



UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE MANAGEMENT FINANCIAR



Program de studii universitare de licență: Finanțe și Bănci

Forma de învățământ: învățământ cu frecvență redusă

Suportul de curs pentru autoinstruire la disciplina:

GESTIUNEA FINANCIARĂ A INSTITUȚIILOR PUBLICE

Coordonator de disciplină:
Prof.univ.dr. Dan CONSTANTINESCU

CUPRINS

Introducere	5
a. Date privind coordonatorul de disciplină	5
b. Date despre disciplină	5
c. Obiectivele disciplinei	5
d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului	6
e. Resurse și mijloace de lucru	6
f. Cerințe preliminare	7
g. Structura cursului	7
h. Durata medie de autoinstruire	8
i. Evaluarea.....	8
UNITATEA DE INVATARE 1. - Introducere	9
1.1. Introducere	9
1.2. Obiectivele cursului	9
1.2. Conținut	9
1.3. Rezumat	15
1.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	16
1.5. Bibliografie recomandată	17
UNITATEA DE INVATARE 2. - Cadrul juridic și instituțional	18
2.1. Introducere	18
2.2. Conținut	18
2.3. Rezumat	24
2.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	25
2.5. Bibliografie recomandată	26
UNITATEA DE INVATARE 3. Bugetul de venituri și cheltuieli al instituțiilor publice.....	27
3.1. Introducere	27
3.2. Conținut	27
3.3. Rezumat	38
3.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	39
3.5. Bibliografie recomandată	40
3.6. Teme de control	40
UNITATEA DE INVATARE 4. Proiectele de investiții ale instituțiilor publice	41

4.1. Introducere	41
4.2. Conținut	41
4.3. Rezumat	50
4.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	51
4.5. Bibliografie recomandată	52
4.6. Teme de control	52
UNITATEA DE INVATARE 5. Achizițiile publice.....	53
5.1. Introducere	53
5.2. Conținut	53
5.3. Rezumat	65
5.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	66
5.5. Bibliografie recomandată	68
5.6. Teme de control	68
UNITATEA DE INVATARE 6. Parteneriatul public-privat.....	69
6.1. Introducere	69
6.2. Conținut	69
6.3. Rezumat	79
6.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	80
6.5. Bibliografie recomandată	81
UNITATEA DE INVATARE 7. Auditul financiar intern și controlul financiar	82
preventiv al instituțiilor publice	82
7.1. Introducere	82
7.2. Conținut	82
7.3. Rezumat	92
7.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	93
7.5. Bibliografie recomandată	94
UNITATEA DE INVATARE 8. Aspecte privind finanțele instituțiilor publice	96
8.1. Introducere	96
8.2. Conținut	96
8.3. Rezumat	107
8.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	108
8.5. Bibliografie recomandată	109
UNITATEA DE INVATARE 9. Managementul instituțiilor publice	110

9.1. Introducere	110
9.2. Conținut	110
9.3. Rezumat	119
9.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	119
9.5. Bibliografie recomandată	121
Răspunsuri la testele de autoevaluare a cunoștințelor.....	122

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).

Cursul își propune să ofere, în primul rând studenților care se pregătesc să devină specialiști în domeniul economic și financiar, cunoștințele necesare pentru familiarizarea cu problematica gestiunii instituțiilor publice (principii, structuri, baza legală, funcționare), precum și cu aspectele referitoare la bugetul de venituri și cheltuieli al instituțiilor publice, achizițiile publice și atribuirea contractelor publice, principiile și procedurile de realizare a controlului și auditului în cadrul instituțiilor publice.

De asemenea, sunt prezentate elemente privind evoluția domeniului în cauză, parteneriatul public privat, managementul și circulația documentelor, problematica informatizării și apropierea administrației de cetățean.

Prin conținutul de idei teoretice și al utilității practice, lucrarea se adresează, în egală măsură, tuturor celor care doresc să-și îmbogățească cunoștințele în acest domeniu și poate fi de folos oricărei persoane ce dorește o înțelegere a fenomenelor și proceselor specifice gestiunii financiare a instituțiilor publice.

a. Date privind coordonatorul de disciplină

Nume și prenume:	Dan CONSTANTINESCU
E-mail:	dr.dconstantinescu@yahoo.com

b. Date despre disciplină

Anul de studiu:	III
Semestrul:	1

c. Obiectivele disciplinei

Obiectivul general al disciplinei	Prezentarea problematicii referitoare la activitatea de gestiune a instituțiilor publice moderne: studierea unor noțiuni și concepte privind cadrul instituțional și juridic, elaborarea bugetelor instituțiilor publice, selectarea proiectelor de investiții, managementul și monitorizarea acestor proiecte, realizarea achizițiilor publice, realizarea de parteneriate, efectuarea auditului financiar și a controlului financiar preventiv, probleme privind finanțele instituțiilor publice și managementul acestor instituții.
-----------------------------------	--

Obiectivele specifice	• Familiarizarea studenților cu problematica gestiunii instituțiilor publice, principii, structuri, baza legală, funcționare. • Punerea la dispoziția studenților a informațiilor cu privire la fundamentarea bugetului de venituri și cheltuieli al instituțiilor publice, execuția bugetară • Asimilarea de către studenți a cunoștințelor necesare achizițiilor publice și atribuirea contractelor publice. • Cunoașterea principiilor și procedurilor de realizare a controlului și auditului în cadrul instituțiilor publice și a aspectelor financiare privind instituțiile publice. • Prezentarea evoluției domeniului, aspecte privind parteneriatul public privat, managementul și circulația documentelor, problematica informatizării și apropierea administrației de cetățean.
-----------------------	--

d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului

Competențe profesionale	• Utilizarea adecvată a conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în organizațiile publice, • Culegerea, analiza și interpretarea de date și informații referitoare la probleme de natură economico-financiară, • Realizarea de lucrări de natură economico-financiară la nivelul organizațiilor/entităților publice, • Execuția de operațiuni și tranzacții financiare specifice organizațiilor/entităților publice, • Implementarea planurilor și bugetelor la nivelul entităților publice, • Aplicarea deciziilor financiare în cadrul entităților publice.
Competențe transversale	• Aplicarea principiilor, normelor și valorilor eticii profesionale în cadrul propriei strategii de muncă riguroasă, eficientă și responsabilă • Identificarea rolurilor și responsabilităților într-o echipă plurispecializată și aplicarea de tehnici de relaționare și muncă eficientă în cadrul echipei • 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 unitate de învățare 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 (auto)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 circa 30 de minute. Rezolvați testele numai după studierea în întregime a unei

unitati de invatare și nu vă uitați la răspunsuri decât după rezolvarea testului și numai dacă nu reușiți să găsiți răspunsul prin recitirea cursului.

La fiecare unitate de invatare există indicată o bibliografie recomandată pe care vă sfătuim să o parcurgeți.

f. Cerințe preliminare

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

g. Structura cursului

Cursul de *Gestiune financiară a instituțiilor publice* este alcătuit din nouă unitati de invatare (UI) (fiecare capitol fiind aferent unei **unități de învățare** sau două, după caz):

UI - I. Introducere

UI - II. Cadrul juridic si instituțional

UI - III. Bugetul de venituri si cheltuieli al instituțiilor publice

UI - IV. Proiectele de investiții ale instituțiilor publice

UI - V. Achizițiile publice

UI - VI. Parteneriatul public – privat

UI - VII. Auditul financiar intern si controlul financiar preventiv al instituțiilor publice

UI - VIII. Aspecte privind finanțele instituțiilor publice

UI - IX. Managementul instituțiilor publice

La sfârșitul fiecărei unitati de invatare 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 pentru autoinstruire sunt prezentate răspunsurile corecte la testele de autoevaluare a cunoștințelor.

Totodată, sunt formulate **3 teme de control**, în vederea evaluării pe parcurs, astfel:

Tema 1 – Capitolul (UI) 3: „Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați bugetul de venituri și cheltuieli al unei instituții publice”;

Tema 2 – Capitolul (UI) 4: „Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați fundamentarea și evaluarea proiectelor de investiții publice”;

Tema 3 – Capitolul (UI) 5: „Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați derularea unui program de achiziții publice”.

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 Gestiune financiară a instituțiilor publice 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 nouă unitati de invatare și efectuarea testelor prezentate.

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 2-6 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, C-colocviu/test final, LP-lucrări de control)		C
Stabilirea notei finale (procentaje)	- evaluarea finală	60%
	- activități aplicative /laborator/lucrări practice/proiect etc.	20%
	- teste pe parcursul semestrului	10%
	- teme de control	10%

UNITATEA DE INVATARE 1. - Introducere

1.1. Introducere



În cuprinsul acestui capitol sunt prezentate coordonatele de baza ale statului, structurii sale administrative – la nivel central și local, precum și ale domeniului public și privat, ca premise de existență și funcționare a instituțiilor publice.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.



1.2. Conținut

Notiunea de stat a fost tratata de-a lungul timpului din trei puncte de vedere, care s-au constituit in trei concepte: juridic, politic si social-economic.

Conceptul juridic este un concept abstract, cu ajutorul caruia:

se pot explica relatiile multiple care se stabilesc intre stat ca pers. juridica –subiect activ si pasiv de drepturi si obligatii si celelalte grupari sociale sau pers. fizice;

se poate analiza continutul regulilor juridice si a personalitatii juridice a statului;

se evidentiaza structurile juridice ale statului, detinator al unui domeniu public sau privat, precum si drepturile si obligatiile ce revin acestuia;

precizeaza atributiile statului si capacitatea lui de a incheia acte juridice ca orice particular;

permite definirea statului de drept.

Conceptul politic: este un concept realist, care se bazeaza pe realitatile politice. Exista mai multe conceptii politice cu privire la stat:

statul reprezinta ansamblul serviciilor publice;

statul este natiunea, organismul politic, sindicatul intereselor generale ale natiunii;

statul reprezinta un organism politic.

Initial statul s-a impus ca o organizatie sociala a unui grup de invingatori pentru ca ulterior statul sa apara ca o organizatie a mijlocului politic, deosebind mijlocul economic – adica schimbul

echitabil al muncii personale cu munca altuia - de mijlocul politic, prin care se intelege insusirea fara nici o compensatie a muncii altuia.

Conceptul politic pune accentul pe trasatura de diferentiere intre conducatori si cei condusi, conform careia se contureaza definirea statului ca o forta politica detinuta de un anumit grup social cu scopul de a guverna, ca o lupta continua de a cuceri puterea si de a o mentine.

Conceptul social-economic se bazeza pe aspectele social-economice proprii unei societati conform carora:

- a) statul modern este un sistem solid de organizare in scopul de a stabili un echilibru intern intre nevoile personale legitime ale particularilor si cele ale natiunii;
- b) statul are ca functie esentiala de a mentine limita intre nelinistile particulare si stabilitatea generala fiind, inainte de toate, un instrument de echilibru.

Din punctul de vedere al stiintei administrative termenul de stat desemneaza o colectivitate umana situata pe un teritoriu si supusa unei autoritati suverane. El detine un sistem de institutii politice care-i permit sa comande si sa actioneze, sub acestea existand institutiile administrative care-i permit sistemului sa existe si sa actioneze in sensul satisfacerii nevoilor comune ale colectivitatii conform deciziilor institutiilor politice.

Structura administrativa reprezinta ansamblul verigilor componente ale sistemului administrativ si relatiile ce se creeaza intre ele. Constitutia Romaniei opereaza cu notiunea de autoritate publica, care are in vedere organele de stat, respectiv organele administratiei locale, avand la baza principiul autonomiei locale.

Organele administratiei publice, potrivit Constitutiei si legii, au personalitate de drept public si actioneaza din oficiu pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice sub controlul direct sau indirect a Parlamentului. In tara noastra se regaseste urmatoarea structura administrativa:

- Administratia centrala:
 - organele supreme ale administratiei publice: Presedintele Romaniei si Guvernul;
 - organele centrale de specialitate:
 - ▲ ministere si organe subordonate guvernului;
 - ▲ autoritatile autonome;
 - institutii centrale subordonate ministerelor sau autoritatilor autonome (inclusiv cele organizate ca regii sau societati comerciale);
- Administratia de stat din teritoriu:
 - prefectul;
 - comisia administrativa;
 - serviciile ministerelor si ale celorlalte organe centrale
- Administratia locala:

- consiliul local;
- primarul;
- secretarul Consiliului Local.
- Administratia judeteana:
 - Consiliul judetean;
 - Presedintele Consiliului Judetean;
 - Secretarul Consiliului Judetean.

Termenul de administratie de stat sau administratie publica comporta mai multe acceptiuni:

- o acceptiune este aceea de activitate, situatie in care notiunea de administratie este conceputa in sens functional;
- o alta acceptiune fiind aceea de sistem de organe de stat, caz in care notiunea de administratie este privita sub aspect organizatoric. In ambele acceptiuni notiunea de administratie este indisolubil legata de notiunea de stat.

Organele administratiei de stat sunt cunoscute si sub denumirea de organe ale puterii executive; dar puterea executiva este infaptuita si de alte organe de stat. Organe ale puterii executive care nu fac parte din sfera organelor administrative publice sunt:

- Presedintele Romaniei;
- Consiliul Suprem de Aparare a Tarii;
- Curtea de Conturi;
- Serviciul Roman de Informatii;
- BNR.

Deci, sfera organelor puterii executive este mai larga decat sfera organelor administratiei publice, care sunt un element component al sistemului organelor puterii executive.

Administratia de stat ca activitate este o activitate executiva, aceea de executare a legii si a celorlalte acte subordonate legii. Ea nu trebuie confundata insa cu activitatea executiva.

Pe langa organele administratiei publice, activitate de executare a legii desfasoara toate celelalte organe de stat, precum si organizatiile nestatale, ca si cetatenii. Deci activitatea executiva are o sfera mai larga decat administratia de stat, aceasta din urma fiind doar o forma specifica a activitatii executive.

Literatura de specialitate precizeaza faptul ca functiile autoritatilor administrative ar consta in actiune, consultare si deliberare. Astfel, administratia publica a fost clasificata in:

- administratie activa;
- administratie consultativa;
- administratie deliberativa.

