unităților administrativ teritoriale ale trezoreriei statului.

Venituri ale bugetelor locale

A. Venituri proprii:

1. impozit pe profit de la regiile autonome și societățile comerciale de sub autoritatea consiliilor locale;
2. cote defalcate din impozitul pe venit;
3. impozite și taxe pe proprietate: impozit pe clădiri, impozit pe terenuri, taxe juridice din timbru etc.;
4. alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii (taxe hoteliere);
5. taxe pe servicii specifice (taxa pe spectacole);
6. taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități (taxa pe mijloacele de transport);
7. venituri din proprietate;
8. venituri din dobânzi;
9. venituri din prestări de servicii și alte activități;
10. venituri din taxe administrative, eliberări de permise;
11. amenzi, penalități și confiscări.

B. Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;

C. Donații și sponsorizări;

D. Subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații.

Din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat, cu excepția impozitului pe veniturile din pensii, se alocă lunar o cota de:

- a) **41,75%** la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit;
- b) **11,25%** la bugetul local al județului;

c) **18,5%** într-un cont distinct, deschis pe seama direcției generale a finanțelor publice județene, pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor și ale municipiilor.

Cheltuieli ale bugetelor locale

1. autorități publice și acțiuni externe (autorități executive);
2. dobânzi;
3. transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației;
4. apărare (centre militare locale);
5. ordine publică și siguranță națională (poliție comunitară, protecție civilă și protecția contra incendiilor);
6. învățământ (preșcolar, primar, secundar, postliceal);
7. sănătate;
8. cultură, recreere și religie;
9. asistență socială;
10. locuințe, servicii și dezvoltare publică;
11. protecția mediului;
12. agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare;
13. transporturi ș.a.m.d.

Să ne reamintim

Bugetul local este un document prin care sunt prevăzute și aprobate, în fiecare an, veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale.



5.5. Rezumat

Sistemul bugetar local se compune din:

- ✓ bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București;
- ✓ bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale;

- ✓ bugetele instituțiilor publice, de subordonare locală, finanțate integral din venituri proprii;
- ✓ bugetul împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor, comisioanelor și a altor costuri se asigura din bugetele locale;
- ✓ bugetul fondurilor externe nerambursabile, contractate la nivel local.

Principiile care stau la baza construcției bugetelor locale sunt următoarele: principiul universalității, principiul transparenței și publicității, principiul unității, principiul unității monetare, principiul anualității, principiul specializării bugetare, principiul echilibrului, principiul solidarității, principiul autonomiei locale financiare, principiul proporționalității și principiul consultării.

Autoritățile administrației publice locale se pot clasifica, funcție de responsabilitățile în elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale, în:

- ☞ autorități deliberative;
- ☞ autorități executive.

Autorități deliberative sunt consiliile locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București.

Autoritățile executive sunt primarii, primării de sectoare și primarul general al municipiului București.



5.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Autoritățile administrației locale se pot clasifica în:

- a. autorități locale și autorități centrale;
- b. autorități fiscale și autorități parlamentare;
- c. autorități executive și autorități deliberative;
- d. autorități publice și autorități private;
- e. nici o variantă nu este corectă.

2. Sistemul bugetar local include:

- a. bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor;
- b. bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale;

- c. bugetele instituțiilor publice, de subordonare locală, finanțate integral din venituri proprii;
- d. bugetul fondurilor externe nerambursabile, contractate la nivel local;
- e. toate variantele sunt corecte.

3. Nu reprezintă o sursă de venit la bugetul locale:

- a. contribuțiile la asigurările de sănătate;
- b. veniturile proprii;
- c. sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;
- d. donații și sponsorizări;
- e. subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații.

4. Nu este un principiu care stă la baza construcției bugetelor locale:

- a. principiul consultării;
- b. principiul solidarității;
- c. principiul proporționalității;
- d. principiul comodității fiscale;
- e. principiul autonomiei locale financiare.



5.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 6.

Bugetul asigurărilor sociale de stat



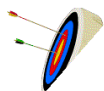
Cuprinsul unității de învățare 6

- 6.1. Introducere
- 6.2. Obiectivele unității de învățare 6
- 6.3. Durata medie de autoinstruire
- 6.4. Conținut
 - 6.4.1. Conținutul și structura bugetului asigurărilor sociale de stat
 - 6.4.2. Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat
- 6.5. Rezumat
- 6.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 6.7. Bibliografie recomandată
- 6.8. Temă de control (test semestrial)



6.1. Introducere

În cadrul acestui capitol se va defini și caracteriza bugetului asigurărilor sociale de stat, se vor prezenta etapele elaborării bugetului asigurărilor sociale de stat și analiza bugetul fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și a bugetul fondului asigurărilor pentru șomaj.



6.2. Obiectivele unității de învățare 6

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conținutul și structura BASS;
- să delimiteze etapele procesului bugetar ale BASS;
- să indice particularitățile execuției BASS.



6.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.



6.4. Conținut

6.4.1. Conținutul și structura bugetului asigurărilor sociale de stat

Bugetul asigurărilor sociale de stat exprimă relații economice bănești ce apar în procesul repartiției venitului național cu prilejul constituirii și repartizării unui fond specific centralizat la și de la dispoziția statului în scopul satisfacerii unor interese generale ale populației aflată într-o anumită structură socio-demografică.

Prin prisma balanței financiare specifice în care se găsește, bugetul asigurărilor sociale de stat înregistrează la venituri o structură relativ simplă cu surse reduse unde reprezentativi ca indicatori sunt: contribuția pentru asigurările sociale de stat și contribuția pentru constituirea fondului de ajutor pentru șomaj, plătite de angajatori și de angajați.

La cheltuieli, indicatorii apar într-o structură mai diversificată și totuși limitată la semnificația acestui buget. Aici, reprezentative ca pondere, sunt cheltuielile privind pensiile (pentru limită de vârstă, pentru boală, pentru urmași, etc.), urmate de cele privind protecția socială, cu accent pe starea de șomaj.

Asigurările sociale constituie partea relațiilor social-economice în formă bănească prin care, în procesul repartiției produsului intern brut, se formează, se repartizează, se gestionează și se utilizează fondurile bănești necesare ocrotirii obligatorii a salariaților, a pensionarilor și a membrilor familiilor acestora.

Prin sistemul asigurărilor sociale se asigură finanțarea măsurilor de ocrotire, de protecție și de ajutorare a cetățenilor activi, a pensionarilor și a membrilor de familie. Asigurările sociale constau în acordarea de către stat de pensii, indemnizații, ajutoare, trimiteri la odihnă sau la tratament balnear, precum și alte gratuități, în perioada în care cei vizați se găsesc, temporar sau definitiv, în incapacitate de muncă sau în alte cazuri când este necesar. Prin asigurările sociale se iau măsurile corespunzătoare pentru prevenirea îmbolnăvirilor, refacerea și întărirea sănătății, precum și pentru asigurarea existenței acelor care și-au pierdut capacitatea de muncă din cauza bolii, accidentelor, atingerii unei anumite vârste, sau a celor care nu au susținători legali.

Bugetul asigurărilor sociale de stat este planul financiar anual care reflectă constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești necesare ocrotirii

pensionarilor, salariaților asigurați, mamelor cu copii mici în îngrijire, anumitor categorii de refugiați și membrilor familiilor lor.

Începând cu anul 1991, bugetul asigurărilor sociale de stat se întocmește separat de bugetul de stat și se aprobă de Parlament odată cu acesta. Elaborarea și executarea separată a bugetului asigurărilor sociale de stat este benefică întrucât permite ca resursele acestuia să fie utilizate integral pentru ocrotirea cetățenilor, eventualele excedente reportându-se pe anii următori.

Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat sunt structurate după cum urmează:

a. Venituri fiscale sub forma contribuții lor obligatorii, respectiv:

- contribuții pentru asigurări sociale de stat datorate de angajatori;
- contribuții de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale datorate de angajatori;
- contribuții individuale de asigurări sociale, datorate de asigurați;
- contribuții de asigurări sociale datorate de alte persoane asigurate;
- contribuțiile persoanelor care încheie contracte de asigurare socială.

Cotele de contribuții de asigurări sociale se aprobă anual prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat. Cotele sunt diferențiate în funcție de condițiile de muncă normale, deosebite sau speciale.

b. Venituri nefiscale formate din: venituri din proprietate, vânzări de bunuri și servicii; venituri din prestări de servicii și alte activități, diverse alte venituri.

c. Subvenții primite de la bugetul de stat.

Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat acoperă contravaloarea prestațiilor de asigurări sociale din sistemul public, cheltuielile privind organizarea și funcționarea sistemului public, finanțarea unor investiții proprii, precum și alte cheltuieli prevăzute de lege.

Veniturile formate din contribuțiile de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale și cheltuielile privind indemnizațiile, ajutoarele și celelalte prestații sociale pentru accidente de muncă și boli profesionale ocupă poziții distincte în bugetul asigurărilor sociale de stat. Cu toate că 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.

Bugetul asigurărilor sociale se elaborează și se aprobă în condiții de echilibru. Excedentele anuale ale acestui buget pot fi utilizate în anul următor, potrivit destinațiilor aprobate prin lege, după restituirea transferurilor primite de la bugetul de stat. Eventualul deficit curent al bugetului asigurărilor sociale de stat se acoperă în ordine din disponibilitățile bugetului din anii precedenți, din fondul de rezervă și, numai în mod excepțional, după epuizarea acestui fond, se apelează la alocații din bugetul de stat. .

Fondul de rezervă se utilizează pentru acoperirea prestațiilor de asigurări sociale, în situații temeinic motivate, sau a altor cheltuieli ale sistemului public, aprobate prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat. Acest fond se constituie prin prelevarea anuală a până la 3% din veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat. Fondul de rezervă rămas neutilizat la sfârșitul anului se reportează în anul următor.

Disponibilitățile bănești ale bugetului asigurărilor sociale de stat sunt purtătoare de dobânzi, nivelul acestor dobânzi stabilindu-se prin convenții încheiate între Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale și Trezoreria statului sau diverse bănci.

6.4.2. Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat

Bugetul asigurărilor sociale de stat se elaborează și se aprobă în aceleași cadru și în aceleași condiții ca și bugetul de stat.

În cele ce urmează vom analiza etapele procesului bugetar la nivelul acestui buget.

Etapa I. Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat

Proiectul de act normativ cu privire la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat se elaborează în conformitate cu calendarul bugetar prevăzut în Legea finanțelor publice pe baza:

- prognozelor indicatorilor macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează acesta, precum și pentru următorii trei ani;
- politicilor fiscale și bugetare;

- politicilor și strategiilor sectoriale, a priorităților stabilite în formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;
- propunerilor de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite.

Guvernul asigură elaborarea proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat în colaborare cu Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Muncii și Justiției Sociale și Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale.

Pe baza datelor proprii și a celor primite de la direcțiile județene și ale Municipiului București, Ministerul Muncii și Justiției sociale elaborează proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul viitor, până la data de 30 septembrie și îl prezintă spre avizare Ministerului de Finanțe.

Etapa II. Examinarea și aprobarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat

După analiza proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat de către Ministerul Finanțelor Publice și acordarea avizului, acesta este trimis Guvernului pentru a fi examinat și a i se aduce eventuale amendamente. Ulterior, bugetului asigurărilor sociale de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat sunt înaintate Parlamentului până la data de 15 octombrie, în vederea examinării și aprobării.

Aceste documente sunt examinate de către comisiile permanente interesate ale fiecărei Camere care își dau avizul. Totodată, examinarea se realizează și de către Compartimentul tehnic-legislativ. La nivelul acestor comisii vor fi formulate și amendamente care vor fi reunite într-un raport comun.

În ședința comună a Senatului și Camerei Deputaților are loc dezbaterea atât a proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat, cât și a raportului comun privind amendamentele. La dezbaterea generală participă și inițiatorul (Ministerul Muncii), care expune motivele ce au condus la elaborarea bugetului asigurărilor sociale de stat și a proiectului legii anuale.

După adoptarea prin vot a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat, aceasta este supusă promulgării de către președintele țării, după care este publicată în "Monitorul Oficial".

Legea bugetului asigurărilor sociale de stat poate fi modificată în timpul exercițiului bugetar, până cel târziu la data de 30 noiembrie, prin legi de rectificare care urmează aceleași proceduri ca și legile bugetare anuale inițiale.

Bugetul asigurărilor sociale de stat, la care este anexat bugetul asigurărilor pentru șomaj, se întocmește, după cum am mai spus, distinct de bugetul de stat, însă se aprobă de Parlament odată cu acesta.

Etapă III. Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat

Această etapă vizează activitatea de încasare a veniturilor bugetare și de efectuare a plății cheltuielilor aprobate prin bugetul asigurărilor sociale de stat. Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat presupune o serie de operațiuni ce pot fi grupate sub denumirea de execuția de casă a bugetului asigurărilor sociale de stat. Aceste operațiuni se realizează prin trezorerii, dar implică și sistemul bancar.