Administratia este:

- activa cand executa legea sau cand adopta o masura de utilitate publica;
- consultativa cand da avize administratiei active;
- deliberativa cand un organ ia decizii care sunt obligatorii pentru administratia activa.

O trasatura specifica organelor administratiei publice consta in faptul ca acestea pot, cu toata opunerea particularilor, sa-si execute propriile lor decizii, deoarece actioneaza in temeiul puterii de stat.

In concluzie, administratia de stat poate fi definita ca fiind forma fundamentala de activitate a statului, infaptuita de organele administratiei publice care consta in executarea legii, prin stabilirea de conduite obligatorii precum si prin prestarea unor servicii. Pornind de la aceasta definitie, organele administratiei de stat pot fi grupate in doua mari categorii:

- organe care executa legea prin stabilirea de conduite obligatorii : Guvernul, ministerele, consiliile judetene, consiliile locale;
- organe care satisfac cerintele sociale in cadrul activitatii de executare a legii, prin prestarea unor servicii in regim de drept administrativ sau civil: institutiile de invatamant, institutiile sanitare, regiile autonome cu capital de stat.

Din punct de vedere administrativ, teritoriul Romaniei este organizat in urmatoarele unitati teritoriale: comuna care cuprinde mai multe sate, oras, judet. Orasele mai importante pot fi declarate municipii, acestea pot avea subdiviziuni administrativ-teritoriale in cadrul carora se pot constitui autoritati ale administratiei publice locale. Comunele, orasele si judetele sunt stabilite prin lege.

Administratia publica locala se realizeaza pe baza urmatoarelor principii:

- principiul legalitatii - respectarea legii precum si a tuturor actelor subordonate legii;
- principiul autonomiei locale, adica dreptul si capacitatea autoritatilor publice locale de a solutiona si de a gestiona nevoile publice care intra in competenta lor, in numele si in interesul colectivitatilor locale. Autonomia locala este exclusiv administrativa si financiara.;
- descentralizarea serviciilor publice locale – alimentarea unei localitati cu apa portabila, transportul in comun, organizarea unui parc public;
- alegerea autoritatilor administratiei publice locale;
- consultarea cetatenilor in solutionarea problemelor locale de interes deosebit – cerinta fundamentala a unei administratii publice democratice.

Organele administratiei publice se clasifica in organe centrale, competente pe intreg teritoriul tarii si organe locale competente in unitatile administrativteritoriale (comune, orase, judete).

Legea administratiei publice locale prevede faptul ca, judetele, orasele si comunele sunt persoane juridice de drept public, avand deplina capacitate juridica. In comune, orase si municipii, subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor, autoritatile prin care se realizeaza autonomia locala sunt:

- consiliul local ca autoritate deliberativa;
- primarul, ca autoritate executiva.

In fiecare judet se alege un consiliu judetean, care coordoneaza activitatea consiliilor comunale si orasenesti in vederea realizarii serviciilor publice in interes judetean.

Relatiile dintre administratia publica din comune, orase, municipii si cea judeteana se bazeaza pe principiile autonomiei, legalitatii si colaborarii in rezolvarea problemelor judetului si nu pe rapoarte de subordonare. Autoritatile administratiei publice din comune, orase si judete dispun de un buget propriu de venituri si cheltuieli si au dreptul sa instituie si sa perceapa impozite si taxe locale.

In fiecare judet si in municipiul Bucuresti, Guvernul numeste cate un prefect, care este reprezentantul Guvernului in unitatea administrativ-teritoriala in care a fost numit. El conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor si ale celorlalte organe centrale care functioneaza in respectiva unitate administrativ-teritoriala. In raporturile dintre prefect si autoritatile administratiei publice locale nu exista raporturi de subordonare.

Prefectul poate ataca inasa, in fata instantei de contencios administrativ actele emise de autoritatile publice locale, in cazul in care considera ca ele sunt ilegale. Prefectul poate raspunde penal, administrativ sau civil in situatia in care instanta de contencios administrativ hotareste ca actul a fost atacat in mod abuziv.

Intre prefect si autoritatile publice locale exista deosebiri esentiale:

- autoritatile administratiei publice locale sunt alese de cetatenii din unitatea administrativ-teritoriala in care functioneaza, in timp ce prefectul este numit de Guvern;
- autoritatile administratiei publice locale reprezinta colectivitatile locale, pe cand prefectul reprezinta Guvernul.

Domeniul public al statului este diferit de cel privat deoarece ele sunt supuse unor regimuri juridice diferite. Domeniul public este supus unui regim juridic de drept administrativ dominat de principiul inalienabilitatii, respectiv de un regim de contencios administrativ, pe cand domeniul privat este supus reglementarilor drept privat, respectiv regimului de contencios judiciar.

In practica exista doua mari doctrine cu privire la aceste doua notiuni una restrictiva si una extensiva. Una defineste domeniul public drept un ansamblu de bunuri afectate folosintei tuturor, respectiv din bunuri nesusceptibile de a fi dobandite in proprietatea privata datorita naturii lor.

Cealalta considera ca apartin domeniului public toate bunurile mobile si imobile care sunt afectata atat folosintei publice - drumurile publice, cursurile apelor, tarmurile marii, mijloacele de transport in comun - cat si unui serviciu public - cai ferate, constructii militare.

Domeniul privat se refera la bunurile care fac obiectul unei exploatare pur financiare a colectivitatilor publice – terenuri si imobile supuse locatiunii. In principiu, toate bunurile

administrative afectate folosintei publice fac parte din domeniul public. S-a admis insa cuprinderea in domeniul privat a dependintelor afectate folosintei publice, cu conditia de a face obiectul unor amenajari speciale. Astfel, in practica s-a considerat ca aleile si gradinile sunt dependente ale domeniului privat, chiar daca erau amenajate special pentru folosinta publica.

Domeniul public a fost clasificat in diverse moduri, dupa criterii multiple, dar, in general, pot fi identificate sase mari categorii:

- a) domeniul public maritim: tarmurile marii si iazurile cu apa sarata, faleza si plaja marii, marea teritoriala, solul si subsolul marii teritoriale si al apelor maritime interioare;
- b) domeniul public fluvial: cursurile de apa navigabile (fluvii, rauri), lacurile navigabile, apele subterane, izvoarele, cursurile de apa si lacurile incluse in acest domeniu prin decret, in vederea asigurarii alimentarii cu apa a cailor navigabile, in vederea satisfacerii nevoilor agriculturii si industriei, alimentarii populatiei sau protectiei contra inundatiilor;
- c) domeniul public aerian: spatiul atmosferic situat deasupra teritoriului statului;
- d) domeniul public terestru: caile de comunicatie terestra, rutiera si feroviara; retelele electrice si de telecomunicatie, amplasamentele localitatilor, retelele de canalizare, halele, pietele, parcurile, rezervatiile si monumentele naturii, bibliotecile, muzeele, casele de cultura, cimitirele.
- e) domeniul public cultural: bunuri cu valoare artistica deosebita, bunuri cu valoare istorica si documentara deosebita, bunuri cu valoare stiintifica de monument al naturii de importanta deosebita;
- f) domeniul public militar: bunurile destinate scopului militar.

Regimul juridic al domeniului public are ca ax principiul inalienabilitatii domeniului public, efectele acestui principiu fiind urmatoarele:

- i. interzice instrainarea atat voluntara cat si cea fortata, exproprierea, cesiunea coproprietatii si domeniului public.
- ii. interzice dezmembrarea proprietatii cum ar fi constituirea asupra domeniului public de drepturi civile reale, in profitul particularilor.
- iii. atrage imprescritibilitatea domeniului public.

Domeniul privat al statului este alcatuit din acele bunuri care fac obiectul unei exploatare pur financiare a colectivitatilor publice si este supus reglementarilor de drept privat si contencios judiciar. Domeniul privat este supus dispozitiilor de drept comun daca prin lege nu se prevede altfel. Deci, bunurile din domeniul privat al statului fac obiectul circuitului civil, putand fi administrate, instrainate sau inchiriate.

Constituirea dreptului privat se face prin succesiuni vacante, bunur fara stapin, confiscari penale, exproprierea, dezafectarea dependentelor domeniului public, exercitarea dreptului de preemtiune al statului in privinta anumitor bunuri-terenuri agricole.

Domeniul privat este constituit din ansamblul bunurilor apartinand diverselor colectivitati publice, persoanelor juridice, administrative, care nu corespund criteriilor de incadrare in domeniul public. El cuprinde toate bunurile corporale neafectate nici folosintei publice, nici serviciilor publice, dar care fac obiectul unei exploatare financiare a administratiei locale. Cu titlu exceptional anumite bunuri afectate folosintei publice fac parte din domeniul privat: drumuri rurale neafectate circulatiei publice, falez public neamenajate, iazuri nenavigabile, padurile.

Să ne reamintim

Statul modern este un sistem solid de organizare in scopul de a stabili un echilibru intern intre nevoile personale legitime ale particularilor si cele ale natiunii.

Structura administrativa reprezinta ansamblul verigilor componente ale sistemului administrativ si relatiile ce se creeaza intre ele.

Domeniul public poate fi definit ca un ansamblu de bunuri afectate folosintei tuturor, respectiv din bunuri nesusceptibile de a fi dobandite in proprietatea privata datorita naturii lor.

Domeniul privat se refera la bunurile care fac obiectul unei exploatare pur financiare a colectivitatilor publice – terenuri si imobile supuse locatiunii.



1.3. Rezumat

Notiunea de stat a fost tratata de-a lungul timpului din trei puncte de vedere, care s-au constituit in trei concepte: juridic, politic si social-economic.

Din punctul de vedere al stiintei administrative termenul de stat desemneaza o colectivitate umana situata pe un teritoriu si supusa unei autoritati suverane. El detine un sistem de institutii politice care-i permit sa comande si sa actioneze, sub acestea existand institutiile administrative care-i permit sistemului sa existe si sa actioneze in sensul satisfacerii nevoilor comune ale colectivitatii conform deciziilor institutiilor politice.

Structura administrativa reprezinta ansamblul verigilor componente ale sistemului administrativ si relatiile ce se creeaza intre ele. Constitutia Romaniei opereaza cu notiunea de autoritate publica, care are in vedere organele de stat, respectiv organele administratiei locale, avand la baza principiul autonomiei locale.

Administratia de stat poate fi definita ca fiind forma fundamentala de activitate a statului, infaptuita de organele administratiei publice care consta in executarea legii, prin stabilirea de conduite obligatorii precum si prin prestarea unor servicii.

Organele administratiei publice se clasifica in organe centrale, competente pe intreg teritoriul tarii si organe locale competente in unitatile administrativteritoriale (comune, orase, judete).

Domeniul public al statului este diferit de cel privat deoarece ele sunt supuse unor regimuri juridice diferite. Domeniul public este supus unui regim juridic de drept administrativ dominat de principiul inalienabilitatii, respectiv de un regim de contencios administrativ, pe cand domeniul privat este supus reglementarilor drept privat, respectiv regimului de contencios judiciar.

Apartin domeniului public toate bunurile mobile si imobile care sunt afectate atat folosintei publice, cat si unui serviciu public.

Domeniul privat este constituit din ansamblul bunurilor apartinand diverselor colectivitati publice, persoane juridice, administrative, care nu corespund criteriilor de incadrare in domeniul public.



1.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. **Conceptul juridic** despre stat:

- a. este un concept abstract, cu ajutorul caruia se permite definirea statului de drept
- b. este un concept realist potrivit căruia statul reprezinta ansamblul serviciilor publice
- c. se bazeaza pe aspectele social-economice proprii unei societati

2. **Conceptul politic** despre stat:

- a. este un concept abstract, cu ajutorul caruia se permite definirea statului de drept
- b. este un concept realist potrivit căruia statul reprezinta ansamblul serviciilor publice
- c. se bazeaza pe aspectele social-economice proprii unei societati

3. **Puterea executiva** este infaptuita:

- a. numai de organe ale puterii executive
- b. numai de organele administratiei publice
- c. de toate organele de stat abilitate

4. **Relatiile dintre administratia publica** din comune, orase, municipii si cea judeteana se bazeaza:

- a. pe principiile autonomiei, legalitatii si colaborarii

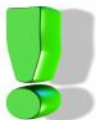
- b. pe principii de subordonare ierarhica
 - c. pe principii stabilite de comun acord
5. Bunurile care fac obiectul unei exploatare pur financiare a colectivitatilor publice aparțin:
- a. domeniului public al statului
 - b. domeniului privat al statului
 - c. domeniului privat al membrilor colectivitatii



1.5. Bibliografie recomandată

- a. Ioan Alexandru, *Știința administrației*, Editura Economică, București, 2001
- b. Crina Raluca Bucur, *Finanțele instituțiilor publice*, Note de curs, 2010
- c. *Legea nr.213/1998, privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, publicata în M.Of. nr. 448/24 noiembrie 1998

UNITATEA DE INVATARE 2. - Cadrul juridic și instituțional



2.1. Introducere

În cadrul acestui capitol, studenților le sunt prezentate elementele care permit definirea noțiunii de instituție publică și prezentarea principalelor categorii de asemenea instituții, precum și baza legală de înființare și funcționare a acestora în peisajul instituțional românesc.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 4 ore.



2.2. Conținut

Rolul și importanța instituțiilor publice centrale și locale într-o economie de piață, a devenit astăzi o realitate. Țara noastră se confruntă cu modificări structurale, de la centralizare excesivă la descentralizare, la libertatea de acțiune a instituțiilor, dezvoltarea piețelor de capital, la privatizarea băncilor, toate acestea cu scopul de a dezvolta o economie de piață viabilă, cu finalitatea creșterii calității vieții.

Cei care ne reprezintă, puterea legislativă și executivă – Parlamentul și Guvernul, trebuie să găsească soluții legale de la puterea centrală la cea locală să dezvolte prin finanțări adecvate instituțiilor private, publice și locale, astfel încât cetățeanul sau instituția care contribuie cu resurse financiare să simtă că o parte din contribuție se reîntoarce în folosul lor.

Modificările intervenite în mediul economic au impus extinderea și aplicarea reformei contabile (începută odată cu OMFP 1917/2005) și la nivelul sistemului românesc de contabilitate publică, fiind astfel disciplina științifică adecvată pentru reflectarea imaginii fidele, clare și complete a patrimoniului, a rezultatului patrimonial și a performanței financiare a instituției publice [a, p. 3].

Transformările profunde din viața social-economică a României au determinat noi abordări în ceea ce privește redefinirea rolului și locului instituțiilor publice în statul de drept.

Principalele modificari cu impact important asupra fluxurilor financiare ce se deruleaza la nivelul institutiilor publice, vizeaza [b, p. 9]:

- Accentuarea procesului de descentralizare fiscala prin cresterea autonomiei unitatilor administrativ-teritoriale rezultand cresterea competentelor si responsabilitatilor autoritatilor publice locale in stabilirea, colectarea si utilizarea impozitelor si taxelor locale si a celorlalte surse de venituri bugetare sau extrabugetare de care dispun institutiile in cauza;
- Modificarea sistemului de finantare a institutiilor, prin introducerea sistemului de finantare pe baza de programe;
- Derularea resurselor financiare publice prin Trezoreria statului, care exercita controlul modului de utilizare a creditelor bugetare precum si controlul respectarii legalitatii platilor de casa.

In cadrul economiei nationale, unitatile economice, institutiile publice si administrative si chiar populatia sunt denumite unitati institutionale, care sunt organizate la nivelul economiei nationale in sectoare institutionale.

Unitatile institutionale sunt centre de decizie pentru toate aspectele vietii economice. In practica, unele unitati institutionale controleaza alte unitati institutionale si in acest caz autonomia de decizie nu este totala sau permanenta. Independenta legala de a detine active si datorii si autonomia nu coincid intotdeauna.

Institutiile publice se organizeaza si functioneaza in temeiul principiilor descentralizarii, autonomiei locale, deconcentrarii serviciilor publice, eligibilitatii autoritatilor administratiei publice locale, legalitatii si al consultarii cetatenilor in solutionarea problemelor locale de interes deosebit [c].

In Romania, in cadrul economiei nationale exista urmatoarele sectoare institutionale [d, p.11]:

- Societati si cvasisocietati nefinanciare;
- Institutii financiare;
- Institutii de asigurare;
- Administratie publica;
- Administratie financiara;
- Gospodariile populatiei.

Societatea romaneasca traverseaza o perioada in care finantele publice joaca un rol primordial, cel putin din perspectiva mentinerii sau dezvoltarii unor segmente ale vietii economico-sociale care genereaza efecte pe termen lung atat pentru forta economica si sociala a statului cat si in planul dezvoltarii umane si sigurantei cetateanului. Finantele publice repartizeaza resursele financiare publice pe diferite destinatii.

In aceasta perspectiva un loc si rol deosebit de important revine institutiilor publice.

Institutiile publice sunt incadrate in sectorul institutional „Administratie publica”. Sectoarele institutionale sunt grupari de unitati institutionale, in functie de anumite trasaturi comune ale acestora [e, p. 10/001].

Sectorul „Administratie publica” grupeaza toate unitatile ce au ca functie principala realizarea de servicii necomerciale destinate celorlalte sectoare institutionale, in vederea redistribuirii veniturilor in economie. Resursele principale ale acestui sector sunt constituite din impozite si taxe obligatorii preluate de la celelalte sectoare institutionale.

„Institutiile publice sunt entitati patrimoniale ce desfasoara activitati, de regula, sociale, in folosul comunitatii, activitati care nu produc venituri sau produc venituri evaluate la pretul factorilor. Veniturile incasate de institutiile publice nu sunt suficiente acoperirii cheltuielilor proprii, fiind necesara alocarea de la buget de resurse pentru acoperirea acestor cheltuieli” [e, p. 10/001].

Pretul factorilor cuprinde cheltuielile efectuate de institutie pentru obtinerea serviciului in folosul comunitatii – cheltuielile cu forta de munca, cu consumul de materiale si de alte servicii necesare desfasurarii activitatii.

Legea nr. 500/2002 [f] stipuleaza ca denumirea de „institutie publica” se refera de fapt la denumirea generica data Parlamentului, Administratiei Prezidentiale, ministerelor, celorlalte organe de specialitate ale administratiei publice, ale autoritatii publice, institutiilor publice autonome, precum si institutiilor din subordinea acestora, indiferent de modul de finantare al acestora.

In Romania, din categoria institutiilor publice fac parte:

- Parlamentul,
- Presedintia Romaniei,
- Guvernul,
- Ministerele,
- Celelalte organe de specialitate ale administratiei publice centrale si locale,
- Alte autoritati publice,
- Autoritatea judecatoreasca,
- Institutiile de stat de subordonare centrala si locala.

Institutiile publice mai sunt numite si administratii publice si sunt formate din administratia centrala, administratii sociale si administratii locale.

Resursele financiare publice provin din impozite si taxe locale, contributii si venituri nefiscale, preluate de la persoane fizice si juridice, cu luarea in considerare a potentialului lor economic si a altor criterii stabilite de lege. Dimensionarea cheltuielilor publice si repartizarea acestora pe destinatii de ordonatorii de credite se efectueaza in concordanta cu obiectivele strategiei

de dezvoltare economica si sociala a tarii si cu prioritatile imediate stabilite de autoritatile publice competente.

Institutiile publice reprezinta acele unitati economice institutionalizate, a caror functie principala consta in redistribuirea veniturilor si a avutiei pe seama serviciilor prestate populatiei, in cazurile in care intreprinderile, firmele nu ofera astfel de servicii pe piata sau le ofera in cantitati insuficiente [g, p. 7].

Institutiile publice sunt unitati patrimoniale create si organizate de stat pentru realizarea functiilor sale in domeniul administratiei publice, in sfera actiunilor social-culturale; aparare, ordine publica si siguranta nationala; invatamant; sanatate; justitie, etc.

Particularitatile institutiilor publice izvorasc din specificul activitatii acestora, din modul de finantare, din statutul juridic, fiind date prin legea de infiintare a institutiei in sarcina conducatorilor acestora, care indeplinesc calitatea de ordonatori de credite.

Institutiile publice sunt infintate prin Legi sau Hotarari de Guvern in care precizeaza:

- Forma juridica, statutul si subordonarea ierarhica;
- Obiectul de activitate;
- Structura organizatorica;
- Patimoniul atribuit pentru desfasurarea activitatii si realizarea serviciilor publice specifice.

Institutiile publice sunt unitati care in general nu desfasoara activitati productive, ci activitati de conducere, indrumare, coordonare si controlul in domeniul administratiei de stat si presteaza servicii cu anumite functii sociale in sfera actiunilor social-culturale, justitiei, procuraturii si apararii tarii.

Cheltuielile ocazionate de intretinere, functionare si investitii, precum si cele pentru realizarea serviciilor de catre institutiilor publice sunt finantate din bugetul de stat sau din bugetele locale sub forma creditelor bugetare.

Unele institutii publice care realizeaza venituri din diferite taxe, chirii sau servicii prestate fac venit la bugetul din care sunt finantate.

Alta categorie de institutii publice dispun de o baza proprie de venituri care le permite sa-si acopere prin autofinantare o parte din volumul de cheltuieli, primind in completare si fonduri de la buget.

Institutiile publice au urmatoarele trasaturi care le deosebesc de agentii economici [h, p. 12-13]:

- Sunt unitati patrimoniale ale statului de drept care desfasoara activitate politica sau executiva, reprezentand puterea si administratia in societate;
- Patimoniul institutiei publice este atribuit la infiintare prin Legi si Hotarari ale Guvernului prin delimitarea lui de patrimoniul public si privat al statului, sau al unitatilor administrativ-teritoriale. Daca agentii economici isi ceeaza patrimoniul pe baza capitalului subscris varsat de investitori, in institutiile publice nu intervine categoria economica de capital;

- Institutiile publice au personalitate juridica limitata, potrivit actului de infiintare si gradului de subordonare ierarhica;
- Conducatorii institutiilor publice abilitati sa gestioneze resursele bugetare au calitatea de ordonatori de credite;
- Cheltuielile curente si de capital ale institutiei publice si serviciile prestate sunt finantate sub forma creditelor bugetare, astfel:

Integral din bugetul de stat sau din bugetele locale, in functie de subordonare;

Din veniturile extrabugetare si alocatiile acordate de la bugetul de stat sau din bugetele locale, in functie de subordonare;

Integral din veniturile extrabugetare;

Din fonduri speciale, prin anumite cheltuieli stabilite prin lege.

- Institutiile publice care realizeza venituri din taxe sau de alta natura au obligatia de a le varsa la buget, sau beneficiaza de aceste venituri partial ori integral, potrivit dispozitiilor legale, ca sursa de autofinantare a activitatii lor;
- Institutiile publice avand ca obiective realizarea completa si de calitate a serviciilor publice fara a urmari realizarea de profit, in gestiunea lor nu se formeaza rezultate financiare (profit sau pierdere), acestea fiind unitati nonprofit;
- Activitatea institutiilor publice nu intra in sfera de aplicare a taxei pe valoare adaugata;
- Institutiile publice intocmesc bugetul de venituri si cheltuieli in concordanta cu obiectivele strategice de dezvoltare economica si sociala a tarii si cu prioritatile stabilite de autoritatile publice competente, bugete care sunt aprobate de ordonatorii superiori si care urmaresc modul in care respecta limitele de cheltuieli prevazute, modul in care se achita diversele obligatii fata de stat, precum si modul in care se respecta destinatiile resurselor financiare prevazute.

Organele comunale, reprezentate de consiliile comunale, orasenesti si municipale sunt structurile care realizeaza autonomia locala si au ca atributii elaborarea si aprobarea proiectului anual al bugetului local, stabilirea impozitelor si taxelor locale, precum si a taxelor speciale, conform legii.

Sectorul administratiei publice este de fapt sectorul „colector”, adica aici sunt colectate impozite si taxe si venituri nefiscale preluate de stat, de unde sunt apoi distribuite catre propriul sector sau redistribuite catre alte sectoare institutionale, in functie de cerintele si necesitatile acestora, dar si in functie de politica economica din acel moment [i, p. 14]

Institutiile publice sunt organizate dupa principiul „non profit”, putand spune ca ele produc bunuri publice care se distribuie, de regula, in mod gratuit, urmarind satisfacerea la un nivel maxim

posibil a cerintelor consumatorilor. Exista si exceptia potrivit careia o institutie este publica, in functie de caracteristicile prestatiiilor acesteia, acesta adresandu-se publicului larg.

Institutiile publice pot fi clasificate dupa mai multe criterii, astfel [j, p. 9-10]:

a) **In raport de modul de subordonare**, institutiile publice pot fi:

Institutiile administratiei publice centrale;

Institutii ale administratiei publice locale.

In raport de modul de subordonare, Primaria Francesti este o institutie a administratiei publice locale si este subordonata institutiilor administratiei publice centrale.

b) **Dupa statutul juridic**, institutiile publice pot fi:

Institutii publice cu personalitate juridica;

Institutii publice fara personalitate juridica.

Primaria Francesti este o institutie publica cu personalitate juridica, conducatorul acesteia – primarul, este ordonator de credite, unitatea are patrimoniu propriu, cont curent deschis la trezorerie, buget de venituri si cheltuieli.

c) **Dupa nivelul ierarhic**, institutiile publice se grupeaza in:

Institutii publice superioare;

Institutii publice subordonate.

Primaria Francesti este o institutie publica subordonata care primeste prin repartizare de la institutiile ierarhic superioare – Consiliul Judetean Valcea, Prefectura Valcea si Directia Generala a Finantelor Valcea, dar si de la Guvern, mijloacele bugerate pentru acoperirea nevoilor proprii

d) **Dupa modul de finantare**, institutiile publice pot fi:

Institutii publice finantate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurarilor sociale de stat, bugetul fondurilor speciale, bugetele locale, dupa caz.

Institutii publice finantate din venituri proprii si subventii acordate din bugetul de stat din bugetele fondurilor speciale, sau din bugetele locale, aici incadrandu-se si Primaria Francesti.

Institutii publice autofinantate (finantate integral din venituri proprii);

Institutii publice finantate din credite externe sau fonduri nerambursabile.

Să ne reamintim

Transformările profunde din viața social-economică a României au determinat noi abordări în ceea ce privește redefinirea rolului și locului instituțiilor publice în statul de drept..

Institutiile publice se organizeaza si functioneaza in temeiul principiilor descentralizarii, autonomiei locale, deconcentrarii serviciilor publice, eligibilitatii autoritatilor administratiei publice locale, legalitatii si al consultarii cetatenilor in solutionarea problemelor locale de interes deosebit.

Institutiile publice sunt incadrate in sectorul institutional „Administratie publica”. Sectoarele institutionale sunt grupari de unitati institutionale, in functie de anumite trasaturi comune ale acestora.

Institutiile publice mai sunt numite si administratii publice si sunt formate din administratia centrala, administratii sociale si administratii locale.

Institutiile publice sunt unitati patrimoniale create si organizate de stat pentru realizarea functiilor sale in domeniul administratiei publice, in sfera actiunilor social-culturale; aparare, ordine publica si siguranta nationala; invatamant; sanatate; justitie, etc.



2.3. Rezumat

Rolul si importanta institutiilor publice centrale si locale intr-o economie de piata, a devenit astazi o realitate. Tara noastra se confrunta cu o serie de modificari structurale cu scopul de a dezvolta o economie de piata viabila, cu finalitatea cresterii calitatii vietii.

Principalele modificari cu impact important asupra fluxurilor financiare ce se deruleaza la nivelul institutiilor publice, vizeaza accentuarea procesului de descentralizare fiscala, modificarea sistemului de finantare a institutiilor si derularea resurselor financiare publice prin Trezoreria statului.

In cadrul economiei nationale, unitatile economice, institutiile publice si administrative si chiar populatia sunt denumite unitati institutionale, care sunt organizate la nivelul economiei nationale in sectoare institutionale.