Etapă intermediară execuției bugetului asigurărilor sociale de stat constă în repartizarea pe trimestre și pe instituții a veniturilor și cheltuielilor acestui buget, competențele revenind Ministerului Muncii, Familiei și Protecției sociale și ordonatorilor de credite bugetare.

Execuția veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat reprezintă activitatea de încasare a veniturilor cuvenite acestui buget.

Constituirea veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat se realizează pe baza contribuțiilor lor pentru asigurări sociale de stat și a altor vărsăminte prelevate de la persoane fizice și juridice, conform prevederilor legale. Veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat se realizează prin următoarele procedee:

- ✓ calcularea și plata directă de către subiecții impozitelor în cazul contribuțiilor pentru asigurări sociale de stat datorate de angajatori;
- ✓ calcularea, reținerea și vărsarea la bugetul asigurărilor sociale de stat a contribuțiilor lor de către o terță persoană, în cadrul contribuțiilor lor pentru asigurări sociale datorate de angajați;
- ✓ calcularea de către Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale a contribuțiilor lor datorate de persoanele care se asigură în baza unui contract de asigurări sociale sau a sumelor datorate de persoanele care beneficiază de locuri de tratament și odihnă subvenționate.

Încasarea acestor sume se realizează prin casieriile Caselor de pensii județene sau prin sistemul bancar.

Etapela execuției veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat sunt aceleași ca în cazul execuției bugetului de stat, respectiv așezarea, lichidarea, emiterea titlului de percepere și perceperea veniturilor bugetare.

Execuția cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat reprezintă activitatea de efectuare a cheltuielilor prevăzute și aprobate prin acest buget. Etapele acesteia sunt angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata.

Etapa IV. Încheierea execuției bugetului asigurărilor sociale de stat

Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat se încheie la data de 31 decembrie a fiecărui an. Veniturile neîncasate și cheltuielile neefectuate până la sfârșitul anului se vor încasa, respectiv plăti în contul bugetului anului următor.

Contul anual al execuției bugetului asigurărilor sociale de stat se întocmește de către Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, iar apoi, acesta împreună cu raportul de verificare și analiză al Ministerului de Finanțe este prezentat Guvernului, până la data de 1 mai a anului următor. Guvernul prezintă spre aprobare acest cont Parlamentului până la data de 1 iulie a anului următor celui de execuție.

Aprobarea contului anual al execuției bugetului asigurărilor sociale de stat se realizează prin lege, odată cu contul general anual de execuție a bugetului de stat, a bugetelor fondurilor speciale, ale ordonatorilor de credite, după verificarea acestora de către Curtea de Conturi.

Fondurile speciale sunt venituri publice constituite prin legi speciale prin care se stabilesc și destinațiile acestora. Bugetele fondurilor speciale se elaborează și se administrează în afara bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat. Existența acestor fonduri reprezintă o excepție de la principiul clasic al unității bugetare.

Începând cu anul 1990, anual, în România au fost aprobate mai multe fonduri speciale, iar numărul și dimensiunea acestora a variat de la un an la altul în funcție de scopul constituirii lor. Astfel, de la trei-patru fonduri în primii ani s-a ajuns la un moment dat, prin anii 1996-1998, la un număr de unsprezece-doisprezece fonduri, pentru ca, în prezent să funcționeze doar două.

Cele două bugete, elaborate pentru fondurile speciale, sunt: bugetul fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și bugetul asigurărilor pentru șomaj. Aceste bugete se aprobă ca anexă la Legea bugetului de stat și, respectiv, la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

Proiectele acestor bugete se elaborează de către Ministerul Finanțelor Publice pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite responsabili cu gestionarea bugetelor respective.

Elaborarea, aprobarea și execuția acestor bugete se efectuează potrivit legilor de constituire a acestora și prevederilor Legii finanțelor publice.

Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate este un fond special care se constituie și se utilizează potrivit Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății.

Fondul se formează din contribuții pentru asigurări sociale de sănătate suportate de asigurați (printr-o cotă de 6,5%, aplicată la veniturile persoanei), de persoanele fizice și juridice care angajează personal salariat (printr-o cotă de 7%, aplicată asupra fondului brut de salarii), din subvenții de la bugetul de stat, precum și din alte surse - donații, sponsorizări, dobânzi, exploatarea patrimoniului Casei Naționale de Asigurări de Sănătate (CNAS) și caselor de asigurări de sănătate, în condițiile legii.

Legea prevede anumite categorii de persoane pentru care contribuția este suportată de la buget, după cum urmează:

⇒ de la bugetul de stat se suportă contribuția persoanelor care satisfac serviciul militar în termen, a persoanelor care se află în concediu pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de doi ani și în cazul copilului cu handicap până la împlinirea de către copil a vârstei de trei ani, a persoanelor care execută o pedeapsă privativă de libertate sau se află în arest preventiv, a pensionarilor pentru veniturile din pensii până la limita supusă impozitului pe venit;

⇒ de la bugetul asigurărilor sociale de stat se suportă contribuția pentru persoanele aflate în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, acordat în urma unui accident de muncă sau boli profesionale; - de la bugetul asigurărilor de șomaj se suportă contribuția pentru persoanele care beneficiază de indemnizație

de șomaj;

⇒ de la bugetele locale se suportă contribuția pentru persoanele care fac parte dintr-o familie ce are dreptul la ajutor social, potrivit prevederilor Legii venitului minim garantat.

Colectarea contribuției lor persoanelor juridice și fizice care au calitatea de angajator se face de către Ministerul Finanțelor prin Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) în contul unic deschis pe seama CNAS, iar colectarea contribuțiilor persoanelor fizice se face de către casele de asigurări.

În mod excepțional, în situații motivate, pentru acoperirea deficitului bugetului fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, după epuizarea fondului de rezervă, veniturile bugetului fondului se completează cu sume care se alocă de la bugetul de stat.

Veniturile fondului se utilizează pentru:

- plata serviciilor medicale, a medicamentelor, a materialelor sanitare și a dispozitivelor medicale, în condițiile stabilite prin contractul-cadru;
- cheltuieli de administrare, funcționare și de capital în limita a maximum 3% din sumele colectate. Prin legile bugetare anuale se poate aproba însă depășirea acestei limite de 3%;
- fondul de rezervă în cotă de 1 % din sumele constituite anual la nivelul CNAS;
- plata indemnizațiilor de asigurări sociale de sănătate, în condițiile legii.

Veniturile fondului nu pot fi utilizate pentru alte destinații, pentru care se alocă sume de la bugetul de stat, cum ar fi:

- ◆ investiții pentru construirea și consolidarea de unități sanitare;
- ◆ achiziționarea aparaturii medicale de la nivelul și condițiile
- ◆ stabilite prin hotărâre a Guvernului (aparatură de înaltă performanță);
- ◆ măsuri profilactice și tratamente instituite obligatoriu prin alte norme legale.

Bugetul fondului național unic de asigurări sociale de sănătate se aprobă de către Parlament la propunerea Guvernului, ca anexă la Legea bugetului de stat. Ordonatorul principal de credite aprobă, în condițiile legii, bugetele de venituri și cheltuieli ale caselor de asigurări.

Derularea execuției bugetului fondului se efectuează prin CNAS și organele sale teritoriale care, prin intermediul conturilor de venituri și cheltuieli, deschise la unitățile Trezoreriei statului, efectuează operațiuni de încasări și plăți în contul "Fondului".

Sumele rămase neutilizate la nivelul caselor de asigurări la sfârșitul fiecărui an se virează în contul CNAS. Sumele rămase la nivelul CNAS la sfârșitul anului se reportează în anul următor.

Fondul de rezervă rămas neutilizat la finele anului se reportează în anul următor cu aceeași destinație. Utilizarea acestui fond se stabilește prin legile bugetare anuale.

Disponibilitățile temporare ale fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, precum și cele ale fondului de rezervă se păstrează la Trezoreria statului și sunt purtătoare de dobândă.

Din excedentele înregistrate de fond în anii precedenți și din disponibilitățile fondului de rezervă se pot constitui depozite la termen la Trezoreria statului, în condițiile stabilite prin convenție între CNAS și Ministerul Finanțelor Publice.

Bugetul asigurărilor pentru șomaj cuprinde veniturile și cheltuielile sistemului asigurărilor pentru șomaj. Baza legală privind constituirea acestui buget o reprezintă Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și ocuparea forței de muncă.

Ministerul Muncii și Justiției Sociale fundamentează anual, pe baza propunerilor Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM), proiectul bugetului asigurărilor pentru șomaj.

Bugetul în cauză este aprobat de Parlament odată cu bugetul asigurărilor sociale de stat, ca anexă la acesta.

Veniturile bugetului asigurărilor pentru șomaj se constituie din:

- ☞ contribuțiile angajatorilor și ale persoanelor juridice la care își desfășoară activitatea asigurații;
- ☞ contribuțiile individuale ale angajaților (;
- ☞ contribuțiile datorate de persoanele asigurate în baza contractului de asigurare pentru șomaj;

☞ venituri din alte surse, inclusiv finanțare externă (dobânzi, majorări pentru neplata la termen a contribuțiilor, restituiri ale creditelor acordate în baza legii, taxe încasate de ANOFM din activitatea centrelor regionale de formare profesională a adulților și cele pentru acreditarea furnizorilor de servicii de ocupare, penalități, amenzi și orice alte sume încasate potrivit legii).

În cazul în care aceste venituri nu acoperă finanțarea cheltuielilor, deficitul bugetar este acoperit prin subvenții de la bugetul de stat.

Din resursele financiare constituite în cadrul bugetului asigurărilor pentru șomaj se acoperă, în principal, cheltuielile privind: plata indemnizațiilor de șomaj; plata contribuțiilor pentru asigurări sociale de stat și a contribuțiilor lor pentru asigurări sociale de sănătate datorate de beneficiarii indemnizațiilor de șomaj; plățile compensatorii; finanțarea măsurilor pentru stimularea ocupării forței de muncă și a măsurilor pentru prevenirea șomajului; finanțarea serviciilor de formare profesională pentru persoanele care, potrivit legii, beneficiază în mod gratuit de aceste servicii; finanțarea unor studii, rapoarte și analize privind piața muncii; organizarea și funcționarea ANOFM, inclusiv realizarea de obiective de investiții; cofinanțarea unor proiecte privind modernizarea serviciilor de ocupare și formare profesională sau privind stimularea ocupării forței de muncă etc.

Nivelul cheltuielilor bugetului asigurărilor pentru șomaj se fundamentează de către Ministerul Muncii la propunerea ANOFM, în funcție de indicatorii sociali stabiliți pe baza analizelor, studiilor și prognozelor privind evoluțiile de pe piața muncii. În funcție de necesarul de resurse poate fi modificat nivelul cotelor contribuțiilor lor pentru acoperirea cheltuielilor bugetare, prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

Constituirea resurselor și efectuarea cheltuielilor bugetului asigurărilor pentru șomaj se realizează prin Trezoreria statului. Disponibilitățile bănești, înregistrate la finele anului de către acest buget, se reportează și se utilizează în anul următor. Disponibilitățile bănești sunt purtătoare de dobânzi. *Mentținerea echilibrului bugetar*, axiomă a clasicismului politicii bugetare și economice, semnifică necesitatea asigurării egalității dintre veniturile și cheltuielile bugetare, necesitate derivată din regulile unei bune gestiuni a finanțelor private. În acest sens, proiecțiile bugetare vor trebui să fie prezente în echilibru, urmărindu-se realizarea, în execuția

bugetară, acestui echilibru, în situația înregistrării unui deficit bugetar, datorită încasărilor bugetare insuficiente, acoperirea cheltuielilor bugetare prin împrumuturi sau creație monetară nefiind acceptată, decât în situații excepționale, precum războiul.

Această viziune asupra bugetului se *circumscrie principiului neutralității* bugetare, a neintervenției statului în economie. În prezent, existența generalizată a deficitelor bugetare contează stă principiul de mai sus, adică a caracterului neproductiv al activității statului în economie.

În cadrul ansamblului economic, *deficitele bugetare* sunt dificil de măsurat, atât din motive conceptuale, cât și politice, și în acest sens fiind relevantă *interpretarea alternativă a soldului bugetar*:

- în termenii legii finanțelor, conform principiilor contabilității publice;
- în termenii finanțării deficitului de Trezorerie, necesitând definirea soldului financiar;
- în termenii contabilității naționale, conducând la nevoia și capacitatea de finanțare a statului.

Aprecierea efectelor economice pe care soldurile bugetare negative, deficitele le generează, necesită, în afara alegerii unui deficit semnificativ, adecvat, identificarea obiectivului îndatorării publice, care poate fi de ordin pur financiar sau care poate corespunde unei nevoi economice.

În cazul dezechilibrelor bugetare, intervenția anti-ciclică a statului valorifică rolul regulator al bugetului, bazat pe jocul stabilizatorilor automați, constând în utilizarea deliberată a cheltuielilor și veniturilor bugetare pentru a influența activitatea economică și, în acest sens, separarea soldului bugetar într-o componentă conjuncturală și alta structurală, fiind utilă pentru orientarea alegerilor autorităților publice în domeniul bugetar.