Institutiile publice reprezinta acele unitati economice institutionalizate, a caror functie principala consta in redistribuirea veniturilor si a avutiei pe seama serviciilor prestate populatiei, in cazurile in care intreprinderile, firmele nu ofera astfel de servicii pe piata sau le ofera in cantitati insuficiente.

In Romania, din categoria institutiilor publice fac parte: Parlamentul, Presedintia Romaniei, Guvernul, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administratiei publice centrale si locale, alte autoritati publice, autoritatea judecatoreasca, institutiile de stat de subordonare centrala si locala. Institutiile publice mai sunt numite si administratii publice si sunt formate din administratia centrala, administratii sociale si administratii locale.

Institutiile publice pot fi clasificate in mai multe categorii dupa: modul de subordonare, statutul juridic, nivelul ierarhic si modul de finantare.



2.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

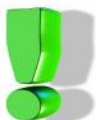
6. Accentuarea procesului de descentralizare fiscală:
 - a. nu are un impact important asupra fluxurilor financiare ce se derulează la nivelul instituțiilor publice
 - b. este independent de creșterea competențelor și responsabilităților autorităților publice locale
 - c. are ca rezultat creșterea competențelor autorităților publice locale în stabilirea, colectarea și utilizarea impozitelor și taxelor locale
7. Instituțiile publice se organizează și funcționează în temeiul principiilor:
 - a. centralizării și autonomiei locale
 - b. legalității și consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit
 - c. concentrării serviciilor publice și eligibilității autorităților administrației publice locale
8. Instituțiile publice: sunt unități patrimoniale.
 - a. în general nu desfășoară activități productive
 - b. nu sunt unități patrimoniale
 - c. nu pot fi înființate prin hotărâri de guvern
9. Instituțiile publice:
 - a. nu pot desfășura nici o activitate politică
 - b. nu intră în sfera de aplicare a taxei pe valoare adăugată
 - c. nu au personalitate juridică
10. În raport de modul de subordonare, instituțiile publice pot fi:
 - a. instituțiile ale administrației publice centrale și locale
 - b. autofinanțate sau finanțate integral de la buget
 - c. instituții publice cu sau fără personalitate juridică



2.5. Bibliografie recomandată

- a. M. Criveanu, *Contabilitate publica in noul sistem contabil*, Editura Sitech, Craiova, 2005
- b. A. Tiron Tudor, I. Gherasim, *Contabilitatea institutiilor publice*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 2002
- c. *Legea administratiei publice locale nr 215/2001*, republicata, M.Of. 123/20.02.2007, cu modificările și completările ulterioare, art 2 alin 1
- d. A. C. Chitu si colectivul, *Contabilitatea institutiilor publice dupa noul sistem contabil*, Editura Irecson, Bucuresti, 2005
- e. *** *Consilier – contabilitate pentru institutii publice*, Grup de editura si consultanta in afaceri Rentrop & Straton, Bucuresti
- f. *Legea nr 500 privind Finantele publice*, publicată în M. Of. nr 597/13.08.2002, cu modificarile si completarile ulterioare
- g. A. Morariu, Gh. Suciu, *Contabilitatea institutiilor publice*, Editura Universitara, Bucuresti
- h. A. Raduti , *Contabilitate publica*, Editura Economica, Bucuresti, 2003
- i. A. C. Chitu si colectivul, *Contabilitatea institutiilor publice dupa noul sistem contabil*, Editura Irecson, Bucuresti, 2005
- j. C. O. Tenovici, *Contabilitatea institutiilor publice*, Editura Independenta Economica, Pitesti, 2008

UNITATEA DE INVATARE 3. Bugetul de venituri și cheltuieli al instituțiilor publice



3.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este realizată o prezentare a principalului instrument de planificare financiară utilizat de instituțiile publice, cu particularitățile impuse de specificitatea acestora, precum și elementele de bază care definesc execuția de casă a bugetelor instituțiilor publice.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 6 ore.



3.2. Conținut

La baza desfășurării încasărilor și plăților efectuate de către o instituție publică stă bugetul de venituri și cheltuieli. Stabilirea veniturilor și cheltuielilor care se înscriu în buget se face în funcție de gradul de subordonare a instituției respective, precum și de specificul acesteia.

Bugetele de venituri și cheltuieli ale instituțiilor publice sunt cuprinse (în totalitate sau sub forma de sold) în bugetul de stat sau în bugetele locale. Astfel, „bugetele Președinției României, Guvernului și ale altor instituții publice care nu au organe ierarhic superioare se prevăd distinct în bugetul de stat. ... Camera Deputaților și Senatul, cu consultare Guvernului, își aprobă bugetele proprii înaintea dezbaterii bugetului de stat și le înaintează Guvernului în vederea includerii lor în bugetul de stat”[a]. De asemenea, în bugetul local, sunt cuprinse și bugetele diferitelor instituții publice de subordonare locală.

În funcție de modul de finanțare a instituțiilor publice și de eventualele venituri proprii pe care le pot încasa în condițiile legii, distingem diferite abordări în ceea ce privește bugetele instituțiilor publice.

Astfel, institutiile publice care își acopera integral cheltuielile din veniturile proprii obținute în mod curent și nu se afla în subordinea unei institutii publice poarta denumirea generica de institutii publice autonome.

Institutiile publice care nu obțin venituri proprii în mod curent își asigura finantarea, de regula, prin deschideri de credite bugetare din bugetul de stat sau cel local.

Institutiile publice care obțin venituri curente în mod regulat, dar insuficiente în raport cu nivelul cheltuielilor, sunt institutii publice subventionate. Aceste institutii primesc subventia de la ordonatorul superior de credite bugetare sau direct de la bugetul de stat.

Institutiile publice autonome sunt acele institutii publice care se finanteaza integral din venituri proprii și nu se afla în subordinea unei alte institutii. Numarul acestora este foarte mic și sunt, în principal, institutii publice care reglementeaza anumite domenii de activitate.

Dintre institutiile publice autonome din tara noastra putem aminti:

- Autoritatea de Supraveghere Financiară
- Casa Nationala de Asigurari Sociale de Sanatate
- Autoritatea Nationala de Reglementare în Domeniul Energiei
- Autoritatea Nationala de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale
- Agentia Nationala pentru Locuinte
- Agentia Româna de Asigurare a Calitatii în Învatamântul Superior
- Autoritatea Nationala de Reglementare în Comunicatii
- Autoritatea Nationala de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodarie Comunala
- Comisia Nationala pentru Controlul Activitatilor Nucleare
- Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului
- Oficiul de Stat pentru Inventii și Marci
- Inspectoratul de Stat în Constructii
- Inspectoratul General pentru Comunicatii și Tehnologia Informatiei

O situatie deosebita o prezinta Casa Nationala de Asigurari Sociale de Sanatate, deoarece aceasta se finanteaza din bugetul Fondului national unic de asigurari sociale de sanatate. Restul institutiilor publice autonome au prevazute în legile de functionare categoriile de venituri pe care le pot încasa și din care se autofinanteaza.

Institutia abilitata pentru aprobarea bugetelor institutiilor publice autonome se stabileste prin actul normativ care reglementeaza activitatea institutiei.

Bugetele institutiilor publice autonome pot fi echilibrate sau sa prezinte excedent sau deficit. În caz de excedent, acesta se reporteaza în anul urmator. În caz de deficit, acesta se poate finanta din excedentele anilor precedenti.

Majoritatea institutiilor publice primesc alocatii bugetare sau subventii pentru acoperirea cheltuielilor proprii. Modul de finantare este stabilit prin actul de înfiintare a institutiei publice.

În cazul *institutiilor publice finantate integral de la buget*, acestea primesc alocatii bugetare de la ordonatorul superior de credite. Daca este vorba de un ordonator principal de credite (de exemplu un minister) deschiderea de credite bugetare se face la Ministerul Finantelor Publice în functie de executia bugetara la momentul respectiv.

Având în vedere ca finantarea acestor institutii publice se realizeaza din alocatii bugetare, nu se întocmeste decât buget de cheltuieli pentru aceste institutii publice.

Cheltuielile institutiilor publice finantate de la buget se înregistreaza la Trezoreria Statului în conturi de cheltuieli. Soldul contului de cheltuieli nu poate fi mai mare decât creditul bugetar alocat (reflectat în Trezorerie în conturile extrabilantiere de credite bugetare).

Creditele bugetare neutilizate se anuleaza de drept la sfârșitul anului bugetar fara a avea posibilitatea utilizarii acestor credite bugetare în anii bugetari ulteriori.

Institutiile publice subventionate primesc subventii de la ordonatorul superior de credite pentru acoperirea diferentei dintre cheltuielile proprii ale institutiei si veniturile încasate de acestea.

Institutiile publice subventionate au cont de disponibil la Trezorerie prin care deruleaza operatiunile financiare. În cazul în care la sfârșitul anului ramâne un surplus, acesta se returneaza ordonatorului de credite care a acordat subventia, însa fara a depasi cuantumul subventiei.

Veniturile institutiilor publice sunt asigurate:

- a) integral de la bugetul de stat sau de la bugetul local, in functie de subordonare;
- b) din venituri extrabugetare si din subventii acordate de bugetul de stat sau bugetul local, in functie de subordonare;
- c) integral din venituri extrabugetare;
- d) din alte categorii de venituri.

Categoriile de venituri care sunt cuprinse in bugetele institutiilor administratiei publice sunt diferite in functie de subordonarea institutiei respective sau in functie de specificul institutiei publice. Astfel, institutiile publice finantate integral din bugetul de stat sau din bugetele locale au veniturile formate din transferuri de la aceste bugete. Institutiile publice care se finanteaza partial sau integral din venituri extrabugetare, deoarece desfasoara o activitate generatoare de venituri, obtin veniturile in functie de specificul activitatii desfasurate.

Unele institutii publice încaseaza taxe pentru serviciile prestate. Aceste taxe le ajung sa se sustina singure, fara a apela la alocatii de la buget. În consecinta, ele se autofinanteaza din veniturile proprii obtinute. Diferenta dintre aceste institutii publice si cele autonome consta în faptul ca *institutiile publice finantate integral din venituri proprii* se afla în subordinea altor institutii publice (ordonatori principali sau secundari de credite). Faptul ca o institutie publica se afla în subordinea

altei institutii publice nu înseamna ca cea din urma trebuie sa asigure finantare sub o forma sau alta. Ordonatorul superior de credite trebuie sa vegheze asupra bunului mers al activitatii institutiei subordonate si trebuie sa fie la curent în permanenta cu toate aspectele activitatii acesteia. În consecinta, bugetul oricarei institutii publice finantate integral din venituri proprii trebuie avizata de ordonatorul superior de credite.

Cel mai frecvent, astfel de institutii se întâlnesc în sfera învățământului superior si spitalelor. Acest lucru nu înseamna ca nu exista si alte categorii de institutii finantate integral din venituri proprii. Din contra, tendinta este de crestere a domeniilor în care serviciile publice vor fi asigurate prin intermediul unor astfel de institutii.

Luand exemplul unei institutii de invatamant superior, veniturile pot fi grupate astfel:

1. venituri din subventii de la bugetul de stat;
2. venituri proprii;
3. alte venituri;

Daca institutia de invatamant superior a realizat in anul precedent un excedent de venituri in comparatie cu cheltuielile efectuate, la categoria veniturilor putem include si soldul pozitiv dintre veniturile si cheltuielile anului precedent.

Pentru fundamentarea veniturilor institutiilor publice, trebuie sa se tina cont de o serie de criterii [b]:

existenta bazei legale a realizarii veniturilor;

executia preliminara pentru anul de baza, corectata cu eventualele influente prevazute pentru viitor;

analiza si studierea comparativa a veniturilor si a cheltuielilor realizate pe total, pe structura si in dinamica.

In cazul unei institutii publice de invatamant superior, pentru fundamentarea veniturilor putem tine cont de urmatoarele [c]:

- a) veniturile din alocatii bugetare sunt influentate, in principal, de numarul studentilor scolarizati din fonduri bugetare, precum si de politica bugetara la nivelul statului;
- b) veniturile proprii sunt constituite din: taxe de scolarizare, taxe percepute pentru inscrierea la concursul de admitere, taxe percepute pentru sustinerea examenelor nepromovate, taxe pentru sustinerea examenelor de licenta de catre absolventii altor institutii de invatamant superior, taxe pentru inscrierea la admiterea la doctorat, taxa pentru eliberarea diplomelor, taxe pentru eliberarea duplicatelor pentru carnete de student, legitimatii de calatorie, taxe pentru eliberarea adeverintelor, alte taxe;
- c) veniturile exceptionale sunt formate in special din donatii si sponsorizari, taxe incasate pentru diverse activitati.

Tot sub forma de venituri pot apare sume de bani incasate de institutia respectiva sau de compartimente ale acesteia ca urmare a participarii la diferite programe de cercetare finantate din diferite surse (ex: Banca Mondiala, Guvernul Romaniei, etc.).

Mecanismul de finantare al institutiilor finantate integral din venituri proprii este similar cu cel al institutiilor publice autonome. Si aceste institutii au conturi de disponibil la Trezoreria Statului si își pastreaza surplusul înregistrat la sfârșitul anului reportând acest surplus pentru anul bugetar ulterior. Prin exceptie, surplusul înregistrat de institutiile publice de subordonare locala finantate integral din venituri proprii poate fi preluat la bugetul local (decizia se ia la nivel de consiliu local sau judetean, dupa caz).

Legea finantelor publice permite organizarea unor *activitati finantate integral din venituri proprii*. Aceste activitati se organizeaza pe lângă institutiile publice (de regula pe lângă cele finantate integral de la buget) si sunt tratate similar institutiilor finantate din venituri proprii deoarece se întocmeste un buget distinct pentru ele, se deschide cont de disponibil la Trezorerie unde se deruleaza doar veniturile si cheltuielile aferente activitatii.

Organizarea unor astfel de activitati trebuie sa aiba la baza un act normativ.

În cazul în care, la înfiintare, în subordinea unor ordonatori principali de credite, a unor institutii publice sau a unor activitati finantate integral din venituri proprii, acestea nu dispun de fonduri suficiente, în baza documentatiilor temeinic fundamentate, ordonatorii principali de credite pot acorda împrumuturi fara dobânda din bugetul propriu, pe baza de conventie. Aceste împrumuturi vor fi rambursate integral în termen de 6 luni de la data acordarii, pentru activitatile organizate la nivel central si de un an, pentru cele organizate la nivel local.

Exemple de activitati finantate integral din venituri proprii sunt urmatoarele:

Institutia la nivelul careia se înfiinteaza	Activitatea aprobata
Academia Româna si unitatile din subordinea sa	Activitati constând în: - administrarea bunurilor mobile si imobile care au apartinut Academiei Române si au fost dobândite cu titlu de proprietate; - alimentatie publica, cazare, protocol; - activitati stiintifice pe baza de contracte de cercetare-dezvoltare, granturi interne si externe, expertize, analize, avize si studii stiintifice, activitati de proiectare si transfer tehnologic, consultanta si asistenta de specialitate, servicii medicale, prestari editoriale etc., efectuate în afara programelor de cercetare aprobate si finantate de la bugetul de stat prin bugetul Academiei Române; - activitati specifice de microproductie; - activitati specifice Bibliotecii Academiei Române si Editurii Academiei Române; - organizarea si desfasurarea doctoratului fara frecventa si a studiilor

	avansate academice.
Administratia Nationala a Rezervelor de Stat	Activitate de interventii operative si reîntregirea stocurilor diminuate
Centrul National al Cinematografiei	Activitate prin care se realizeaza: - organizarea de festivaluri de filme; - acordarea premiilor Centrului National al Cinematografiei; - elaborarea Anuarului statistic al cinematografiei si a unor publicatii de specialitate; - realizarea unor copii de filme românești pe pelicula sau pe orice tip de suport; - sprijinirea participării filmelor românești la festivaluri si concursuri în România si în alte tari; - promovarea cinematografiei românești prin orice mijloace; - administrarea, întreținerea si modernizarea bunurilor din patrimoniul cinematografiei nationale; - conservarea si restaurarea filmelor românești aflate în administrare; - asigurarea pazei bunurilor aflate în administrare, prin Corpul gardienilor publici, în condițiile legii.
Consiliul Superior al Magistraturii	Activitate privind organizarea concursurilor si examenelor de admitere
Institutul National de Statistica si directiile teritoriale de statistica	Diseminarea informatiilor statistice românești, constând din: - difuzarea datelor si a informatiilor statistice din bazele de date statistice prin publicatii pe suport de hârtie sau electronic, în condițiile respectării protecției si confidențialității datelor; - editarea de publicatii, altele decât cele cuprinse în programul cercetarilor statistice; - realizarea de lucrari statistice în afara celor cuprinse în programul anual aprobat
Ministerul Afacerilor Externe, în cadrul misiunilor diplomatice si oficiilor consulare	- Prestatii servicii consulare în regim de urgenta
Ministerul Culturii si Cultelor	- Activitati specifice de protejare a bunurilor aparținând patrimoniului cultural national mobil (în afara programelor finantate de la bugetul de stat) - Activitati specifice de protejare a monumentelor istorice (în afara programelor finantate de la bugetul de stat)
Ministerul Finantelor Publice	- Tipărirea si difuzarea publicatiei Revista Finante Publice si Contabilitate

Mergand pe clasificatia economica a cheltuielilor efectuate de institutiile publice [d], acestea pot fi *cheltuieli curente* (de functionare), *cheltuieli de capital* (investitii) si *cheltuieli financiare*.

Conform darilor de seama contabile care trebuie depuse de institutiile publice, structura cheltuielilor acestora este urmatoarea (aceasta structura este comuna pentru toate institutiile publice, deci are o arie de cuprindere vasta, unele categorii de cheltuieli fiind comune pentru toate institutiile publice, atele fiind, insa, specifice numai anumitor institutii publice):

Cheltuieli curente: cheltuieli de personal, cheltuieli materiale si servicii, subventii, prime, transferuri, dobanzi

Cheltuieli de capital

Operatiuni financiare: imprumuturi acordate, rambursari de credite, plati de dobanzi, comisioane la credite

Cheltuielile de personal reprezinta o componenta importanta a cheltuielilor unei institutii publice, in componenta lor fiind incluse:

- a) cheltuieli cu salariile: salarii de baza; salarii de merit; indemnizatii de conducere si alte indemnizatii; spor de vechime; sporuri pentru conditii de munca; plati pentru ore suplimentare; fond de premii; alte drepturi salariale acordate personalului incadrat cu carte de munca; drepturi salariale acordate personalului incadrat cu conventie civila;
- b) contributii pentru asigurarile sociale de stat;
- c) cheltuieli pentru constituirea fondului de somaj;
- d) deplasari, detasari, transferari: deplasari, detasari, transferari in tara; deplasari in strainatate;
- e) contributii pentru constituirea fondului de asigurari sociale de sanatate;

Pentru fundamentarea cheltuielilor de personal in cazul institutiilor publice se pleaca de la organigrama institutiei. Aceasta cuprinde numarul de posturi, gradul de ocupare cu personal, precum si diferentierea personalului pe trepte de salarizare. Pentru consiliile locale si judetene, numarul maxim de posturi care poate fi prins in organigrama este reglementat prin legislatie [a]. Se stabileste astfel numarul maxim de posturi in functie de numarul de locuitori care sunt deserviti sau in functie de institutia respectiva.

De asemenea, prin reglementarile legale sunt stabilite limitele minime si maxime intre care se pot incadra salariile de baza pentru personalul angajat al institutiilor publice, in functie de specificul institutiei. Aceste limite sunt stabilite fie in functie de anumiti coeficienti care se aplica la valoarea sectoriala a salariului, fie sub forma unor limite valorice minime si maxime.

In cazul in care institutiile publice obtin si venituri din activitati extrabugetare, nivelul salariilor poate fi marit pe seama acestor venituri.

Pentru stabilirea nivelului previziona al cheltuielilor cu salariile se determina, plecand de la structura personalului si de la nivelul mediu al salariului pentru fiecare salariat (sau categorie de

salariati), cuantumul salariilor de baza, salariilor de merit, indemnizatiilor de conducere, sporurilor, orelor suplimentare, premiilor si a altor drepturi salariale previzionate pentru anul de plan. Acestea insumate reprezinta cheltuielile cu salariile sau fondul de salarii al institutiei publice.

Pentru determinarea cheltuielilor cu salariile pentru anul de plan, in functie de numarul angajatilor unei institutii publice, se poate opta pentru un calcul analitic (numar redus de personal) sau pe baza unor calcule previzionate pe baza unor rezultate medii ale anului de baza.

Pentru o estimare mai aproape de realitate a fondului de salarii pentru anul de plan, trebuie sa se tina cont de eventualele majorari salariale acordate sub forma indexarilor sau a altor tipuri de majorari.

Separat de cheltuielile cu salariile se calculeaza de catre institutia publica si cheltuielile privind contributiile catre stat referitoare la:

a) contributia pentru asigurarile sociale de stat

Aceasta contributie se calculeaza la fondul total de salarii realizat de personalul angajat cu carte de munca prin aplicarea la acest fond a cotei procentuale a contributiei. Contributia pentru asigurarile sociale de stat suportata de institutia publica reprezinta 2/3 din contributia pentru asigurarile sociale de stat.

b) contributia pentru constituirea fondului de somaj

c) contributia pentru fondul asigurarilor sociale de sanatate

Cheltuielile pentru deplasari, detasari, transferari sunt fundamentate in functie de previziunile privind deplasările, detasarile, transferările pentru anul de plan si in functie de estimarea cheltuielilor cu cazarea, transportul si masa (diurna). Prin reglementari legale este stabilita diurna pentru personal institutiilor publice, atat pentru cat si pentru strainatate.

Cheltuielile materiale si cu serviciile efectuate de o institutie publica sunt urmatoarele (unele comune tuturor institutiilor publice, altele specifice numai unora):

- a) drepturi cu caracter social: rechizite scolare; transport elevi, studenti, someri, asistati, bolnavi, invalizi si insotitorii lor; drepturi pentru studenti si elevi in perioada concursurilor si campionatelor; drepturi pentru donatorii de sange; alte drepturi stabilite de dispozitiile legale;
- b) hrana: hrana pentru oameni; hrana pentru animale;
- c) medicamente si materiale sanitare: medicamente; materiale sanitare;
- d) cheltuieli pentru intretinere si gospodarie: incalzit; iluminat si forta motrica; apa, canal, salubritate; posta, telefon, telex, radio, televizor, telefax; furnituri de birou; materiale pentru curatenie; alte materiale si prestari servicii;
- e) materiale si prestari de servicii cu caracter functional;
- f) obiecte de inventar de mica valoare sau scurta durata si echipament: lenjerie si accesorii de pat; echipament; alte obiecte de inventar de mica valoare sau scurta durata;
- g) reparatii curente;

- h) reparatii capitale;
- i) carti si publicatii;
- j) alte cheltuieli: calificarea, perfectionarea si specializarea profesionala a salariatilor; protocol; protectia muncii; transmiterea drepturilor; alte cheltuieli autorizate prin dispozitii legale;
- k) manuale;
- l) fondul Presedintelui;
- m) fondul Primului Ministru;

Cuquantumul maxim pentru cea mai mare parte a cheltuielilor materiale si cu serviciile este stabilit prin diferite acte normative, atat sub forma unor sume indexabile periodic, cat si sub forma unor cantitati. De asemenea, pentru anumite categorii de cheltuieli (ex: obiecte de inventar de mica valoare si scurta durata) estimarea cheltuielilor pentru anul de plan se face pe baza referatelor privind necesarul de astfel de materiale, precum si pe baza preturilor estimate de achizitie.

Unele capitole de cheltuieli au un mod specific de calcul. Vom prezenta in continuare unele metodologii de calcul pentru diferite cheltuieli.

Pentru fundamentarea cheltuielilor cu incalzitul se pleaca de la volumul total al incaperilor de incalzit (V), consumul specific pe metru cub realizat pentru asigurarea unor conditii optime de temperatura (Cs), pretul sau tariful pe unitatea de masura a combustibilului sau energiei (p), numarul mediu de ore pe zi cat se asigura incalzirea (Nmediu) si numarul mediu de zile in care se asigura incalzirea.

$$\text{Cheltuieli cu incalzitul} = V \times Cs \times p \times N_{\text{mediu}} \times N_{\text{zile}}.$$

De asemenea, in fundamentarea acestei categorii de cheltuieli se va pleca de la pretul estimativ al combustibilului sau energiei pentru anul de plan.

In cazul consumului de apa, punctul de plecare in fundamentarea cheltuielilor pentru anul de plan este consumul mediu zilnic si tariful unui metru cub de apa. Acelasi mod de calcul poate fi folosit si in cazul serviciilor de canalizare.

Pentru previzionarea cheltuielilor de telefon, telex, fax, radio, televizor, telefax se tine cont de volumul corespondentei care este purtata in mod curent de institutie cu tertii din tara si strainatate si evolutia tarifelor serviciilor postale,, numarul impulsurilor pentru convorbirile telefonice si costul estimativ al unui impuls si al abonamentelor, tariful pentru abonamentul radio, tv.

Fundamentarea cheltuielilor de capital ale institutiilor publice "se face pe baza listei de lucrari, utilaje, mobilier si alte obiecte de investitii, cu desfasurarea atat fizic cat s valoric" [b]. Pentru fundamentarea acestor cheltuieli se pleaca de la investitiile in curs care se vor continua si in anul de plan, precum si de planul de investitii al institutiei publice.

Pe baza fundamentarii veniturilor si cheltuielilor unei institutii publice, are loc elaborarea proiectului de buget, care in urma aprobarii va deveni functional, limitele cheltuielilor stabilite in acest buget fiind limite maxime, iar limitele veniturilor prevazute in buget fiind limite minime de realizare.

Pe parcursul anului, in timpul executiei bugetare pot aparea modificari in bugetul de venituri si cheltuieli al unei institutii publice, aceasta situatie ducand la rectificarea bugetului in masura posibilitatilor existente.

Motivul aparitiei acestor modificari este dat de unele cresteri neprevazute la capitolul de cheltuieli datorita majorarii peste limite prevazute ale preturilor sau tarifelor unor furnizori, sau a imposibilitatii realizarii veniturilor prevazute (situatia negativa pentru buget) sau de realizarea unor venituri superioare sau economii (justificate) de cheltuieli (situatia favorabila).

Executia de casa a bugetelor institutiilor publice

Institutiile publice, indiferent de sistemul de finantare si de subordonare, efectueaza operatiunile de încasari si plati prin unitatile Trezoreriei Statului în a caror raza sunt înregistrate fiscal, cu exceptia institutiilor publice ai caror conducatori au calitatea de ordonatori principali si secundari de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurarilor sociale de stat si bugetelor fondurilor speciale si institutiilor publice autonome cu sediul în municipiul Bucuresti, precum si a Consiliului General al Municipiului Bucuresti, care efectueaza operatiunile de încasari si plati prin Trezoreria Municipiului Bucuresti.

În vederea efectuării cheltuielilor, institutiile publice, indiferent de sistemul de finantare si de subordonare, au obligatia de a prezenta unitatilor Trezoreriei Statului la care au conturile deschise bugetul de venituri si cheltuieli, aprobat si repartizat pe trimestre în conditiile Legii finantelor publice nr. 500/2002.

La decontarea sumelor în numerar sau prin virament din conturile institutiilor publice pentru efectuarea cheltuielilor, unitatile Trezoreriei Statului verifica existenta bugetelor de venituri si cheltuieli ale institutiilor respective si a listelor de investitii, aprobate în conditiile legii, urmarind respectarea limitei creditelor bugetare deschise si repartizate sau a disponibilitatilor de fonduri, dupa caz, si a destinatiei acestora, precum si alte obiective stabilite prin norme metodologice de catre Ministerul Finantelor Publice.

Din conturile de cheltuieli sau de disponibilitati, dupa caz, ale institutiilor publice, deschise la Trezoreria Statului, se pot elibera sume pentru efectuarea de plati în numerar, reprezentând drepturi salariale, precum si pentru alte cheltuieli care nu se justifica a fi efectuate prin virament.