Un deficit bugetar proiectat se poate diminua în perioada de execuție bugetară, dacă, în condițiile unor cheltuieli bugetare date, încasările bugetare cresc datorită creșterii neprevăzute a activității economice, în cazul încetinirii activității economice fenomenul fiind invers. Altfel spus, în condițiile unor rate fiscale constante, randamentul fiscal crește prin extinderea bazei de impozitare, extindere datorată creșterii activităților reale din economie și a inflației.

Asemenea relații complexe există și între cheltuielile bugetare și conjunctura economică.

În consecință, se poate considera un deficit bugetar efectiv ca fiind mai expansionist, comparativ cu un altul, numai într-o situație economică de referință, caracterizată prin constanța nivelului general al prețurilor și al ratei de utilizare a resurselor, situația ocupării depline. Însă, în celelalte situații, aprecierea activismului deficitului bugetar necesită distingerea dintre partea soldului deliberat, creat în acest scop (deficit voluntar) și partea automatică sau conjuncturală a acestui sold (deficit suportat). A accepta dezechilibrul bugetar, format ca răspuns la evoluția activității economice, semnifică, în această interpretare, acordarea unei încrederi suficiente efectelor stabilizatorilor automați, fără intervenția statului.

Să ne reamintim

Bugetul asigurărilor sociale de stat exprimă relații economice bănești ce apar în procesul repartiției venitului național cu prilejul constituirii și repartizării unui fond specific centralizat la și de la dispoziția statului în scopul satisfacerii unor interese generale ale populației aflată într-o anumită structură socio-demografică.

Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate este un fond special care se constituie și se utilizează potrivit Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății.

Bugetul asigurărilor pentru șomaj cuprinde veniturile și cheltuielile sistemului asigurărilor pentru șomaj. Baza legală privind constituirea acestui buget o reprezintă Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și ocuparea forței de muncă.



6.5. Rezumat

Prin prisma balanței financiare specifice în care se găsește, bugetul asigurărilor sociale de stat înregistrează la venituri o structură relativ simplă cu surse reduse unde reprezentativi ca indicatori sunt: contribuția pentru asigurările sociale de stat și contribuția pentru constituirea fondului de ajutor pentru șomaj, plătite de angajatori și de angajați.

La cheltuieli, indicatorii apar într-o structură mai diversificată și totuși limitată la semnificația acestui buget. Aici, reprezentative ca pondere, sunt cheltuielile privind pensiile (pentru limită de vârstă, pentru boală, pentru urmași, etc.), urmate de cele privind protecția socială, cu accent pe starea de șomaj.

Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat sunt structurate după cum urmează:

- a. *Venituri fiscale* sub forma contribuției lor obligatorii
- b. *Venituri nefiscale* formate din: venituri din proprietate, vânzări de bunuri și servicii; venituri din prestări de servicii și alte activități, diverse alte venituri.
- c. *Subvenții* primite de la bugetul de stat.

Bugetul asigurărilor sociale de stat se elaborează și se aprobă în aceleași cadru și în aceleași condiții ca și bugetul de stat, respectiv:

Etapă I. *Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat*

Etapă II. *Examinarea și aprobarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat*

Etapă III. *Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat*

Etapă IV. *Încheierea execuției bugetului asigurărilor sociale de stat*

Elaborarea, aprobarea și execuția acestor bugete se efectuează potrivit legilor de constituire a acestora și prevederilor Legii finanțelor publice.



6.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Structura veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat este următoarea:

- a) venituri fiscale, venituri parafiscale și transferuri bugetare;
- b) venituri fiscale, venituri nefiscale și subvenții;
- c) venituri personale, venituri bugetare și venituri fiscale;
- d) venituri curente, venituri ordinare și venituri fiscale;
- e) nicio variantă nu este corectă.

2. Reprezintă un venit fiscal pentru bugetul asigurărilor sociale de sănătate:

- a) contribuții pentru asigurări sociale de stat datorate de angajatori;

- b) contribuții de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale datorate de angajatori;
- c) contribuții individuale de asigurări sociale, datorate de asigurați;
- d) contribuții de asigurări sociale datorate de alte persoane asigurate;
- e) toate variantele sunt corecte.

3. Proiectul de act normativ cu privire la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat este elaborat de:

- a) Parlament;
- b) Președinție;
- c) ANAF;
- d) Curtea de Conturi;
- e) Guvern.



6.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.



6.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect

Test semestrial din tematica abordată în primele 5 unități de învățare.

Unitatea de învățare 7. Bugetul instituțiilor publice



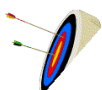
Cuprinsul unității de învățare 7

- 7.1. Introducere
- 7.2. Obiectivele unității de învățare 7
- 7.3. Durata medie de autoinstruire
- 7.4. Conținut
 - 7.4.1. Noțiuni generale privind bugetul instituțiilor publice
 - 7.4.2. Clasificarea și finanțarea instituțiilor publice
- 7.5. Rezumat
- 7.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 7.7. Bibliografie recomandată



7.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol sunt definirea și caracterizarea bugetului instituțiilor publice, precum și analiza veniturilor și a cheltuielilor incluse în bugetul instituțiilor publice.



7.2. Obiectivele unității de învățare 7

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conținutul și structura BIP;
- să delimiteze etapele procesului bugetar ale BIP;
- să indice criteriile de clasificare și finanțare ale instituțiilor publice.



7.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



7.4. Conținut

7.4.1. Noțiuni generale privind bugetul instituțiilor publice

Finanțarea cheltuielilor unor instituții publice, indiferent de subordonare, se asigură atât din bugetul de stat, cât și din bugetele locale, numai în cazurile în care,

prin legea bugetară anuală sau prin legi speciale, se stabilesc categoriile de cheltuieli care se finanțează prin fiecare buget.

Finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale instituțiilor publice se asigură astfel:

- integral din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;
- din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;
- integral, din veniturile proprii.

Instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz, varsă integral veniturile realizate la bugetul din care sunt finanțate.

Instituțiile publice pot folosi, pentru desfășurarea activității lor, bunuri materiale și fonduri bănești primite de la persoanele juridice și fizice, sub formă de donații și sponsorizări, cu respectarea dispozițiilor legale.

Fondurile bănești acordate de persoanele juridice și fizice, în situația instituțiilor publice finanțate integral de la buget, se varsă direct la bugetul din care se finanțează acestea. Cu aceste sume se majorează creditele bugetare ale bugetului respectiv și se vor utiliza cu respectarea destinațiilor stabilite de transmitător.

Lunar, în termen de 10 zile de la expirarea lunii, ordonatorii principali de credite vor transmite Ministerului de Finanțe situația privind sumele virate la buget, în vederea introducerii modificărilor corespunzătoare în volumul și structura bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor fondurilor speciale, după caz.

Cu fondurile bănești acordate de persoanele juridice și fizice, în situația instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii, se vor majora bugetele de venituri și cheltuieli ale acestora. Aceste instituții au obligația de a prezenta, în anexa la contul de execuție bugetară trimestrială și anuală, situația privind sumele primite și utilizate în aceste condiții și cu care a fost majorat bugetul de venituri și cheltuieli.

Bunurile materiale primite de instituțiile publice se înregistrează în contabilitatea acestora.

Veniturile proprii ale instituțiilor publice se încasează, se administrează, se utilizează și se contabilizează de către acestea, potrivit dispozițiilor legale.

Veniturile proprii ale instituțiilor publice provin din chirii, organizarea de manifestări culturale și sportive, concursuri artistice, publicații, prestații editoriale, studii, proiecte, valorificări de produse din activități proprii sau anexe, prestări de servicii și altele asemenea.

Excedentele rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate inclusiv din fonduri publice, se regularizează la sfârșitul anului cu bugetul din care sunt finanțate, în limita sumelor primite de la acesta.

Excedentele anuale rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate integral din venituri proprii, se reportează în anul următor.

7.4.2. Clasificarea și finanțarea instituțiilor publice

Bugetele de venituri și cheltuieli pentru activitățile finanțate integral din venituri proprii se întocmesc o dată cu bugetul instituției publice de care aparțin și se aprobă o dată cu bugetul acesteia.

Veniturile și cheltuielile activităților finanțate integral din venituri proprii se grupează pe baza clasificăției bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor. În situația nerealizării veniturilor prevăzute în bugetele activităților finanțate integral din venituri proprii, cheltuielile vor fi efectuate în limita veniturilor realizate.

Excedentele anuale rezultate din execuția bugetelor de venituri și cheltuieli ale activităților finanțate integral din venituri proprii se reportează în anul următor.

În cazul în care la înființarea, în subordinea unor ordonatori principali de credite, a unor instituții publice sau a unor activități finanțate integral din venituri proprii, acestea nu dispun de fonduri suficiente, în baza documentațiilor temeinic fundamentate, ordonatorii principali de credite pot acorda împrumuturi fără dobândă din bugetul propriu, pe bază de convenție. Împrumuturile acordate vor fi rambursate integral în termen de 6 luni de la data acordării.

Instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv activitățile de pe lângă unele instituții publice, finanțate integral din venituri

propriei, efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile teritoriale ale trezoreriei statului în a căror rază își au sediul și la care au deschise conturile de venituri, cheltuieli și disponibilități. Este interzis instituțiilor publice de a efectua operațiunile de mai sus prin băncile comerciale.

Instituțiile publice au obligația de a transmite bugetul aprobat unității teritoriale a trezoreriei statului.

Instituțiile publice de subordonare locală își finanțează cheltuielile curente și de capital, în funcție de statutul juridic, astfel:

a) integral din bugetul local

Instituțiile publice locale care sunt finanțate integral din bugetul local, varsă veniturile realizate la acest buget. În situația instituțiilor publice finanțate integral de la bugetul local, fondurile bănești acordate de persoanele juridice și fizice sunt vărsate direct la bugetul local din care se finanțează acestea. Cu aceste sume se majorează veniturile și cheltuielile bugetului local, iar fondurile se vor utiliza cu respectarea destinațiilor stabilite de transmitător.

b) din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul local

Instituțiile publice locale care se finanțează integral sau parțial din veniturile proprii încasează, administrează, utilizează și contabilizează aceste venituri proprii, ce provin din prestări de servicii, chirii, manifestări culturale și sportive, concursuri artistice, publicații, prestații editoriale, studii, proiecte, valorificări de produse din activități proprii sau anexe și altele.

Instituțiile publice mai pot folosi pentru desfășurarea activității lor bunuri materiale și fonduri bănești primite de la persoane juridice și fizice, sub formă de donații și sponsorizări. Bunurile materiale primite de instituțiile publice primite de la persoanele fizice sau juridice sub formă de donații sau sponsorizări se înregistrează în contabilitatea acestora.

În situația instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii, fondurile bănești acordate de persoanele juridice și fizice vor majora bugetele de venituri și cheltuieli ale acestora. Aceste instituții au obligația de a prezenta, în anexa la contul de execuție bugetară trimestrială și anuală, situația privind sumele primite și utilizate în aceste condiții și cu care a fost majorat bugetul de venituri și cheltuieli.

Excedentele rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate parțial din venituri proprii, se regularizează la sfârșitul anului cu bugetele locale din care sunt finanțate, în limita sumelor primite de la acestea.

c) integral din veniturile proprii

Excedentele rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice care sunt finanțate integral din venituri proprii, rămân la dispoziția acestora, urmând a fi folosite în anul următor cu aceeași destinație.

Să ne reamintim

Finanțarea cheltuielilor unor instituții publice, indiferent de subordonare, se asigură atât din bugetul de stat, cât și din bugetele locale, numai în cazurile în care, prin legea bugetară anuală sau prin legi speciale, se stabilesc categoriile de cheltuieli care se finanțează prin fiecare buget.

Instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv activitățile de pe lângă unele instituții publice, finanțate integral din venituri proprii, *efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile teritoriale ale trezoreriei statului* în a căror rază își au sediul și la care au deschise conturile de venituri, cheltuieli și disponibilități



7.5. Rezumat

Finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale instituțiilor publice se asigură astfel:

- integral din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;
- din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz;
- integral, din veniturile proprii.

Instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, după caz, varsă integral veniturile realizate la bugetul din care sunt finanțate.

Instituțiile publice pot folosi, pentru desfășurarea activității lor, bunuri materiale și fonduri bănești primite de la persoanele juridice și fizice, sub formă de donații și sponsorizări, cu respectarea dispozițiilor legale.

Excedentele rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate inclusiv din fonduri publice, se regularizează la sfârșitul anului cu bugetul din care sunt finanțate, în limita sumelor primite de la acesta.

Excedentele anuale rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate integral din venituri proprii, se reportează în anul următor.

Veniturile și cheltuielile activităților finanțate integral din venituri proprii se grupează pe baza clasificăției bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor Publice. În situația nerealizării veniturilor prevăzute în bugetele activităților finanțate integral din venituri proprii, cheltuielile vor fi efectuate în limita veniturilor realizate.