Institutiile publice au obligatia sa organizeze activitatea de casierie, astfel încât încasarile si platile în numerar sa fie efectuate în conditii de siguranta, cu respectarea dispozitiilor legale în vigoare si în limita plafonului de casa stabilit de catre unitatile Trezoreriei Statului pentru fiecare institutie publica.

Sumele achitate în numerar de către contribuabili, reprezentând venituri ale bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale și venituri extrabugetare ale instituțiilor publice, se încasează prin casieriile proprii ale instituțiilor care gestionează bugetele respective, dacă legea nu prevede altfel. Aceste venituri pot fi încasate în numerar și prin unitățile Casei de Economii și Consemnatiuni (CEC Bank), pe baza de convenții încheiate cu persoanele abilitate, cu condiția asigurării fondurilor necesare achitării comisioanelor stabilite pentru efectuarea acestor operațiuni.

Instituțiile publice pot deschide, cu avizul Ministerului Finanțelor Publice, conturi escrow la o bancă agreată de instituțiile finanțatoare externe sau interne, în care să se colecteze veniturile sau alte disponibilități încasate de către acestea în limita unor sume, în lei sau în valută, în condiții stabilite prin convenții încheiate între părți.

Este interzis instituțiilor publice să efectueze operațiunile de încasări și plăți prin bănci, cu excepția încasărilor și plăților efectuate în valută, precum și a celor efectuate în conturile escrow.

Instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare, au obligația să vireze sumele reprezentând contravaloarea bunurilor achiziționate, serviciilor prestate sau lucrărilor executate în conturile agenților economici beneficiari, deschise la unitățile Trezoreriei Statului în a căror rază aceștia sunt înregistrați fiscal.

Instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare, pot emite bilete la ordin pentru garantarea plății anumitor sume la date fixe. Aceste bilete la ordin pot fi avalizate de către terți, cu excepția Trezoreriei Statului.

Să ne reamintim

Bugetele de venituri și cheltuieli ale instituțiilor publice sunt cuprinse (în totalitate sau sub formă de sold) în bugetul de stat sau în bugetele locale.

Instituțiile publice care își acoperă integral cheltuielile din veniturile proprii obținute în mod curent și nu se află în subordinea unei instituții publice poartă denumirea generică de ***instituții publice autonome***.

Instituțiile publice care obțin venituri curente în mod regulat, dar insuficiente în raport cu nivelul cheltuielilor, sunt ***instituții publice subvenționate***.

Cheltuielile efectuate de instituțiile publice pot fi: *cheltuieli curente* (de funcționare), *cheltuieli de capital* (investiții) și *cheltuieli financiare*.

Instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile ***Trezoreriei Statului***.



3.3. Rezumat

La baza desfasurarii incasarilor si platilor efectuate de catre o institutie publica sta bugetul de venituri si cheltuieli. Stabilirea veniturilor si cheltuielilor care se inscriu in buget se face in functie de gradul de subordonare a institutiei respective, precum si de specificul acesteia.

Institutiile publice care nu obtin venituri proprii în mod curent își asigura finantarea, de regula, prin deschideri de credite bugetare din bugetul de stat sau cel local. Ele primesc subventia de la ordonatorul superior de credite bugetare sau direct de la bugetul de stat.

Veniturile institutiilor publice sunt asigurate, după caz: integral de la bugetul de stat sau de la bugetul local, în functie de subordonare; din venituri extrabugetare si din subventii acordate de bugetul de stat sau bugetul local, în functie de subordonare; integral din venituri extrabugetare sau din alte categorii de venituri.

Pentru fundamentarea veniturilor institutiilor publice, trebuie sa se tina cont de: existenta bazei legale a realizarii veniturilor; executia preliminara pentru anul de baza, corectata cu eventualele influente prevazute pentru viitor; analiza si studierea comparativa a veniturilor si a cheltuielilor realizate pe total, pe structura si in dinamica.

Structura cheltuielilor institutiilor publice este formată din: cheltuieli curente (cheltuieli de personal, cheltuieli materiale si servicii, subventii, prime, transferuri, dobanzi), cheltuieli de capital și operațiuni financiare (imprumuturi acordate, rambursari de credite, plati de dobanzi, comisioane la credite).

Pe baza fundamentarii veniturilor si cheltuielilor unei institutii publice, are loc elaborarea proiectului de buget, care în urma aprobarii va deveni functional, limitele cheltuielilor stabilite în acest buget fiind limite maxime, iar limitele veniturilor prevazute în buget fiind limite minime de realizare.

Pe parcursul anului, în timpul executiei bugetare pot aparea modificari în bugetul de venituri si cheltuieli al unei institutii publice, aceasta situatie ducand la rectificarea bugetului în masura posibilitatilor existente.

Institutiile publice efectueaza operatiunile de încasari si plati prin unitatile Trezoreriei Statului și au obligatia sa organizeze activitatea de casierie, astfel încât încasarile si platile în numerar sa fie efectuate în conditii de siguranta, în limita plafonului de casa stabilit de catre unitatile Trezoreriei Statului pentru fiecare institutie publica.



3.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

11. Instituțiile publice autonome:

- a. se afla în subordinea unei institutii publice
- b. își acopera integral cheltuielile din veniturile proprii
- c. își asigura finantarea prin deschideri de credite bugetare

12. Instituțiile publice subventionate:

- a. își acopera integral cheltuielile din veniturile proprii
- b. nu obtin venituri curente în mod regulat
- c. obtin venituri curente în mod regulat, dar insuficiente în raport cu nivelul cheltuielilor

13. Instituțiile publice finantate integral de la buget:

- a. primesc alocatii bugetare de la ordonatorul superior de credite
- b. întocmesc atat buget de venituri cat si buget de cheltuieli
- c. obtin venituri insuficiente în raport cu nivelul cheltuielilor

14. Categoriile de venituri cuprinse în bugetele institutiilor administratiei publice:

- a. sunt diferite în functie de subordonarea institutiei respective
- b. nu depind de subordonarea institutiei respective
- c. nu depind de specificul institutiei publice

15. Structura cheltuielilor instituțiilor publice:

- a. depinde de specificul institutiei publice în cauză
- b. este influențată de subordonarea institutiei respective
- c. este comuna pentru toate institutiile de acest gen

16. Operațiunile de încasări și plăți în valută ale instituțiilor publice:

- a. se efectueaza numai prin unitatile Trezoreriei statului
- b. se efectuează prin bancile comerciale
- c. se efectuează numai prin conturile escrow



3.5. Bibliografie recomandată

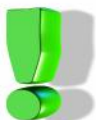
- a. Legea nr. 500/2002 privind finantele publice, publicata in MO nr. 597/2002, cu modificările și completările ulterioare
- b. Tatiana Mosteanu, *Buget si Trezorerie Publica*, Editura DuStyle, Bucuresti, 2000
- c. Vasile Juravale si Lucian Tatu, *Gestiunea financiara a institutiilor publice – culegere de lucrari practice si studii de caz*, Editura ASE, 1998
- d. Iulian Vacarel si colectivul, *Finante publice*, Editura Didactica si Pedagogica, Bucuresti, 2000

3.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați bugetul de venituri și cheltuieli al unei instituții publice

UNITATEA DE INVATARE 4.

Proiectele de investiții ale instituțiilor publice



4.1. Introducere

În cadrul acestui capitol ne propunem asimilarea principalelor noțiuni privitoare la investițiile instituțiilor publice, cunoașterea factorilor care influențează fundamentarea proiectelor de investiții, precum și prezentarea câtorva metode de evaluare utilizate pentru optimizarea procesului investițional.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 6 ore.



4.2. Conținut

Instituțiile publice realizează investiții din trei considerente: pentru buna desfășurare a activităților curente ce cad în sarcina lor; pentru realizarea unor obiective publice; pentru realizarea unor obiective economice. În prima categorie includem investițiile ocazionate de construirea unui sediu nou, achiziționarea unor mijloace fixe pentru desfășurarea activității curente etc. Cea de-a doua categorie cuprinde investițiile majore îndreptate în folosul comunității, cum ar fi: construirea unui drum, a unui pod, a unui dig, realizarea sistemului de canalizare a unei localități, conectarea unei localități la sistemul de electricitate etc. În ultima categorie se includ investițiile care au ca scop obținerea de profit din desfășurarea unei activități economice (în acest caz statul acționează ca un agent economic).

Investițiile realizate de instituțiile publice pot fi încadrate în două categorii: investiții care pot fi realizate exclusiv de către instituțiile publice; investiții care pot fi realizate atât de sectorul public, cât și de sectorul privat. În cadrul investițiilor care pot fi realizate exclusiv de instituțiile publice includem acele investiții ale căror costuri nu pot fi recuperate de la beneficiari, datorită

imposibilității individualizării acestora sau a stabilirii cuantumului beneficiului. Astfel, în cazul realizării unei investiții privind iluminatul unei localități, valoarea investiției, dacă ar fi realizată de sectorul privat, nu ar putea fi recuperată datorită imposibilității individualizării beneficiarilor și a prețului care trebuie perceput de la aceștia pentru recuperarea investiției și obținerea de profit.

În cea de-a doua categorie se includ investițiile care au ca finalitate obținerea unor beneficii de către terți (comunitate sau o parte a ei), beneficii care pot fi recuperate prin prețul plătit pentru ele. Problema care apare este când trebuie să intervină statul și când trebuie să intervină sectorul privat în realizarea proiectelor de investiții.

În primul rând sunt proiecte de investiții care pot fi realizate de sectorul privat dar sunt realizate de cel public datorită următoarelor considerente: valoarea investiției este foarte mare și investitorii din sectorul privat nu dispun sau nu pot procura suficiente resurse financiare pentru realizarea ei; costul investiției este foarte ridicat și/sau termenul ei de recuperare este foarte mare, astfel, ea nedevenind rentabilă pentru investitori; rentabilitatea investiției este scăzută în comparație cu alte oportunități de investiții existente pe piață și investitorii privați se îndreaptă către acestea.

Un alt aspect care trebuie evidențiat este modul de exprimare al beneficiului obținut prin realizarea unei investiții. Astfel, sectorul privat urmărește beneficiile doar sub formă materială obținute de investitor, în acest mod el recuperându-și investiția și realizând profit. Sectorul public urmărește o gamă diversificată de beneficii: materiale, sociale, culturale etc și, de asemenea, urmărește ca aceste beneficii să se realizeze la nivelul societății nu numai la nivelul investitorului. Altfel spus, în determinarea rentabilității unei investiții realizate de sectorul public se iau în calcul toate beneficiile obținute de societate în ansamblul său.

Evidențierea factorilor care influențează fundamentarea proiectelor de investiții [a] pornește de la faptul că, pentru ca o investiție să fie adoptată de o instituție publică, aceasta trebuie să fie caracterizată prin fezabilitate și să producă avantaje sociale (pe baza unei prognoze logice și realiste). Aceste judecăți trebuie făcute cu referire la toate consecințele politice, juridice, economice, financiare, sociale, comerciale, tehnice, instituționale și legate de impactul asupra mediului natural.

Numai simpla enumerare a tuturor acestor consecințe evidențiază că un proiect de investiții adoptat de o instituție publică are obiective diferite și un mod diferit de evaluare față de un proiect de investiții realizat de o persoană sau firmă privată. Un proiect de investiții poate fi adoptat sau respins din considerente politice (spre exemplu, dacă acesta corespunde sau nu strategiei generale a politicii duse de autorități, dacă este sau nu impus de un grup de presiune influent etc.), indiferent dacă el respectă sau nu condițiile de raționalitate economice, financiare, sociale etc.

Oricât de potrivit poate părea un proiect din alte puncte de vedere, el trebuie să fie consecvent cu politica națională și/sau locală a guvernului sau a autorității locale respective. Un

proiect total necorelat cu realitatea politică este condamnat din start. De exemplu, în cazul în care politica guvernamentală este preocupată de ameliorarea condițiilor din zonele defavorizate, zonele mai bine dezvoltate din punct de vedere economic nu trebuie să speră că vor fi prioritare în ceea ce privește investițiile adoptate.

Pe de altă parte, un proiect care nu ar întruni criteriile economice, financiare, tehnice etc. poate fi derulat uneori din motive pur politice. Să presupunem, spre exemplu, proiectul de construire a unui drum ca fiind mai puțin atractiv economic și financiar, sau mai dificil din punct de vedere tehnic, decât un altul care propună o rută alternativă. Totuși, dacă această propunere este puternic sprijinită de un grup influent de suporteri politici, sau dacă oferă avantaje militare semnificative, poate fi preferat unei alternative mai atrăgătoare din punct de vedere economic și financiar.

Motivele care stau la baza adoptării investițiilor publice pot avea un caracter pur electoral, politicienii luând în considerare, mai degrabă, numărul voturilor câștigate sau pierdute ca urmare a selectării unui astfel de proiect de investiții decât efectul asupra bunăstării sociale. Ele pot fi privite de multe ori prin prisma teoriei birocrăției, a faptului că reprezentanții administrației publice centrale sau locale pot urmări maximizarea utilității individuale decât acțiunea în interesul colectivității [b, p. 65-97].

Pentru adoptarea unui proiect de investiții trebuie să fie respectate condițiile legale referitoare la legitimitatea implementării lui sau a procurării surselor de finanțare necesare. În mod clar, un proiect analizat de o instituție publică nu poate fi luat în considerare în cazul în care contravine legii. Se poate întâmpla ca proiectul în sine să fie legal, dar sursele de finanțare la care se dorește să se apeleze sau modul de generare a veniturilor să nu fie legale. De exemplu, împrumutarea de bani sau perceperea unui impozit pot fi constrânse de legislație sau de anumite norme cu caracter administrativ [c].

Legislația trebuie de asemenea luată în considerare atunci când este vorba de achiziții publice, condiții de contractare, de angajare a forței de muncă, de norme privind protecția muncii, norme de protecția mediului și multe alte aspecte legate de implementarea proiectului.

Din punct de vedere economic, pentru a putea fi adoptat, un proiect de investiții avut în vedere de o instituție publică trebuie să acopere cheltuielile presupuse de realizarea lui și menținerea sa în funcțiune prin avantajele pe care le generează.

Trebuie menționat că nu se urmărește acoperirea cheltuielilor efectuate prin veniturile înregistrate de instituția publică, ci se consideră că un proiect poate fi acceptat din punct de vedere economic dacă veniturile (sau mai bine spus avantajele) realizate de stat sau de terți auți în vedere ca “țintă” ai programului devansează cheltuielile. Se desprinde concluzia că analiza economică a fezabilității unui proiect se concentrează asupra efectului economic de care beneficiază societatea în ansamblul ei, și nu numai entitatea ce îl implementează.

Spre exemplu, poate că este dificil de demonstrat utilitatea economică a unei agenții de supraveghere a activității desfășurate de anumite unități economice cu un potențial poluant semnificativ până la momentul unui accident ecologic. Un proiect de investiții trebuie analizat și din punct de vedere financiar. O particularitate a analizei financiare în acest caz este dată de faptul că de multe ori nu există o dependență directă între plățile care cad în sarcina instituției publice și încasările, ce pot fi realizate de o altă entitate sau de alte entități. Acest fapt implică o susținere financiară din partea instituției publice, deci este nevoie de fonduri disponibile pentru investiție [d].

Deși analiza se realizează prin intermediul acelorași indicatori utilizați și în cazul proiectelor de investiții adoptate de firmele private, în modul de calcul al acestora trebuie să se țină seama și de avantajele pe care le va genera la nivelul comunității adoptarea lor. Criteriul beneficiului social reprezintă, de asemenea, un criteriu important în fundamentarea unui proiect de investiții. Dacă se dorește construirea unui spital, a unei biblioteci, a unei școli, criteriul principal va fi cel social, aceste activități neurmărind neapărat înregistrarea unor performanțe deosebite din punct de vedere economic.

Influența factorului comercial în selectarea unui proiect de investiții este dată de activitățile comerciale pe care le presupune derularea acestuia: contractele privind achizițiile de bunuri, contractele cu diferiți prestatori de servicii, contractarea de lucrări, angajarea personalului, operațiunile bancare etc.

Influența factorului tehnic în analiza unui proiect de investiții nu poate fi neglijată. Importanța acestei analize este dată de faptul că o supraevaluare din punct de vedere tehnic peste nivelul optim generează o creștere nejustificată a costurilor peste varianta optimă. Totodată, o subevaluare din punct de vedere tehnic poate duce la niște costuri ulterioare ridicate date de întreținere, funcționare și reparații.

Factorul instituțional se referă la sfera de activitate a instituției publice. Pentru ca o instituție publică să realizeze o investiție acceptabilă din punct de vedere instituțional trebuie ca aceasta să își desfășoare activitatea în domeniul respectiv sau să aibă angajat personal cu specializarea necesară. De exemplu, dacă se dorește construirea unei secții de stomatologie este necesar ca instituția publică beneficiară a acestei investiții să dispună de personal specializat în acest domeniu (sau să angajeze personal), în caz contrar, investiția nefiind justificată.

Un alt factor de care trebuie să se țină seama în analiza unui proiect de investiții este mediul natural. Investiția trebuie să îndeplinească anumite condiții pentru încadrarea în anumite norme de poluare, condiții legate de aspectul fizic etc.. Uneori impactul este clar, fundamentarea necesitând luarea în considerare a unor costuri diferite legate de remediile necesare, care pot fi incorporate în costurile generale privind construirea și operarea proiectului.

Problemele legate de mediu trebuie privite cu responsabilitate, întrucât accidentele ecologice generează, pe bună dreptate, efecte de ordin social și chiar politic (vezi, de exemplu, efectele

generate de poluarea cu cianuri a unor bazine hidrografice cu desfășurare în mai multe țări). Astfel, poate fi ușor să se cadă de acord ca o fabrică potențial poluantă să fie construită numai cu condiția să respecte anumite norme specifice de protecția mediului. Este mult mai greu să se fundamenteze un proiect de investiții publice prin care o zonă cu frumuseți naturale sau parte a patrimoniului național ar fi deteriorată, pierdută sau distrusă.

Preocupările legate de mediul natural creează o legătură semnificativă cu finanțarea proiectului. De exemplu, acolo unde se prevede generarea de costuri externe, ca în exemplul unei fabrici poluante, aprobările de planificare pot fi condiționate de aplicarea unor norme drastice privind protecția mediului. Ar putea fi solicitată, de asemenea, instituției publice respective, efectuarea unor cheltuieli privind construirea facilităților implicate de atenuarea activității poluante. În mod alternativ, normele privind protecția mediului pot limita utilizarea deplină a proprietății pentru scopul inițial propus.

După cum se poate constata, acești factori determinanți acționează nu numai în mod individual, ci generează și efecte sinergetice. Pe de altă parte, există posibilitatea ca prin satisfacerea restricțiilor induse de un anumit factor, să fie neglijat un altul. În plus, prin proiectele propuse de diferite instituții ce acționează în același sector de activitate sau în aceeași regiune, este posibil să se solicite fonduri pentru aceleași destinații. În aceste condiții, factorii de decizie trebuie să manifeste responsabilitate și în ceea ce privește convergența acestor proiecte și armonizarea intereselor partenerilor sociali.

Spre exemplu, construirea unei fabrici (cu capital de stat) de negru de fum la Copșa Mică a ținut cont de preocuparea factorilor de decizie pentru asigurarea de locuri de muncă și astfel de evitare a șomajului, dar cu pericolul declanșării unui dezastru ecologic pe o perioadă semnificativă (ceea ce va duce la generarea de costuri pentru eliminarea sau limitarea lui).

Într-un alt exemplu se va urmări impactul diferiților factori de influență asupra investiției în cauză. Astfel, dacă ne referim la influența factorului politic, politica dusă de stat la momentul respectiv este axată pe îmbunătățirea condițiilor de viață a populației care locuiește în zone rurale. De asemenea, există un puternic lobby pentru construirea unui nou pod.

Influența factorului juridic. Consiliul local a obținut toate avizele pentru construirea podului. De asemenea, sunt îndeplinite condițiile legale pentru procurarea resurselor, pentru achiziția materialelor necesare, pentru încheierea contractului cu prestatorul de servicii etc.

Influența factorului economic. Pentru fundamentarea studiului de fezabilitate vom folosi prețurile constante (fără luarea în considerare a inflației), deoarece analiza economică nu se preocupă de valoarea banilor, ci de valoarea reală a bunurilor și serviciilor care se pot procura cu banii respectivi. Uneori, inflația acționează într-o manieră diferențiată asupra încasărilor, respectiv a plăților, ceea ce implică necesitatea luării în considerare a inflației.

Din punct de vedere economic, investiția poate fi adoptată, ea acoperind cheltuielile făcute pe seama veniturilor care vor fi înregistrate. După cum observăm, nu am urmărit acoperirea cheltuielilor cu venituri la nivelul unei instituții publice, ci pe ansamblu. Instituția publică poate să instituie o taxă pentru traversarea podului. În acest caz veniturile celor care traversează podul se diminuează, dar se majorează cu aceeași valoare veniturile instituției publice, deci pe total veniturile aferente proiectului de investiții (din punct de vedere al interesului public) rămân aceleași.

Influența factorului financiar. Analiza financiară urmărește determinarea fezabilității proiectului de investiții din punctul de vedere al finanțării. Pentru a efectua o analiză pertinentă din punct de vedere financiar este necesar să urmărim și influența inflației asupra proiectului de investiții. De asemenea trebuie urmărite sursele de finanțare și costul de procurare al acestora (cost pentru procurarea unor surse de finanțare din împrumuturi sau pierderea de venituri ca urmare a alocării unor surse de finanțare în acest proiect în locul fructificării lor).

Influența factorului social. În cazul în care prin construirea podului se obține reducerea timpului de parcurs pentru a ajunge la un spital sau la o școală, precum și economisirea de timp de către diferite persoane, acest proiect poate fi acceptat din punct de vedere social. Problema care se pune în cazul factorului social este dacă acesta primează, cine va suporta costurile, deoarece după cum se observă din analiza financiară poate să apară o majorare a impozitelor suportată de toți contribuabilii, și nu numai de cei care beneficiază de pod din punct de vedere social.

Influența factorului comercial. Se vor analiza costul procurării de materii prime, precum și cel al manoperei. Uneori, există anumite condiții legate de fundamentarea acestor costuri, legate de organizarea de licitații, baremuri maxime de costuri etc., de care trebuie să se țină seama. În cazul în care se instituie o taxă pentru traversarea podului, factorul comercial are implicații și în fundamentarea riguroasă și realistă a tarifelor practicate.

Influența factorului tehnic. Se vor avea în vedere problemele legate de materialele de construcție, proiectare, arhitectură etc. Trebuie ținut cont de faptul că soluțiile tehnologice adoptate în legătură cu vechiul pod nu sunt neapărat de apreciat din moment ce acesta a fost luat de ape.

Influența factorului instituțional. Nu este cazul.

Influența factorilor de mediu. Trebuie asigurate condițiile constructive astfel încât să nu se creeze probleme ecologice. Cât timp noul proiect de investiții constă în înlocuirea unui pod similar din punct de vedere al amplasamentului, se poate presupune că nu vor apărea probleme suplimentare legate de poluare.

Pe baza exemplului nostru, extrem de simplificat, nu s-a ținut cont de influența pe care o pot avea asupra proiectului alte elemente, cum ar fi: posibilitatea ca investiția să fie construită într-un număr mai mare de ani, estimarea anumitor cheltuieli suplimentare care pot să apară datorită nerespectării termenului de predare etc.

Implementarea unui proiect de dezvoltare necesită multă muncă de planificare și cercetare prealabilă, înainte de luarea oricăror angajamente contractuale deoarece acestea, de cele mai multe ori, odată lansate, sunt dificil de abandonat. Mai mult, pentru cazul proiectelor ce solicită alocări financiare semnificative și de durată, opțiunile greșite pot avea consecințe financiare și economice grave. În particular, resursele vor fi epuizate (sau blocate), deși ar fi putut fi utilizate în scopuri mai bune [c].

Pentru realizarea unui proiect de investiții de către o instituție publică se pleacă de la cerințele prezentate anterior și se aprobă investiția sau se respinge. Dar, practica ne arată că există situații în care sunt propuse spre realizare mai multe proiecte de investiții, dintre care doar o parte pot fi realizate (deoarece resursele pentru realizarea lor sunt limitate).

Pentru alegerea investiției optime se poate apela la o serie de metode de evaluare:

analiza costuri-avantaje, cunoscută pe larg în literatura sub denumirea de analiza cost-beneficiu;
analiza cost-eficacitate, bazată pe un sens mai larg decât cel economic, atribuit avantajelor;
metode multicriteriale.

Analiza cost-beneficiu are la bază evaluarea proiectelor de investiții pe baza raportului care există între costurile efectuate pentru realizarea investiției și beneficiile estimate a se realiza.

Instrumentele folosite în aplicarea analizei cost-beneficiu sunt:

1. *valoarea prezentă*: reprezintă valoarea avantajelor estimate a se obține actualizată în momentul realizării proiectului:

$$VP = \sum_{i=1}^n \frac{B_i}{(1+r)^i}, \text{ unde:}$$

VP este valoarea prezentă a proiectului de investiții;

i este durata de viață a proiectului de investiții;

B_i este valoarea beneficiului net din anul i (considerat sub forma de cash-flow);

r este rata de actualizare a beneficiilor.

Se aleg proiectele care au o valoare prezentă mai mare decât cheltuielile ocazionate de investiție.

2. *valoarea prezentă netă*: reprezintă valoarea beneficiilor realizate pe întreaga durată de viață a proiectului, ținând cont de investiția inițială, de veniturile și cheltuielile care apar pe parcursul vieții proiectului, precum și de actualizarea la momentul realizării proiectului:

$$VPN = I_0 + \sum_{i=1}^n \frac{B_i - C_i}{(1+r)^i}, \text{ unde:}$$

- VPN este valoarea prezentă netă a proiectului de investiții;
- I₀ este investiția inițială;

- i este durata de via a proiectului de investitie;
- B_i este valoarea beneficiului din anul i ;
- C_i este valoarea costurilor din anul i ;
- r este rata de actualizare a beneficiilor.

Se aleg proiectele care au o valoarea prezenta neta pozitiva.

3. *rata interna de rentabilitate*: reprezinta rentabilitatea la care valoarea prezenta neta a investitiei este 0.

Calculul ratei interne de rentabilitate se realizeaza prin interpolare. Se pleaca de la o rata interna de rentabilitate pentru care VPN este negativa (RIR_{max}) si de la o rata interna de rentabilitate pentru care VPN este pozitiva (RIR_{min}).

$$RIR = RIR_{min} + (RIR_{max} - RIR_{min}) * VPN_{min} / (VPN_{min} - VPN_{max}), \text{ unde:}$$

VPN_{min} este valoarea prezenta neta calculata la rata de rentabilitate minima (VPN este pozitiva);

VPN_{max} este valoarea prezenta neta calculata la rata de rentabilitate maxima (VPN este negativa).

Se aleg proiectele cu RIR maxim.

4. *indicele de profitabilitate*: reprezinta raportul dintre beneficiile nete actualizate si investitia initiala.

$$IP = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{B_i}{(1+r)^i}}{I_0}$$

Se aleg proiectele care au indicele de profitabilitate maxim si mai mare de 1.

5. *randamentul investitiei*

$$\eta = IP - 1$$

Se alege proiectul cu randamentul maxim.

6. *termenul de recuperare*: reprezinta perioada de timp in care este amortizata investitia.

$$TR = \frac{I_0}{B_{\text{mediu anual}}}, \text{ unde:}$$

- $B_{\text{mediu anual}}$ reprezinta beneficiul mediu anual previzionat a se realiza ca urmare a realizarii investitiei.

Beneficiul mediu anual poate fi determinat in doua moduri, in functie de modalitatea de calcul.

$$B_{\text{beneficiul mediu anual}} = \frac{\sum_{i=1}^n B_i}{n}, \text{ sau } B_{\text{beneficiul mediu anual actualizat}} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{B_i}{(1+r)^i}}{n}$$

Se urmareste realizarea proiectelor care au un termen de recuperare cat mai mic si situat sub durata de viata a investitiei.