7.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale instituțiilor publice se asigură din:
 - a. bugetul de stat;
 - b. bugetul asigurărilor sociale de stat;
 - c. venituri proprii;
 - d. subvenții;
 - e. toate variantele sunt corecte.

2. Instituțiile publice finanțate integral de la bugetul de stat varsă integral veniturile realizate la:
 - a. bugetul local;
 - b. bugetul asigurărilor sociale de stat;
 - c. fondul de șomaj;
 - d. bugetul de stat;
 - e. nicio variantă nu este corectă.

3. Excedentele rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate inclusiv din fonduri publice, se regularizează:

- a. la începutul exercițiului bugetar curent;
- b. la începutul exercițiului bugetar viitor;
- c. la finalul exercițiului bugetar;
- d. nu se regularizează;
- e. nicio variantă nu este corectă.



7.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 8.

Organizarea și funcționarea trezoreriei statului



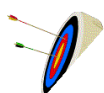
Cuprinsul unității de învățare 8

- 8.1. Introducere
- 8.2. Obiectivele unității de învățare 8
- 8.3. Durata medie de autoinstruire
- 8.4. Conținut
 - 8.4.1. Scurt istoric al trezoreriei
 - 8.4.2. Organizarea trezoreriei
 - 8.4.3. Funcțiile trezoreriei
- 8.5. Rezumat
- 8.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 8.7. Bibliografie recomandată



8.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol constau în definirea și caracterizarea trezoreriei publice, precum și în analizarea organizării și funcțiilor acesteia.



8.2. Obiectivele unității de învățare 8

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de trezorerie publică;
- să delimiteze funcțiile trezoreriei publice;
- să indice modul de organizare a trezoreriei.



8.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



8.4. Conținut

8.4.1. Scurt istoric al trezoreriei

Potrivit dicționarului Larrousse, termenul trezorerie prezintă mai multe sensuri:

- ☞ administrarea trezoreriei publice;
- ☞ locul unde este păstrat și gestionat tezaurul public;
- ☞ ansamblul capitalurilor lichide ale unei întreprinderi (casa, conturile din bănci, titlurile negociabile);
- ☞ finanțele statului;

Trezoreria publică desemnează o unitate organizatorică a Ministerului Finanțelor care are rolul de a asigura statului disponibilitățile financiare de care are nevoie pentru a face față obligațiilor sale.

Istoria Trezoreriei, ca funcționalitate, își află începuturile încă din lumea antică. Numele său vine din grecescul “thesauros” (sau latinescul “thesurus”), care desemna o sumă de bani depozitată, economisită.

În timpul Egiptului antic și Babilonului, tezaurul statului era depozitat în palatul regal sau în temple. Statul își tezauriza resursele, dar nu le reinjecta în circuitul economic sau social. În Grecia antică, unde surplusul de venituri publice – ce erau special afectate unor categorii de cheltuieli – era depus în temple și gestionat de zece trezorieri. În afara acestui tezaur, în Atena exista un al doilea tezaur, depus, de asemenea, în temple: când statul avea nevoie de bani, el se împrumuta la “casa sacră a Atenei”, căreia îi plătea și dobândă.

La Roma, existau patru Trezorerii diferite, a căror organizare a fost perfecționată de primul dintre împărați, Octavian Augustus: *aerarium* sau vechiul Tezaur al Republicii; *fiscus Caesaris*, care era formată din mai multe casierii, veniturile colectate de fiecare dintre acestea având stabilită o destinația precisă; *casa autonomă militară*, alimentată din colectările de impozite și din care se plăteau pensiile militarilor; *patrimoniul lui Caesar*, ce păstra venitul personal al imperatorului. În timpul împăratului Tiberiu a fost creată prima instituție de felul Ministerului de Finanțe, a apărut o cancelarie imperială centrală – pentru conducerea centralizată a finanțelor Statului – iar *fiscus* s-a transformat într-o casierie publică unică.

Epoca feudală a reprezentat o perioadă de regres a dezvoltării financiare, cel puțin în prima sa parte. Astfel, între caseta personală a suveranului și Trezoreria publică nu mai era o distincție netă, iar fărâmițarea puterii politice și dimensiunea mică a numerarului – inclusiv o circulație bănească precară, schimburile comerciale efectuându-se cu precădere în natură – au condus la diminuarea rolului Trezoreriei și o incoerență accentuată a operațiunilor desfășurate de aceasta.

În perioada Renașterii, odată cu formarea monarhiilor absolute, finanțele publice și, împreună cu ele, Trezoreria Statului, au început să se dezvolte în sensul caracteristicilor pe care aceste organisme le au în epoca modernă: acoperirea deficitelor sau a altor necesități de finanțare publică prin împrumut din sistemul bancar, inclusiv de la băncile internaționale; realizarea și perfecționarea metodelor de control a finanțelor publice – Cameră de Conturi etc.

În Franța, bazele sistemului financiar modern au fost puse de Napoleon, care a creat Banca Franței, ca bancă centrală și două ministere: un minister al Finanțelor (Buget și Impozite) și un minister al Trezoreriei Publice, ale cărui funcțiuni constau în: colectarea impozitelor, gestionarea datoriei publice și a creanțelor statului, contabilitatea, mișcarea fondurilor (prin aceasta înțelegând alocarea fondurilor publice, inclusiv deschiderile de credite bugetare). Casa de serviciu, forma inițială a Trezoreriei Statului, asigură compensarea generală a mișcărilor fondurilor între sediile teritoriale ale Trezoreriei. Tot în acea perioadă a început centralizarea tuturor acestor mișcări și limitarea transportului de lichidități, prin afectarea veniturilor colectate local la cheltuieli și deschiderea unui cont curent la fiecare Trezorerie teritorială la Casa de serviciu. Această organizare reprezintă, în fapt, concretizarea principiului *unitate de casă*.

Atunci când s-a creat contul curent unic al Trezoreriei la banca centrală, în contrapartida privilegiului exclusiv de emisiune, Trezoreria a transferat băncii centrale o mare parte din sarcinile ce privesc mișcarea și centralizarea fondurilor.

În România, după 1989, odată cu trecerea la economia de piață s-au întreprins măsuri care au determinat schimbări esențiale în domeniul finanțelor publice.

Astfel s-a adoptat 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.

În domeniul execuției financiare au fost aplicate măsuri cu caracter de reformă prin care să se asigure condiții optime pentru administrarea resurselor financiare ale statului.

Până în anul 1989 execuția de casă a bugetului de stat era efectuată de către Banca Națională a României, Ministerului Finanțelor revenindu-i numai rolul de conducere a execuției bugetare și de încheiere a contului general anual de execuției bugetară.

Datorită schimbărilor intervenite în organizarea și funcționarea sistemului bancar în România, statul și-a revizuit, în funcție de interesele pe care le urmărește, modul de organizare și funcționare a execuției bugetare.

Astfel, s-a trecut de la execuția de casă prin Banca Națională la execuția de casă prin sistemul trezoreriei statului integrat în activitatea Ministerului Finanțelor.

Prin acest sistem au fost create condițiile necesare ca organele abilitate ale statului să supravegheze în mai bune condiții constituirea resurselor financiare publice și utilizarea acestora în scopul pentru care au fost alocate.

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

- ⇒ reorganizarea băncilor și consecințele acesteia asupra finanțelor publice;
- ⇒ schimbarea concepțiilor privind administrarea și utilizarea resurselor financiare publice;
- ⇒ cerințele și posibilitățile reale de asigurare a echilibrului finanțelor publice, prin investiții pornite în fazele de urmărire a execuției bugetare;
- ⇒ autonomia bugetului asigurărilor sociale de stat, în contextul prevederilor Legii finanțelor publice;
- ⇒ întărirea autonomiei finanțelor locale, la nivelul bugetelor acestora din subdiviziunile administrației teritoriale, în cadrul județelor, potrivit Legii administrațiilor publice locale;

⇒ înființarea și funcționarea fondurilor speciale, prin autonomizarea bugetelor acestora;

⇒ 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, prin lege, următoarele atribuții:

- ✓ încasarea veniturilor bugetare și evidențierea acestora pe capitole, subcapitole și 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;

- ✓ păstrarea conturilor de disponibilități ale bugetelor locale, ale instituțiilor publice, ale agenților economici ce au conturi deschise la trezorerie;

- ✓ transmiterea informațiilor către Ministerul Finanțelor 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. 31/1990 privind societățile comerciale, care a preluat de 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 adatelor de execuție, influențând negativ urmărirea execuției și a echilibrului bugetar;

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

⇒ în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 78/1992 Ministerul Finanțelor 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 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.

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 economice 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 ale băncii.

De asemenea, prin Trezorerie, se realizează și politica de plasamente financiare din disponibilitățile temporare aflate în conturile trezoreriei, asigurând, 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, 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.

8.4.2. Organizarea trezoreriei

Trezoreria publică, ca serviciu al statului, face parte din administrația Ministerului Finanțelor și, împreună cu Banca Națională și organismele ce reglementează piața de capital, își exercită autoritatea asupra întregului sector financiar.

Administrația centrală financiară este condusă de către Ministerul Finanțelor, care poate fi compus din unul sau mai multe ministere. De exemplu, în Germania și Statele Unite ale Americii există două astfel de ministere – Secretariatul Trezoreriei și Biroul de Conducere al Bugetului (Secretary of Treasury și Office of Management of the Budget), în Italia sunt trei, iar în Marea Britanie cinci, reunite sub conducerea unică a ministrului de finanțe (Chancellor of the Exchequer).

Autoritatea financiară într-un stat este plasată, după caz, sub cea a Parlamentului sau a Președintelui Republicii și este împărțită cu ansamblul Guvernului, în special cu ministerele așa numite “tehnice” (sau ordonatori principali de credite), cum sunt Ministerele Industriei, Agriculturii, Construcțiilor etc., făcându-se referire, cu precădere, la funcțiunile economice ale acestora și, prin aceasta, fiind corelate cu operațiunile Trezoreriei Statului. De exemplu, dacă se pune problema finanțării investițiilor într-o societate națională, Ministerul Economiei este direct interesat de hotărârile referitoare la politica energetică a țării.

Deși ministerele tehnice au o largă autonomie, propunerile privind liniile directoare ale dezvoltării sectoarelor pe care le conduc, după ce sunt acceptate la nivelul Guvernului, sunt transmise Ministerul Finanțelor și, implicit, Trezoreriei, care vor stabili dacă există mijloacele necesare finanțării proiectelor. În acest fel, Ministerului Finanțelor îi revine misiunea de a alege mijloacele prin care să mențină echilibrul la nivel macroeconomic, respectiv politica în domeniul datoriei publice, corelarea resurselor și cheltuielilor Trezoreriei, stabilitatea monedei naționale, relațiile cu organismele financiare internaționale.

Organizarea Trezoreriei finanțelor publice în România este realizată într-un sistem unitar, atât la nivel central, cât și în teritoriu, în scopul cuprinderii tuturor operațiunilor financiare ale sectorului public, și anume:

- Trezoreria centrală;
- Trezoreriile județene și a municipiului București;

- ✎ Trezoreriile municipale;
- ✎ Trezoreriile orașenești;
- ✎ Trezoreriile comunale.

În funcție de nivelul la care este organizată, unitatea teritorială a Trezoreriei Statului poate fi:

- la nivel central, unitatea teritorială a Trezoreriei statului este Direcția Generală a Trezoreriei Statului, organizată în cadrul Ministerului de Finanțe;
- la nivel județean, unitatea teritorială a Trezoreriei statului este Direcția Județeană a Trezoreriei Statului, organizată în cadrul Direcției Generale a Finanțelor Publice Județene;
- la nivel municipal, unitatea teritorială a Trezoreriei statului este Direcția Municipală a Trezoreriei Statului, organizată în cadrul Administrației Finanțelor Publice Municipale;
- la nivel orășenesc, unitatea teritorială a Trezoreriei statului este Serviciul de Trezorerie, organizată în cadrul Administrației Finanțelor Publice Orașenești;
- la nivel comunal, unitatea teritorială a Trezoreriei statului este Serviciul de Trezorerie, organizată în cadrul Administrației Finanțelor Publice Comunale.

Trezoreria centrală este organizată în cadrul Ministerului Finanțelor, funcțiunile sale fiind îndeplinite, în prezent, de două direcții generale: cea a Trezoreriei Statului și cea a Datoriei publice. Acestea îndeplinesc următoarele funcțiuni:

- elaborează instrucțiunile privind organizarea și funcționarea Trezoreriilor teritoriale și sprijină activitatea acestora;
- asigura evidența contabilă a constituirii și utilizării tuturor fondurilor statului;
- deschide creditele bugetare din dispoziția ordonatorilor principali de credite;
- gestionează contul corespondent al Trezoreriilor aflat la Banca Națională a României sau la băncile comerciale, după caz;
- efectuează operațiunile de decontare între unitățile Trezoreriilor județene;

- gestionează fondurile cu destinație specială constituite la nivelul economiei naționale;
- administrează conturile de cliring, barter și cooperare economică, în conformitate cu acordurile guvernamentale;
- efectuează plasamente financiare la termen;
- gestionează datoria publică internă și externă;
- elaborează lucrările de execuție bugetară și a contului Trezoreriei în structurile și la termenele stabilite, cu prezentarea de măsuri în ce privește asigurarea echilibrului bugetar;
- elaborează raportul și contul general de execuție a bugetului de stat, a fondurilor speciale și extrabugetare.

Direcția de trezorerie organizată în cadrul direcțiilor generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat județene și a municipiului București, coordonează și sintetizează fluxurile financiare ale trezoreriilor de pe teritoriul județului. Principalele sale atribuții sunt:

- organizează și coordonează activitatea de trezorerie la organele financiare teritoriale;
- gestionează contul corespondent al trezoreriei județene deschis la sucursalele Băncii Naționale a României și asigură efectuarea decontărilor dintre trezoreriile locale și respectivele instituții bancare corespondente;
- gestionează conturile corespondente ale trezoreriilor pe care le are în subordine;
- deschide credite bugetare pentru ordonatorii secundari de credite bugetare;
- elaborează periodic lucrări de analiză și sinteză privind execuția bugetară, conturile de trezorerie etc., pe care le transmite operativ Ministerului Finanțelor;
- asigură încheierea exercițiului financiar la nivelul județului și municipiului București;
- întocmește bilanțul contabil centralizat al trezoreriei, analizează conturile de activ și pasiv și elaborează analiza acestora;

- o asigură numerarul necesar efectuării plăților, redistribuirea soldului de casă și stabilirea plafoanelor de casă, prin coordonarea activității compartimentelor casierie-tezaur.

Structura organizatorică a Direcției Județene a Trezoreriei Statului este următoarea:

a. *Serviciul de îndrumare și verificare a activității trezoreriilor locale*, cu următoarele atribuții:

- derularea operațiunilor prin trezorerie;
- clasificția indicatorilor privind finanțele publice;
- conturile de venituri ale bugetului de stat, fondurilor speciale și veniturilor proprii ale instituțiilor publice;
- îndrumarea metodologică a trezoreriilor teritoriale în conformitate cu legislația în vigoare.

b. *Serviciul de administrare și contabilitate a contului curent al trezoreriei*, cu următoarele atribuții:

- realizarea circuitului bancar al documentelor de decontare între trezoreriile operative, băncile comerciale, Ministerul Finanțelor și Banca Națională a României.

c. *Serviciul de buget și contabilitate publică*, cu următoarele atribuții:

- relații cu primăriile în domeniul bugetelor locale și a execuției bugetelor de venituri și cheltuieli;
- centralizarea raportărilor privind numărul de salariați și a fondului de salarii la instituțiile publice.

d. *Serviciul de urmărire a activității de vânzare și gestiune a titlurilor de stat*, cu următoarele atribuții:

- coordonarea activității de vânzare și răscumpărare a certificatelor de trezorerie;
- anunțarea în mass-media a emisiunilor de certificate lansate;

asigurarea aplicării dobânzilor acordate de către Ministerul Finanțelor.

Trezoreriile teritoriale la nivel de municipiu, orașe și comunelor sunt unități direct funcționale, care îndeplinesc, în principal, următoarele funcțiuni, în cadrul serviciilor / birourilor specializate în acest scop.

a) Serviciul / biroul casierie - tezaur:

- o încasează veniturile din impozite, taxe și alte venituri în numerar de la toate categoriile de contribuabili;
- o eliberează numerar la cererea instituțiilor publice din conturile acestora în vederea efectuării de plăți prin casieria proprie pentru salarii, drepturi de asigurări sociale, deplasări etc.;
- o efectuează plăți persoanelor fizice privind anumite drepturi bănești aprobate de lege, pe baza documentelor tipizate completate de beneficiarii de sumă și aprobate de persoanele în drept;
- o conduce evidența zilnică a intrărilor și ieșirilor de numerar, stabilește soldul zilnic al casieriei, întocmește jurnalul de casă;
- o asigură integritatea și securitatea numerarului din casieria proprie.

b) Serviciul / biroul controlul și evidența veniturilor

Serviciul / biroul controlul și evidența veniturilor au ca principale atribuții:

- o controlul privind încasarea veniturilor la bugetul de stat, bugetele locale și bugetul asigurărilor sociale de stat, precum și la fondurile speciale și extrabugetare;
- o urmărirea încadrării încasărilor în conturile sintetice și analitice, conform clasificăției bugetare și a evidenței analitice pe plătitori;
- o calcularea și aplicarea majorărilor de întârziere și comunicarea acestora agenților economici;
- o verificarea respectării obligațiilor pe care agenții economici le au față de buget, pe baza deconturilor și a dărilor de seamă primite de la aceștia;
- o verificarea documentelor privind amânarea, eșalonarea sau restituirea veniturilor bugetare, primite de la circumscripțiile și administrațiile financiare;
- o întocmirea jurnalului privind încasarea veniturilor;

- o analiza și verificarea cererilor contribuabililor de compensare dintre între unele impozite și taxe, iar după aprobare, întocmirea notei de înregistrare a acestor operațiuni în vederea compensării în evidența analitică;
- o stabilirea listei cu contribuabilii care au înregistrat restanțe de plată a impozitelor și taxelor către buget și transmiterea acesteia către organele de urmărire fiscală;
- o elaborarea, la finele anului fiscal, a sintezei încasării veniturilor pe surse și plătitori, precum și sumele rămase de încasat;
- o încheierea, la sfârșitul anului, a conturilor analitice și sintetice de venituri bugetare.

c) Serviciul / biroul de control al cheltuielilor

Principalele atribuții ale serviciului / biroului de control al cheltuielilor bugetare constau în:

- o controlul documentelor prezentate de ordonatorii de plăți prin care solicită credite bugetare. Prin acest control se verifică, în primul rând, încadrarea plăților în limita creditelor bugetare aprobate pe subdiviziunile clasificăției bugetare, potrivit structurii aprobate prin Legea anuală a bugetului de stat, precum și în limita disponibilităților în cont;
- o verificarea repartizării creditelor deschise din bugetele locale – cu încadrarea acestora în limita creditelor deschise și în totalul disponibilităților pe fiecare unitate administrativ-teritorială;
- o asigurarea respectării reglementărilor în vigoare privind utilizarea fondurilor extrabugetare și speciale;
- o evidența analitică a conturilor de cheltuieli și disponibilități deschise pe ministere și instituții publice subordonate, eliberând extrase de cont, inclusiv documentele justificative;
- o întocmește jurnale contabile zilnice pentru operațiunile de încasări și plăți prin conturile deschise pe seama ministerelor și instituțiilor publice subordonate, asigurând confruntarea cu contabilitatea.

d) Serviciul / biroul contabilitate și decontări

Serviciul / biroul contabilitate și decontări are, ca principale sarcini:

- o asigurarea contabilității sintetice și analitice privind execuția de casă a bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor extrabugetare și speciale, cu ajutorul conturilor sintetice și analitice desfășurate pe subdiviziunile clasificăției bugetare și pe plătitori;
- o înregistrarea în ordine cronologică și sistematică a operațiunilor de încasări și plăți efectuate în numerar sau prin cont, numai pe bază de documente justificative (cecuri, chitanțe, dispoziții / ordine de plată sau încasare, note contabile etc.);
- o indicarea corectă a simbolurilor conturilor debitoare și creditoare în documentele contabile (jurnale, situații, etc.);
- o lucrări de execuție operativă și periodică privind execuția de casă a bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor extrabugetare și speciale, contului de trezorerie;
- o balanța de verificare zilnică și lunară privind operațiunile derulate prin trezorerie;
- o lucrări de încheiere a execuției financiare la finele anului, precum și bilanțul contabil anual, inclusiv lucrările de execuție;
- o operațiuni de plăți din contul trezoreriei, prin contul corespondent deschis la Banca Națională a României;
- o decontări între unitățile trezoreriei și trezoreria județeană și, eventual, băncile comerciale;
- o întocmește și primește avize de debitare și creditare în contul trezoreriei, pe baza documentelor emise / primite de la unitățile din subordine sau bănci.

8.4.3. Funcțiile trezoreriei

Rezultat al unei evoluții complexe și adesea contradictorii funcțiile ale Trezoreriei nu sunt ușor de delimitat. Totuși, se pot grupa, într-o abordare generică, în două categorii principale:

➤ *funcții clasice ale trezoreriei*: funcția de casier al statului, funcția de bancă a statului;

➤ *funcții actuale (moderne) ale trezoreriei*: gestionarea resurselor și cheltuielilor publice, emitent și intermediar pe piața de financiară, exercitarea de misiuni ce țin de calitatea sa de autoritate publică în domeniul financiar, gestionarea instrumentelor de intervenție financiară publică adresate sectorului real al economiei, menținerea echilibrului macroeconomic.

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

A. Funcția de casier public

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 restrictiv. 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 operațiunilor de încasări și plăți efectuate de stat;
2. Vegherea la existența disponibilităților pentru a face față angajamentelor statului.

1. Execuția de casă a operațiunilor de încasări și plăți efectuate de stat.

Obiectul execuției îl reprezintă operațiile autorităților publice (centrale și locale) și ale corespondenților lor (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 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 lor. 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 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 piața internă, plăți de comisioane) și cu mișcările datorate operațiilor corespondenților.

Prin analiza acestor mișcări excepționale se poate determina un trend al fluctuațiilor lichidităților Trezoreriei și a succesiunilor perioadelor de creștere (lichidități abundente) și scădere (lipsă de lichidități). Asemenea perioade pot fi identificate în cadrul trimestrelor, pe luni ale acestora, între trimestre, dar și în cadrul lunilor.

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

B. 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.

Trezoreria publică îndeplinește o serie întreagă de funcțiuni, care pot fi grupate în cinci mari categorii:

- ☐ gestionarea resurselor și cheltuielilor publice;
- ☐ emitent și intermediar pe piața de financiară;
- ☐ exercitarea de misiuni ce țin de calitatea sa de autoritate publică în domeniul financiar;
- ☐ gestionarea instrumentelor de intervenție financiară publică adresate sectorului real al economiei;
- ☐ menținerea echilibrului macroeconomic.

A. Gestionarea resurselor si cheltuielilor publice

Această funcțiune reprezintă funcțiunea financiară primordială a Statului și constă în a asigura, în ansamblul circuitului Trezoreriei publice, ca intrările și ieșirile de fonduri să se echilibreze.

Gestionarea Trezoreriei Statului presupune, în același timp, să se facă distincția între echilibrul bugetar și echilibrul Trezoreriei. Astfel, se observă că

există decalaje temporare între intrările și ieșirile de fonduri chiar și bugetele echilibrate, iar rolul Trezoreriei constă tocmai în a acoperi aceste decalaje temporare. În situația înregistrării de deficite bugetare la finele anului bugetar, funcția de gestionar Trezoreriei îi impune să asigure acoperirea necesităților de finanțare a Statului, împrumutându-se pe termen mediu sau lung pe piața de capital internă sau externă.

Trezoreria acordă, de asemenea, împrumuturi pe termen scurt, dacă există la un moment dat, în cursul exercițiului bugetar, un excedent de lichidități. Această operațiune derivă din funcțiunea Trezoreriei de gestionar financiar al resurselor Statului.

Dacă dimensiunea datoriei publice atinge un nivel considerat necorespunzător și/sau structura acesteia nu este adecvată posibilităților financiare ale Trezoreriei, aceasta va trebui să aplice o politică activă a îndatorării, în sensul că va trebui, ca orice agent economic, să intervină pe piața financiară pentru a profita de oportunitățile pe care aceasta le oferă în vederea reducerii și/sau decalării costurilor aferente datoriei.

B. Emitent și intermediar pe piața financiară

Trezoreria se împrumută nu numai pentru a acoperi eventualul deficit bugetar, ci și pentru a acorda, la rândul său, împrumuturi, în îndeplinirea rolului statului de a promova dezvoltarea economică și asigura protecția socială a populației.

Această funcțiune a Trezoreriei este, de altfel, reflectată în Conturile Naționale, unde, în tabloul operațiunilor financiare (TOF), este înregistrată ca unul dintre principalii intermediari financiari pe piața de capital, alături de banca centrală a statului și de instituțiile financiare specializate.

C. Exercițarea de misiuni ce țin de calitatea sa de autoritate publică în domeniul financiar

Trezoreria exercită numeroase misiuni care revin Statului prin rolul acestuia de a interveni în activitatea economico-financiară și socială:

- ❖ are sub controlul său o serie de instituții financiare prin care se derulează operațiuni de mișcare a fondurilor publice;
- ❖ veghează la funcționarea în bune condițiuni a ansamblului instituțiilor ce acordă împrumuturi în economie, fără ca prin aceasta să-și asume funcția de supraveghere a și de control, care revine autorităților monetare;
- ❖ este persoana juridică cu calitatea de acționar și gestionar a participațiilor statului în toate sectoarele – industrial, comercial, construcții etc. – și în această calitate utilizează mijloacele de acțiune de care dispune statul ca proprietar;
- ❖ este asociată la acțiunile autorităților publice în relațiile acestora cu organismele financiare internaționale, reflectarea operațiunilor derulate între acestea realizându-se implicit în conturile Trezoreriei.

D. Gestionarea instrumentelor de intervenție financiară publică adresate sectorului real al economiei

Pentru a-și îndeplini rolul de intervenție în favoarea dezvoltării economiei naționale, Statul utilizează o multitudine de mijloace, de obicei, indirecte, pentru stimularea activității. Aproape toate aceste mijloace urmăresc reducerea costului resurselor financiare de care dispun întreprinderile sau facilitarea pătrunderii acestora pe piața financiară, cu scopul declarat de a privilegia o anumită acțiune cu caracter economic sau social. Dintre aceste mijloace, de altfel foarte diverse, cele mai importante sunt:

- ⇒ autorizările speciale pe care le poate acorda Trezoreria, în condițiile reglementărilor în vigoare, în favoarea unei întreprinderi, care îi conferă acesteia accesul la o finanțare privilegiată;
- ⇒ statul poate să intervină, prin intermediul unor prime care să subvenționeze o parte din cheltuielile pentru o anumită activitate desfășurată de o întreprindere, reducând corespunzător costul acesteia. De exemplu, pentru impulsivizarea dezvoltării regionale, a accelerării construcțiilor de locuințe etc.;
- ⇒ statul poate să acorde bonificații de dobândă. Prin aceasta se obligă să plătească diferența dintre costul resurselor împrumutate (rata dobânzii) de întreprindere pe piața financiară (în general împrumut de tip bancar) și rata

dobânzii mai mică, pe care instituția de credit a consimțit să o acorde respectivei întreprinderi, cu condiția ca diferențialul de dobândă să fie acoperit de stat;

⇒ statul poate să acționeze pentru scăderea costurilor generate de un credit contractat de un agent economic nefinanciar și prin acordarea unei garanții. Această garanție, prin care Trezoreria preia în sarcina sa riscul, obligându-se să plătească în locul debitorului, dacă acesta ajunge în incapacitate de plată, prezintă un dublu avantaj:

- instituția de credit este asigurată contra riscului de nerambursare aferent clientului subvenționat de stat;
- întreprinderea are acces, în general, la o sursă de finanțare mai ieftină, deoarece lipsa riscului face ca dobânda acordată de instituția de credit să fie mai mică.

Intervențiile Trezoreriei vizează o mare varietate de obiective:

- ⇒ dezvoltarea regională și amenajarea teritoriului;
- ⇒ creșterea numărului de locuințe cu destinație socială și accesul persoanelor fizice la fonduri pentru construcția de locuințe proprietate particulară;
- ⇒ susținerea financiară a unor ramuri sau subramuri ale economiei naționale aflate într-o perioadă de restructurare sau reconversie – siderurgie, construcții de mașini etc. – sau, în general, a unor întreprinderi aflate în dificultate, dar a căror activitate prezintă importanță publică;
- ⇒ finanțarea investițiilor din sectorul public;
- ⇒ stimularea exporturilor și ameliorarea soldului balanței comerciale externe;
- ⇒ îmbunătățirea portofoliului agenților economici nefinancieri de active imobilizate fixe și, implicit, susținerea investițiilor productive;
- ⇒ privilegierea activităților de cercetare-dezvoltare și a inovațiilor în toate domeniile, cu accent pus pe activitățile productive.

E. Menținerea echilibrului macroeconomic

Echilibrul macroeconomic se definește ca egalitatea dintre necesitățile și capacitatea de finanțare la nivel național, ceea ce reprezintă, în fapt, însăși politica

financiară. Acest echilibru se referă la mai multe aspecte ale activității economice de ansamblu:

- ❖ echilibrul trezoreriei publice, care constă în a asigura suficiente resurse proprii și posibilități de împrumut pentru a acoperi cheltuielile bugetului public național și celorlalte fonduri speciale extrabugetare, pentru ca circuitul fondurilor publice să se închidă;

- ❖ echilibrul piețelor de capital, ceea ce presupune ca economisirea – la scară națională – să atingă dimensiuni ce pot asigura finanțarea procesului investițional. Trezoreria și celelalte instituții publice aferente acestora fac parte integrantă din acest circuit, inclusiv prin programarea investițiilor publice și sprijinirea finanțării prin creditare;

- ❖ echilibrul circuitelor monetare se referă la supravegherea masei și circulației monetare, astfel încât oferta de bani să fie suficientă, dar nu în exces, pentru buna funcționare a economiei;

- ❖ echilibrul plăților externe desemnează capacitatea de a finanța deficitul balanței de plăți sau, după caz, de a utiliza eficient excedentul acestora, utilizând diverse instrumente, cum ar fi: prețurile de pe piața internă, împrumuturile externe, investițiile, reglementarea și controlul pieței valutare etc.;

- ❖ echilibrul pieței valutare constă în supravegherea evoluției cursului de schimb al monedei naționale și a rezervelor internaționale nete, care să se afle la banca centrală în cantitate suficientă pentru a permite un nivel al cesiunilor de devize care să mențină stabilitatea monedei interne, comparativ cu cele străine.

Plasarea Trezoreriei statului în centrul circuitelor economico – financiare face ca aceasta să fie definită ca un serviciu al statului care asigură menținerea echilibrelor monetare și financiare la nivel macroeconomic, astfel:

- ✓ efectuând operațiuni de casă, bancare și de contabilitate necesare gestionării finanțelor publice;
- ✓ exercitând activități de supraveghere, finanțare și stimulare la nivel macroeconomic și financiar.

Trezoreria publică desemnează o unitate organizatorică a Ministerului Finanțelor care are rolul de a asigura statului disponibilitățile financiare de care are nevoie pentru a face față obligațiilor sale.

Trezoreria publică, ca serviciu al statului, face parte din administrația Ministerului Finanțelor și, împreună cu Banca Națională și organismele ce reglementează piața de capital, își exercită autoritatea asupra întregului sector financiar.



8.5. Rezumat

Potrivit dicționarului Larrousse, termenul trezorerie prezintă mai multe sensuri:

- ☞ administrarea trezoreriei publice;
- ☞ locul unde este păstrat și gestionat tezaurul public;
- ☞ ansamblul capitalurilor lichide ale unei întreprinderi (casa, conturile din bănci, titlurile negociabile);
- ☞ finanțele statului;

Istoria Trezoreriei, ca funcționalitate, își află începuturile încă din lumea antică. Numele său vine din grecescul “thesauros” (sau latinescul “thesurus”), care desemna o sumă de bani depozitată, economisită.

În timpul Egiptului antic și Babilonului, tezaurul statului era depozitat în palatul regal sau în temple. Statul își tezauriza resursele, dar nu le reinjecta în circuitul economic sau social. În Grecia antică, unde surplusul de venituri publice – ce erau special afectate unor categorii de cheltuieli – era depus în temple și gestionat de zece trezorieri. În afara acestui tezaur, în Atena exista un al doilea tezaur, depus, de asemenea, în temple: când statul avea nevoie de bani, el se împrumuta la “casa sacră a Atenei”, căreia îi plătea și dobândă.

În România, 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.

Organizarea Trezoreriei finanțelor publice în România este realizată într-un sistem unitar, atât la nivel central, cât și în teritoriu, în scopul cuprinderii tuturor operațiunilor financiare ale sectorului public, și anume:

- ⇒ Trezoreria centrală;
- ⇒ Trezoreriile județene și a municipiului București;
- ⇒ Trezoreriile municipale;
- ⇒ Trezoreriile orășenești;
- ⇒ Trezoreriile comunale.

Funcțiile trezoreriei statului sunt rezultat al unei evoluții complexe și adesea contradictorii, motiv pentru care nu sunt ușor de delimitat. Totuși, se pot grupa, într-o abordare generică, în două categorii principale:

⇒ *funcții clasice ale trezoreriei*: funcția de casier al statului, funcția de bancă a statului;

⇒ *funcții actuale (moderne) ale trezoreriei*: gestionarea resurselor și cheltuielilor publice, emitent și intermediar pe piața de financiară, exercitarea de misiuni ce țin de calitatea sa de autoritate publică în domeniul financiar, gestionarea instrumentelor de intervenție financiară publică adresate sectorului real al economiei, menținerea echilibrului macroeconomic.



8.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Funcțiile actuale (moderne) ale Trezoreriei includ:

1. casier al statului;
2. gestionarea resurselor și cheltuielilor publice;
3. bancă a statului;
4. menținerea echilibrului macroeconomic;

5. emitent și intermediar pe piața financiară;

6. contabil al statului.

- a. 1 + 2 + 6;
- b. 3 + 5 + 6;
- c. 2 + 3 + 4;
- d. 1 + 3 + 5;
- e. 2 + 4 + 5.

2. Trezoreria este:

- a) o bancă comercială;
- b) o „bancă” ce îndeplinește funcțiile de casier și bancher ale statului;
- c) banca centrală a statului;
- d) un fond financiar centralizat;
- e) instituția care controlează rezerva valutară a țării



8.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 9.

Operațiuni active ale trezoreriei



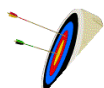
Cuprinsul unității de învățare 9

- 9.1. Introducere
- 9.2. Obiectivele unității de învățare 9
- 9.3. Durata medie de autoinstruire
- 9.4. Conținut
 - 9.4.1. Acordarea de împrumuturi
 - 9.4.2. Operațiunile de plasament
- 9.5. Rezumat
- 9.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 9.7. Bibliografie recomandată



9.1. Introducere

Obiectivele prezentului capitol sunt clasificarea operațiunilor efectuate de trezoreria statului și analiza operațiunilor active.



9.2. Obiectivele unității de învățare 9

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de operațiuni active de trezorerie;
- să delimiteze acordarea de împrumuturi de operațiunile de plasament;
- să indice modalitatea de acordare a împrumuturilor în cazul trezoreriei publice.



9.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



9.4. Conținut

Așa cum s-a prezentat, 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. În timp ce scopul urmărit de băncile comerciale este profitul, Trezoreria Statului are drept scop efectuarea operațiunilor de încasări și plăți privind fondurile publice.

Deși nu are drept scop principal obținerea de profit, Trezoreria Statului 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.

Administrarea eficientă a disponibilităților existente în contul curent general al Trezoreriei Statului are la bază proiecția soldului acestora și presupune realizarea unor prognoze cât mai reale care să permită atât fructificarea disponibilităților existente în soldul contului curent general al trezoreriei statului, cât și asigurarea resurselor necesare efectuării plăților sectorului public. Acestea generează operațiuni active și pasive la nivelul Trezoreriei Statului similar cu cele ale băncilor:

- a)** operațiuni active, respectiv operațiuni de utilizare a disponibilităților neangajate pe care le vom prezenta în continuare prin extrapolare de la activitatea bancară;
- b)** operațiuni pasive, respectiv operațiuni prin care se atrag resurse.

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 ce sunt aducătoare de venituri necesare acoperirii cheltuielilor proprii ale trezoreriei;
- operațiuni de plasare a resurselor bugetare a căror fructificare va finanța diferitele bugete.

Principalele tipuri de operațiuni active ale Trezoreriei Statului sunt:

A. Acordarea de împrumuturi:

B. Operațiuni de plasament:

9.4.1. Acordarea de împrumuturi

În această categorie sunt incluse următoarele operațiuni:

- finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat, nefinanțate prin împrumuturi de stat;
- finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație;
- finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului trezoreriei statului din exercițiul curent;
- 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 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.
- acordarea altor împrumuturi pe bază de hotărâre a Guvernului;

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:

- ⇒ *finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat nefinanțate prin împrumuturi de stat;*
- ⇒ *finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat până la alocarea de sume cu această destinație;*
- ⇒ *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.

- ⇒ *acordarea de împrumuturi pentru răscumpărarea la scadență sau înainte de scadență, după caz, a titlurilor de stat emise pentru finanțarea sau re-finanțarea 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.

Seriile de titluri de stat care sunt supuse acestei licitații sunt stabilite de Ministerul Finanțelor prin ordin al ministrului și nu pot avea mai mult de un an până la data scadenței. Răscumpărările de titluri de stat înainte de scadență 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 tranzacției;
- randamentul oferit de titlul de stat până la scadență.

✎ *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 casă, precum și posibilitatea rambursării împrumutului respectiv.

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 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.

⇒ *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.

9.4.2. Operațiunile de plasament

În această categorie sunt incluse următoarele operațiuni:

- 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;
- efectuarea de cumpărări reversibile repo;
- efectuarea de plasamente în titluri de valoare cu risc zero, în condițiile pieței.

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 poate efectua plasamente financiare la bănci, însă proporția colaterizării 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 prin Regulamentul nr. 1/2000 privind operațiunile de piața monetară efectuate de Banca Națională a României și facilitățile de creditare și de depozit acordate de aceasta băncilor, emis de Banca Națională a României. Lista acestor bănci este întocmită de către Banca Națională a României și este adusă la cunoștința Ministerului Finanțelor 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 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.

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, trezorerii 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 putea investi.

Să ne reamintim

Operațiunile realizate de trezoreria publică se împart în doua categorii:

a) operațiuni active, respectiv operațiuni de utilizare a disponibilităților

neangajate pe care le vom prezenta în continuare prin extrapolare de la activitatea bancară;

b) operațiuni pasive, respectiv operațiuni prin care se atrag resurse.

Principalele tipuri de *operațiuni active* ale Trezoreriei Statului sunt:

- acordarea de împrumuturi;
- operațiuni de plasament.



9.5. Rezumat

Principalele tipuri de operațiuni active ale Trezoreriei Statului sunt:

A. Acordarea de împrumuturi:

- finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat, nefinanțate prin împrumuturi de stat;
- finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație;
- finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului trezoreriei statului din exercițiul curent;
- 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 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.
- acordarea altor împrumuturi pe bază de hotărâre a Guvernului;

B. Operațiuni de plasament:

- 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;

- efectuarea de cumpărări reversibile repo;
- efectuarea de plasamente în titluri de valoare cu risc zero, în condițiile pieței.



9.7. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Sunt operațiuni active ale trezoreriei statului:

- a) resursele depozit și resursele nedepozit;
- b) acordarea de împrumuturi și resursele depozit;
- c) resursele nedepozit și operațiunile de plasament;
- d) acordarea de împrumuturi și operațiunile de plasament;
- e) toate variantele sunt corecte.

2. Este inclusă în categoria operațiunilor de plasament:

- a) acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă;
- b) efectuarea de cumpărări reversibile repo;
- c) finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat;
- d) finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat;
- e) acordarea de împrumuturi pentru răscumpărarea la scadență sau înainte de scadență, după caz, a titlurilor de stat.



9.8. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;

- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 10.

Operațiuni pasive ale trezoreriei



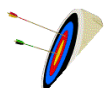
Cuprinsul unității de învățare 10

- 10.1. Introducere
- 10.2. Obiectivele unității de învățare 10
- 10.3. Durata medie de autoinstruire
- 10.4. Conținut
 - 10.4.1. Resursele depozit
 - 10.4.2. Resursele nedepozit
- 10.5. Rezumat
- 10.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 10.7. Bibliografie recomandată



10.1. Introducere

Obiectivele prezentului capitol sunt clasificarea operațiunilor efectuate de trezoreria statului și analiza operațiunilor pasive.



10.2. Obiectivele unității de învățare 10

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de operațiuni pasive de trezorerie;
- să delimiteze resursele depozit de cele nedepozit;
- să indice de constituire a resurselor depozit în cazul trezoreriei publice.



10.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



10.4. Conținut

Operațiunile pasive reprezintă operațiunile de constituire a resurselor.

Acestea pot fi grupate două categorii:

A. Resurse depozit - constituite din conturile curente și de depozit ale diferitelor persoane care au dreptul și/sau obligația să le deschidă;

B. 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.

Principalele operațiuni pasive la nivelul băncilor Trezoreriei Statului sunt:

- Pentru resursele de depozit, componenta obligatorie este formată din conturile curente ale instituțiilor publice și din conturile curente ale agenților economici, iar componenta voluntară din conturile de depozit ale instituțiilor publice;
- În resursele nedepozit sunt cuprinse depozite ale băncilor și altor instituții financiare atrase prin proceduri bilaterale, emisiuni de certificate de trezorerie, operațiuni repo și împrumuturi pe termen lung.

10.4.1. Resursele depozit

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 curente și/sau de depozit la băncile comerciale și, respectiv, la Trezoreria Statului.

În ceea ce privește băncile comerciale, componenta obligatorie este 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 vigoare, 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 comerciale;

➤ 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 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.

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.

10.4.2. Resursele nedepozit

În cadrul resurselor nedepozit există diferențe semnificative între băncile comerciale și Trezoreria Statului și de aceea ne vom concentra pe prezentarea operațiunilor pasive specifice Trezoreriei Statului:

a) Depozite pe termen scurt de la bănci sau alte instituții financiare, atrase prin intermediul procedurilor bilaterale;

Trebuie subliniat 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 și banca respectivă.

Decizia privind atragerea de depozite pe termen scurt de la bănci este luată în pre-ziaua 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.

Negocierea elementelor de referință (sume atrase, nivelul dobânzii, perioada pentru care este atras depozitul și scadența acestuia) se efectuează având la bază ca element de referință tabloul Reuters cu privire la nivelul dobânzilor care se tranzacționează în piață astfel încât dobânzile negociate să poată fi comparabile cu acestea. După confirmarea atragerii depozitului se încheie o convenție între Ministerul Finanțelor și banca respectivă, în care se menționează volumul depozitului, perioada, rata dobânzii, scadența, precum și contul în care se efectuează rambursarea capitalului și plata dobânzii.

b) 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.

c) Operațiunile repo;

Operațiunile repo reprezintă un element foarte nou în gestiunea activității Trezoreriei. El a fost introdus 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, prezentarea mecanismului lor de funcționare este utilă.

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 caracteristicile 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.

d) 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;
- re-finanțarea 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 Banca Națională a României. Există, însă, o excepție în ceea ce privește disponibilitățile în valută gestionate de Ministerul Finanțelor, provenite din împrumuturi interne și externe contractate de stat, destinate finanțării deficitului bugetului de stat și re-finanțării 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.

Să ne reamintim

Operațiunile pasive reprezintă operațiunile de constituire a resurselor.

Acestea pot fi grupate două categorii:

A. Resurse depozit - constituite din conturile curente și de depozit ale diferitelor persoane care au dreptul și/sau obligația să le deschidă;

B. 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.



10.5. Rezumat

Resursele depozit sunt formate din două componente:

- c) componenta obligatorie;
- d) componenta voluntară.

Pentru Trezoreria Statului componenta obligatorie este formată din:

➤ conturile curente ale instituțiilor publice. Astfel, conform legislației în vigoare, 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 comerciale;

➤ 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. Pentru Trezoreria Statului componenta voluntară este formată din conturile de depozit deschise pe bază de convenție de instituțiile publice.

În cadrul resurselor nedepozit există diferențe semnificative între băncile comerciale și Trezoreria Statului și de aceea ne vom concentra pe prezentarea operațiunilor pasive specifice Trezoreriei Statului:

- a) *Depozite pe termen scurt de la bănci sau alte instituții financiare, atrase prin intermediul procedurilor bilaterale;*
- b) *Emisiunile de certificate de trezorerie;*
- c) *Operațiunile repo;*
- d) *Împrumuturile pe termen lung atrase prin Trezoreria Statului.*



10.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Principalele tipuri de operațiuni pasive ale Trezoreriei sunt:

1. emisiuni de certificate de trezorerie;
2. operațiuni de plasament;
3. împrumuturi pe termen lung;
4. emisiune monetară;
5. acordare de împrumuturi;
6. operațiuni repo.

- a) 1 + 2 + 6;
- b) 2 + 4 + 5;

- c) $3 + 5 + 6$;
- d) $2 + 3 + 4$;
- e) $1 + 3 + 6$.

2. Care dintre următoarele operațiuni sunt specifice trezoreriei publice?

- a) acordarea de împrumuturi;
- b) resursele nedepozit;
- c) operațiunile de plasament;
- d) resursele depozit;
- e) toate variantele sunt corecte.

3. Nu este inclusă în categoria operațiuni pasive realizate de trezoreria publică:

- a) operațiunile reversibile repo;
- b) emisiunea de certificate de trezorerie;
- c) operațiunile repo;
- d) împrumuturile pe termen lung atrase de trezorerie;
- e) depozitele pe termen scurt de la bănci sau alte instituții financiare.



10.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;
- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.

Unitatea de învățare 11.

Coordonatele organizării contabilității trezoreriei statului



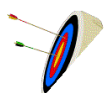
Cuprinsul unității de învățare 11

- 11.1. Introducere
- 11.2. Obiectivele unității de învățare 11
- 11.3. Durata medie de autoinstruire
- 11.4. Conținut
 - 11.4.1. Conturile sintetice și analitice pentru instituțiile publice
 - 11.4.2. Raportări periodice ale execuției bugetului și a contului de trezorerie
- 11.5. Rezumat
- 11.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 11.7. Bibliografie recomandată
- 11.8. Temă de control (studiu de caz)



11.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol vizează analiza planului de conturi, a conturilor sintetice și analitice; realizarea înregistrărilor în contabilitatea publică.



11.2. Obiectivele unității de învățare 11

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de conturi sintetice și analitice privind contabilitatea publică;
- să indice raportările periodice ale execuției bugetului publice.



11.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



11.4. Conținut

11.4.1. Conturile sintetice și analitice pentru instituțiile publice

Contabilitatea publică este ansamblul regulilor juridice și tehnice ce se aplică operațiunilor financiare realizate de organismele publice, prin acestea înțelegând Statul, colectivitățile locale și instituțiile publice de interes național și / sau local.

⇒ Statul

Definirea și atribuțiile Statului provin din dreptul public general.

În contabilitatea publică, Statul este nominalizat adesea prin apelativele sale speciale:

- ⇒ ca fisc, în cazul perceperii impozitelor;
- ⇒ ca Trezorerie, când îndeplinește funcția de gestionar al încasărilor și plăților aferente sistemul bugetar.

⇒ Colectivitățile locale

Colectivitățile locale, în conformitate cu legea fundamentală a Statului, Constituția, sunt județele, municipiile, orașele și comunele.

Ca și în cazul Statului, toate activitățile financiare ale colectivităților locale, fie că sunt de natură administrativă, fie de producție sau comerț, sunt supuse regulilor contabilității publice.

⇒ Instituțiile publice

Instituțiile publice sunt obligate să respecte regulile contabilității publice, indiferent de forma acestor instituții publice – industriale sau comerciale – în care colectivitățile publice sunt acționari unici, majoritari sau minoritari.

Contabilitatea trezoreriei se organizează pe baza Planului de conturi. Operațiunile de încasări și plăți efectuate prin trezorerie se înregistrează în mod cronologic și sistematic în conturile sintetice și analitice. Planul de conturi cuprinde conturi sintetice de gr. I, de gr. II și gr. III, clasificate pe clase cu ajutorul cărora se asigură înregistrarea operațiunilor privind:

- ⇒ contul curent al trezoreriei (intrări și ieșiri);

- ⇒ intrările și ieșirile de numerar prin casieria trezoreriei;
- ⇒ încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetare;
- ⇒ constituirea și utilizarea fondurilor cu afectare specială;
- ⇒ gestionarea împrumuturilor de stat și a datoriei publice interne și externe;
- ⇒ disponibilitățile și depozitele instituțiilor publice;
- ⇒ decontări între unitățile trezoreriei și bănci;
- ⇒ încasarea veniturilor și cheltuielilor care privesc activitatea proprie a trezoreriei;
- ⇒ creditele deschise pe seama ordonatorilor principali de credite și cele repartizate instituțiilor subordonate acestora;
- ⇒ încheierea execuției financiare la finele anului prin stabilirea excedentelor sau deficitelor.

Conturile din planul de conturi sânt prevăzute să asigure înregistrarea operațiunilor efectuate la trezoreriile teritoriale, precum și la trezoreria centrală.

Conturile analitice se formează la deschidere, astfel:

a) Conturile analitice pentru conturile sintetice 20” Veniturile bugetului de stat”, 21” Veniturile bugetelor locale’ și 22” Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat” și conturile analitice pentru conturile sintetice 23” Cheltuielile bugetului de stat” , 24 “Cheltuielile bugetelor locale”, 25 “Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat”, 01, 02, 03, conturi în afara bilanțului privind creditele deschise și repartizate, se formează în cadrul conturilor sintetice respective pe capitole, subcapitole și plătitori, ministere, instituții.

b) Conturile analitice pentru conturile sintetice ale fondurilor cu afectare specială se formează pentru fiecare fond, distinct pe venituri și distinct pe cheltuieli.

c) Conturile analitice pentru conturile sintetice de disponibilități și depozite ale instituțiilor publice se formează pe ministere, organe locale și instituții subordonate acestora.

Deschiderea conturilor analitice pentru instituții publice:

a) Conturile analitice privind finanțarea cheltuielilor din bugetul de stat, bugetele locale și bugetele asigurărilor sociale de stat se deschid pe seama

instituțiilor respective pe baza “Cererilor de deschidere de credite sau a mandatelor bugetare”

Instituțiile publice prezintă trezoreriei, la deschiderea conturilor, fișa cu speci­menele de semnături ale persoanelor autorizate să aprobe și să angajeze cheltuieli bugetare.

Prima semnătură aparține ordonatorului de credite, a doua contabilului șef, sau înlocuitorilor de drept ai acestora

b) Conturile analitice de disponibilități din cadrul contului sintetic 50 “Disponibil al instituțiilor publice” se deschid numai la cererea instituțiilor publice, cu:

- cererea de deschidere a contului;
- actul prin care se confirmă funcționarea legală a instituției;
- documentele privind numirea în funcție a conducătorului instituției și a contabilului șef;
- fișa cu speci­menele de semnături.

Cererea de deschidere a contului se examinează de serviciul controlul cheltuielilor, se avizează de contabilul șef și se aprobă de către conducătorul unității trezoreriei.

Se stabilește codul contului analitic al instituției respective, se comunică titularului respectiv.

c) Conturile deschise se închid de trezorerii:

- la cererea motivată a instituției publice;
- când instituția publică nu mai îndeplinește condițiile.

Soldul contului existent la data închiderii se va lichida conform dispozițiilor:

- instituției publice;
- ordonatorului principal de credite.

Instituția este obligată să prezinte pentru anulare, carnetele de cecuri cu filele neutilizate.

Documentele justificative de încasări și plăți prin trezorerie se înregistrează în contabilitatea trezoreriei, zilnic, cronologic și sistematic, în conturile de activ și

pasiv, precum și în conturile analitice, interzicându-se amânarea pentru evidențierea în ziua următoare.

Sistemul de contabilitate al trezoreriei se asigură pe formularele:

- (a) Jurnal de înregistrare;
- (b) Fișe sintetice;
- (c) Fișe de cont analitic și extras decont;
- (d) Balanțe de verificare

(a) Jurnalul de înregistrare este:

- documentul contabil de bază al contabilității trezoreriei pentru înregistrarea operațiunilor în mod cronologic și sistematic;
- se deschide și se închide zilnic, pentru fiecare cont sintetic de bilanț, separat pentru operațiunile de creditare și separat pentru cele de debitare;
- se întocmește de compartimentele din trezorerie care efectuează operațiunile de încasări și plăți.

Jurnalul se completează astfel:

- în titlu se completează codul și denumirea contului, ziua de înregistrare;
- în col 1-3 nr, data și tipul documentului care stă la baza înregistrării contabile (dispoziție de plată, cec cu limită de sumă, foaie de vărsământ, numărul notei de contabilitate etc.). Documentele care au stat la baza înregistrării rămân anexate la jurnal și se arhivează de compartimentul care l-a elaborat;
- suma cu care se debitează sau se creditează contul pentru care s-a deschis jurnalul;
- conturile prin care se debitează sau se creditează contul sintetic pentru care s-a deschis jurnalul.

Înregistrarea în jurnal a operațiunilor se efectuează concomitent cu înregistrarea documentelor în fișele analitice.

La finele fiecărei zile, în jurnalul de înregistrare se totalizează sumele în coloanele în care s-au înregistrat operațiuni pe conturi sintetice, înscriindu-se pe un rând separat rulajul zilei respective, după care acesta se cumulează cu rulajul zilei

precedente, rezultând rulajul contului respectiv cumulat de la începutul anului, care se înscrie pe rândul prevăzut în acest scop.

Totalul rulajului contului sintetic trebuie să corespundă cu totalul rulajelor pe conturile corespunzătoare, debitoare sau creditoare.

Pe baza rulajului zilnic centralizat din jurnalul de înregistrare, se întocmește jurnalul sinteză al contului sintetic de bilanț care se transmite serviciului contabilitate al trezoreriei.

(b) Fisele de cont sintetic

Fișele de cont sintetic se întocmesc în cadrul contabilității trezoreriei pentru fiecare cont sintetic, în care se înregistrează operațiunile pe baza datelor din jurnalul sinteză, primite zilnic de la compartimentele din cadrul trezoreriei – casierie, control venituri, control cheltuieli etc.).

Pe primul rând din fișă se înscrie soldul contului sintetic din anul precedent, iar în continuare se înscriu operațiunile curente.

Zilnic se stabilește rulajul contului sintetic – pe coloane de debit și credit – și rulajul cumulat, în care este cuprins și soldul contului de la începutul anului.

Pe baza fișelor conturilor sintetice se întocmește balanța de verificare.

(c) Fisa de cont analitic (extras de cont)

Fișa de cont analitic se întocmește pentru:

- ✓ venituri, pe subcapitole, în cadrul fiecărui subcapitol deschizându-se fișe analitice pe plătitori. În cazul veniturilor încasate de la instituțiile publice, pentru sumele primite de la buget, se eliberează acestora extras de cont;

- ✓ cheltuielile bugetare, se deschid fișe de cont analitice pe capitole și categorii de cheltuieli, cu desfășurare pe instituții;

- ✓ fondurile cu afectare specială se deschid fișe de cont analitic pentru venituri și cheltuieli;

- ✓ disponibilitățile instituțiilor publice se deschid fișe de cont analitic pe ordonatorii principali de credite, cu desfășurare pe unitățile subordonate.

Operațiunile înregistrate în conturile analitice trebuie să concorde cu conturile sintetice corespunzătoare.

(d) Balanța de verificare

Balanța de verificare constituie documentul contabil principal care este întocmit la anumite perioade, în scopul asigurării înregistrării corecte a operațiunilor în contabilitatea trezoreriei.

Balanța de verificare este de două feluri:

✓ balanța de verificare analitică, care este realizată de compartimentele venituri și cheltuieli, care conduc evidența pe conturi analitice de venituri, cheltuieli, disponibilități etc.

Balanța analitică a conturilor analitice privind cheltuielile bugetului de stat, bugetului local, bugetului asigurărilor sociale de stat, disponibilitățile și fondurile cu afecțatie specială este întocmită zilnic.

Pentru conturile de venituri, balanța analitică se întocmește pe plătitori, periodic și lunar.

✓ balanța de verificare sintetică este întocmită de serviciul contabilității, pe baza fișelor de cont sintetic. Se confruntă conturile sintetice cu balanța de verificare analitică întocmită pentru fiecare cont sintetic, care, de asemenea, trebuie să cuprindă rulajele debitoare, rulajele creditoare și soldul.

11.4.2. Raportări periodice ale execuției bugetului și a contului de trezorerie

Pe baza datelor din contabilitate, fiecare trezorerie are obligația să întocmească periodic situații de execuție atât pentru raportarea pe verigi superioare, cât și pentru necesitățile de analiză proprii.

Fiecare trezorerie își întocmește pentru analiza proprie, în care se reflectă în indicatori sintetici, execuția bugetului de stat, bugetului local, precum și situația disponibilităților aflate în contul trezoreriei.

La nivelul fiecărei trezorerii se întocmește situația de execuție bugetară operativă:

⇒ trezoriile municipale, orașenești și percepțiile transmit situația semidecadal la trezoriile județene și a municipiului București;

⇒ direcția de trezorerie județeană și a municipiului București transmite decadal situația centralizată la Ministerul Finanțelor;

⇒ situația de execuție a bugetului de stat, bugetelor locale și bugetului asigurărilor sociale de stat este întocmită lunar;

⇒ execuția pentru luna a treia din trimestru constituie execuția la finele trimestrului de raportare.

După verificarea înregistrării operațiunilor în contabilitate, pe baza situației conturilor de la finele anului, fiecare trezorerie întocmește bilanț contabil, pe baza balanței de verificare sintetice, la care se anexează balanțele analitice de verificare pentru:

- ✓ conturile de venituri și conturile de cheltuieli privind bugetul de stat, bugetele locale și bugetul asigurărilor sociale de stat;
- ✓ conturile fondurilor cu afecțatie specială;
- ✓ conturile de disponibil ale instituțiilor publice;
- ✓ conturile de venituri și cheltuieli privind activitatea trezoreriei.

Să ne reamintim

Contabilitatea publică este ansamblul regulilor juridice și tehnice ce se aplică operațiunilor financiare realizate de organisme publice, prin acestea înțelegând Statul, colectivitățile locale și instituțiile publice de interes național și / sau local.



11.5. Rezumat

Contabilitatea trezoreriei se organizează pe baza Planului de conturi. Operațiunile de încasări și plăți efectuate prin trezorerie se înregistrează în mod cronologic și sistematic în conturile sintetice și analitice. Planul de conturi cuprinde conturi sintetice de gr. I, de gr. II și gr. III, clasificate pe clase cu ajutorul cărora se asigură înregistrarea operațiunilor.

Documentele justificative de încasări și plăți prin trezorerie se înregistrează în contabilitatea trezoreriei, zilnic, cronologic și sistematic, în conturile de activ și pasiv, precum și în conturile analitice, interzicându-se amânarea pentru evidențierea în ziua următoare.

Sistemul de contabilitate al trezoreriei se asigură pe formularele:

- (a) Jurnal de înregistrare;
- (b) Fișe sintetice;
- (c) Fișe de cont analitic și extras decont;
- (d) Balanțe de verificare



11.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Conturile analitice de disponibilități se deschid numai la cererea instituțiilor publice, cu:

- a. cererea de deschidere a contului;
- b. actul prin care se confirmă funcționarea legală a instituției;
- c. documentele privind numirea în funcție a conducătorului instituției și a contabilului șef;
- d. fișa cu specimenele de semnături;
- e. toate variantele sunt corecte.

2. Sistemul de contabilitate al trezoreriei se asigură pe formularele:

- a. jurnal de înregistrare;
- b. fișe sintetice;
- c. fișe de cont analitic și extras decont;
- d. balanțe de verificare;
- e. toate variantele sunt corecte



11.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Alexandru C.A., Pană C. O., 2007, *Finanțe publice. Buget și trezorerie publică*, Ed. Bren, București;
- b. Berea A.O., Pană C. O., 2012, *Buget și trezorerie publică*, Ed. Mustang, București;

- c. Moșteanu T. (coord.), 2008, *Buget și trezorerie publică*, Ediția a 3a, Editura Universitară, București;
- d. Belean P. (coord.), 2006, *Bugetul public și trezoreria publică în România*, Editura Economică, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a 6a, Editura Didactică și Pedagogică, București.



11.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect

Realizați un studiu de caz (maximum 10 pagini) pe o temă la alegere din domeniul disciplinei Buget și trezorerie publică.

Răspunsuri la testele de autoevaluare a cunoștințelor

Unitatea de învățare 1. *Bugetul de stat – aspecte generale*

- 1) d
- 2) b
- 3) e
- 4) a
- 5) d

Unitatea de învățare 2. *Principii bugetare*

- 1) c
- 2) e
- 3) b
- 4) d
- 5) e

Unitatea de învățare 3. *Dimensionarea veniturilor și cheltuielilor bugetare*

- 1) b
- 2) e
- 3) a
- 4) d

Unitatea de învățare 4. *Procesul bugetar*

- 1) d
- 2) e
- 3) a
- 4) d
- 5) e
- 6) d
- 7) b

Unitatea de învățare 5. *Bugete locale*

- 1) c
- 2) e
- 3) a
- 4) d

Unitatea de învățare 6. *Bugetul asigurărilor sociale de stat*

- 1) b
- 2) e
- 3) e

Unitatea de învățare 7. *Bugetul instituțiilor publice*

- 1) e
- 2) d
- 3) c

Unitatea de învățare 8. *Organizarea și funcționarea trezoreriei statului*

- 1) e
- 2) b

Unitatea de învățare 9. *Operațiuni active ale trezoreriei*

- 1) d
- 2) b

Unitatea de învățare 10. *Operațiuni pasive de trezorerie*

- 1) e
- 2) e
- 3) a

Unitatea de învățare 11. *Coordonate ale organizării contabilității trezoreriei statului*

- 1) e
- 2) e

Bibliografie selectivă

- Attila G., 2007, Finanțe publice și trezoreria statului. Teste grilă, Editura Universitară;
- Belean Pavel (coord.), 2006, Bugetul public și trezoreria publică în Romania, Editura Economică, București;
- Benedetto G., Milio S., 2012, European Union budget reform: institutions, policy and economic crisis, Palgrave Macmillan
- Berea A.O., Alexandru A.C., Pană C., 2007, Finanțe publice. Buget și trezorerie publică, Editura Bren, București;
- Berea A.O., Pană C., 2012, Buget și trezorerie publică, Editura Mustang, București;
- Lee R.D., Johnson R.W., Joyce P.G., 2007, Public budgeting systems, Jones and Bartlett;
- Moșteanu T., Attila G., 2005, Buget și trezorerie publică. Studii ce caz comentate, Editura Universitară.
- Moșteanu T., 2008, Buget și trezorerie publică, Ediția a 3-a, Editura Universitară.
- Moșteanu T., 2011, Finanțarea instituțiilor publice, Editura Economică;
- Văcărel I. (coord.), 2007, Finanțe publice, Ediția a 6-a, Editura Didactică și pedagogică;
- Legea nr. 15/2021 privind bugetul de stat pe anul 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 236, Partea I, din 8 Martie 2021;
- Legea nr. 16/2021 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pe anul 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 238, Partea I, din 9 Martie 2021;
- Legea nr. 500/2002, Legea finanțelor publice, publicată în Monitorul Oficial nr. 597 din 13 august 2002;
- Legea nr. 273/2006, Legea finanțelor publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 618 din 18 iulie 2006.