Aplicarea acestor instrumente in selectarea proiectelor de investitii poate conduce la aparitia unor situatii in care pentru aceleasi proiecte intrate in concurs pozitionarea sa fie diferita in functie de criteriul ales. In aceasta situatie se urmareste obtinerea unei valori nete prezente pozitive, iar in functie de situatia concreta se poate da intaietate unuia sau altuia dintre celelalte criterii.

Alte criterii luate in calcul la selectarea proiectelor de investitii sunt:

- criteriul maximin;
- criteriul maximax;
- criteriul minimax.

Criteriul maximin este un criteriu luat in calcul in cazul aversiunii fata de risc. Acesta consta in alegerea variantei care prezinta riscul minim de realizare, deci a variantei cu beneficiul minim pentru fiecare proiect de investitii. Se va alege proiectul de investitii care are valoarea minima a beneficiului cea mai mare.

Criteriul maximax este un criteriu care poate fi luat in calcul de catre iubitorii de risc. Consta in alegerea proiectului care prezinta cel mai mare beneficiu probabil de realizat din cadrul beneficiilor maxime ale proiectelor de investitii.

Criteriul minimax urmareste alegerea proiectului care prezinta cea mai mica valoare a pierderilor posibile. Pentru a aplica acest proiect se va proiecta matricea regretelor. Se va calcula pentru fiecare varianta de realizare a proiectului diferenta dintre beneficiul cel mai ridicat si beneficiul proiectului respectiv, iar prin insumarea 'regretelor' pentru fiecare proiect se va determina suma regretelor fiecarui proiect. Se va alege proiectul care are suma regretelor minima.

Din prezentarea modalitatilor de selectare a proiectelor de investitii se observa ca se pot folosi mai multe criterii de evaluare a proiectelor, criterii care pot conduce la rezultate diferite sau chiar contradictorii. De aici se desprinde concluzia ca, apeland la criterii stiintifice de selectare a proiectelor de investitii, totusi factorul subiectiv are un rol important in alegerea proiectului care va fi realizat. Un rol important in folosirea cu eficienta a fondurilor bugetare ii revine, in acest fel, conducatorului institutiei, priceperii si pregatirii acestuia.

Să ne reamintim

Investițiile care pot fi realizate *exclusiv de instituțiile publice* au costuri ce nu pot fi recuperate de la beneficiari, datorită imposibilității individualizării acestora sau a stabilirii cuantumului beneficiului.

La determinarea *rentabilității* unei investiții realizate de sectorul public se iau în calcul toate beneficiile obținute de societate în ansamblul său.

Factorii determinanți privind adoptarea unei investiții de către o instituție publică acționează nu numai în mod individual, ci generează și efecte sinergice.

Analiza cost-beneficiu are la baza evaluarea proiectelor de investiții pe baza raportului care exista între costurile efectuate pentru realizarea investiției și beneficiile estimate a se realiza.

Deși în selectarea proiectelor de investiții se apelează la criterii științifice, **factorul subiectiv** are un rol important în alegerea proiectului care va fi realizat.



4.3. Rezumat

Instituțiile publice realizează investiții din trei considerente: pentru buna desfășurare a activităților curente ce cad în sarcina lor; pentru realizarea unor obiective publice; pentru realizarea unor obiective economice. Ele pot fi încadrate în două categorii: investiții care pot fi realizate exclusiv de către instituțiile publice și investiții care pot fi realizate atât de sectorul public, cât și de sectorul privat.

Dacă sectorul privat urmărește beneficiile doar sub formă materială obținute de investitor, recuperându-și investiția și realizând profit, sectorul public urmărește o gamă diversificată de beneficii: materiale, sociale, culturale etc și, de asemenea, urmărește ca aceste beneficii să se realizeze la nivelul societății și nu numai la nivelul investitorului.

Pentru ca o investiție să fie adoptată de o instituție publică, aceasta trebuie să fie caracterizată prin fezabilitate și să producă avantaje sociale. Aceste judecăți trebuie făcute cu referire la toate consecințele politice, juridice, economice, financiare, sociale, comerciale, tehnice, instituționale și legate de impactul asupra mediului natural.

Principalele metode de evaluare utilizate pentru alegerea investiției optime sunt: analiza costuri-avantaje, cunoscută și sub denumirea de analiza cost-beneficiu; analiza cost-eficacitate, bazată pe un sens mai larg decât cel economic, atribuit avantajelor; metodele multicriteriale.

Aplicarea acestor instrumente în selectarea proiectelor de investiții poate conduce la apariția unor situații în care pentru aceleași proiecte intrate în concurs poziționarea să fie diferită în funcție de criteriul ales. În această situație se urmărește obținerea unei valori nete prezente pozitive, iar în funcție de situația concretă se poate da întâietate unuia sau altuia dintre celelalte criterii.

Alte criterii luate în calcul la selectarea proiectelor de investiții sunt: criteriul maximin; criteriul maximax; criteriul minimax.



4.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

17. **Investițiile realizate de instituțiile publice:**

- a. nu vizează obiective economice
- b. pot fi realizate și de către sectorul privat
- c. nu pot avea drept scop obținerea de profit

18. **Rentabilitatea investițiilor** care pot fi realizate atât de sectorul public, cât și de sectorul privat:

- a. se determină doar pentru sectorul privat
- b. este atractivă pentru orice investitor
- c. este scăzută în comparație cu alte oportunități de investiții

19. **Beneficiul** obținut prin realizarea unei investiții:

- a. se determină la fel, atât în sectorul public, cât și în cel privat
- b. nu se calculează în cazul instituțiilor publice
- c. este mai extins în sectorul public, incluzând și aspecte nemateriale

20. Un **proiect de investiții poate fi adoptat sau respins:**

- a. pe baza oricărui criteriu avut în vedere la analiză
- b. numai pe criterii economice
- c. numai pe criterii de oportunitate

21. Pentru **adoptarea unui proiect de investiții:**

- a. trebuie să fie respectate condițiile legale referitoare la procurarea surselor de finanțare necesare
- b. trebuie să fie respectată numai legislația referitoare la achiziții publice și angajarea personalului
- c. trebuie să fie respectate numai normele de protecția mediului

22. La **selectarea proiectelor de investiții** primează:

- a. influența factorului tehnic
- b. influența factorului politic
- c. influența factorului economic



4.5. Bibliografie recomandată

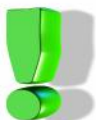
- a. Lucian Țătu, Alice Panaite, Victor Dragotă, Andreea Stoian, Delia Vasilescu, *Finanțe locale și instituții publice*, Editura ANER, 2002
- b. D.J. Kraan, *Budgetary Decisions - A Public Choice Approach*, University Press, Cambridge, 1996
- c. David C. Jones, *Aspecte financiare și economice ale planificării, pregătirii și gestiunii*, Seminar „Planificarea investițiilor. Stabilirea tarifelor serviciilor publice”, LGA, București, 2000
- d. Lucian Țătu, *Introducere în gestiunea financiară a instituțiilor publice*, Editura ASE, București, 2002
- e. M.L. Cistelean, *Economia, eficiența și finanțarea investițiilor*, Editura Economica, București, 2002

4.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați fundamentarea și evaluarea proiectelor de investiții publice

UNITATEA DE INVATARE 5.

Achizițiile publice



5.1. Introducere

În cadrul acestui capitol ne propunem evidențierea problematicii specifice achizițiilor publice, pornind de la definirea conceptului, principiile de bază, actorii implicați, legislația aplicabilă, stabilirea programului anual de achiziții publice și până la derularea procedurilor aferente, în funcție de particularitățile procesului.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 6 ore.



5.2. Conținut

În general, termenul de achiziții publice este folosit pentru a descrie obținerea de lucrări, produse și servicii de către autorități publice naționale, regionale sau locale. Regulile de achiziții publice se referă la proceduri pentru atribuirea contractelor de achiziție publică de produse, servicii și lucrări în Uniunea Europeană.

O definiție generică a achiziției publice este dobândirea, definitivă sau temporară, de către o persoană juridică definită ca autoritate contractantă, a unor produse, lucrări sau servicii, prin atribuirea unui contract de achiziție publică.

Regulile pe baza cărora se atribuie contractele de achiziții publice sunt menite să asigure libertatea de mișcare a bunurilor și serviciilor în Uniunea Europeană și să garanteze că procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică respectă reglementările privind libera concurență.

Legislația națională.

În anul 2004 Comisia Europeană a adoptat două noi directive privind achizițiile publice, respectiv Directiva 2004/17/EC și Directiva 2004/18/EC. În acest sens, Uniunea Europeană a

elaborat o serie de reguli care acum se aplică și României, în virtutea obligațiilor asumate prin programul de aderare la UE. Principiile aflate la baza acestor reguli sunt înlăturarea barierelor și deschiderea unei noi piețe, competitive și nediscriminatorii.

Actuala legislație din România în domeniul achizițiilor publice a intrat în vigoare în luna iunie 2006 și a avut ca obiectiv principal transpunerea noilor Directive UE în materie, asigurându-se astfel armonizarea deplină cu acquis-ul comunitar.

Principalele acte normative privind achizițiile publice:

- Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice;
- Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 - Norme metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice;
- Legea nr. 101/2016 privind remedii și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor;
- O.U.G. nr. 30/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii cu modificările și completările ulterioare;
- O.U.G nr. 58/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra domeniului achizițiilor publice;
- Hotărârea Guvernului României nr. 901/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice.

Această enumerare este minimă. În funcție de specificul achiziției, la elaborarea documentației de atribuire autoritățile contractante trebuie să respecte și alte acte normative cu incidență în procedurile de atribuire pe care le inițiază.

Scopul legislației specifice achizițiilor publice îl constituie:

- promovarea concurenței între operatorii economici ;
- garantarea tratamentului egal și nediscriminarea operatorilor economici;
- asigurarea transparenței și integrității procesului de achiziție publică;
- asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice, prin aplicarea procedurilor de atribuire de către autoritățile contractante.

Principalele *instituții care au rolul de a supraveghea sistemul achizițiilor publice* sunt:

- Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
- Ministerul Economiei și Finanțelor
- Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (A.N.R.M.A.P.) este instituția publică, cu personalitate juridică, aflată în subordinea Guvernului, al cărei rol fundamental este formularea la nivel de concepție, promovarea și implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice.

Printre principalele funcții și atribuții ale ANRMAP se regăsesc următoarele:

- elaborează planurile de acțiune în scopul implementării strategiei și politicilor de dezvoltare a sistemului achizițiilor publice;
- elaborează și propune spre aprobare Guvernului proiecte de acte normative care au ca obiect reglementarea în domeniul achizițiilor publice, precum și propune Guvernului modificarea actelor normative care pot aduce atingere compatibilității/conformității cu legislația comunitară în materie;
- evaluează necesitățile de perfecționare a cadrului normativ în domeniu și propune măsurile de remediere a deficiențelor constatate în aplicarea acestuia;
- dezvoltă mecanismele de monitorizare a sistemului de achiziții publice și monitorizează modul de atribuire a contractelor de achiziție publică;
- realizează analize, studii și evaluări privind sistemul de achiziții publice, propunând soluții practice pentru perfecționarea și dezvoltarea acestuia;
- supraveghează modul de funcționare a sistemului de achiziții publice, dispunând, după caz, aplicarea sancțiunilor prevăzute de legislația în vigoare din domeniul achizițiilor publice;
- menține legătura comunicațională și operațională cu structurile specializate care au anumite competențe în domeniul achizițiilor publice, consultându-se și cooperând cu organe de specialitate din subordinea Guvernului, cu alte instituții publice, precum și cu societatea civilă;
- elaborează punctul de vedere la solicitările de clarificare pe care a potențialii ofertanți le transmit cu privire la modul de interpretare a prevederilor legislației în domeniul achizițiilor;
- acordă consiliere metodologică autorităților contractante privind bunele practici în aplicarea procedurilor de achiziție publică;
- elaborează și publică documente standard, formulare și modele-cadru, ghiduri, manuale și alte instrumente operaționale pentru aplicarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică precum și suporturi de curs și alte materiale informative în domeniul achizițiilor publice;
- organizează întâlniri periodice cu participanții din sistem și cu alte organisme interesate pentru identificarea soluțiilor optime de perfecționare a sistemului achizițiilor publice.

Ministerul Economiei și Finanțelor este organul de specialitate al administrației publice centrale responsabil pentru îndeplinirea funcției de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor care intră sub incidența legislației privind atribuirea

contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

Verificarea privește etapele procesului de achiziție publică, după publicarea anunțului de participare până la atribuirea și semnarea contractului. În situațiile excepționale reglementate de lege, în care este permisă încheierea contractului fără publicarea prealabilă a anunțului de participare, verificarea privește etapele procesului de achiziție, începând cu transmiterea invitației de participare la negociere/ordinului de cumpărare, până la atribuirea și semnarea contractului.

Verificarea aspectelor procedurale în domeniul achizițiilor publice se exercită prin Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) și prin structurile subordonate, existente în cadrul direcțiilor generale ale finanțelor publice teritoriale.

UCVAP verifică etapele procesului de achiziție publică, după publicarea anunțului de participare și până la atribuirea și semnarea contractului, făcând posibilă:

- corectarea în timp util a erorilor și/sau omisiunilor;
- corectarea neconform întocmite pe parcursul procesului de achiziție publică, de concesiune de lucrări publice și concesiune de servicii;
- corectarea neconcordanțelor, pe parcursul derulării procedurii de atribuire;
- reducerea numărului de contestații formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea și semnarea contractului;
- parcurgerea de către autoritățile contractante a tuturor etapelor procedurale ale unei proceduri de achiziție.

Printre principalele atribuții ale UCVAP sunt:

- îndeplinește funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente atribuirii contractelor care intră sub incidența legislației privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii;
- asigură stabilirea și aplicarea unui cadru unitar de elaborare și implementare a procedurilor de verificare pentru atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii;
- urmărește derularea procedurilor în legătura cu procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii;
- analizează documentația întocmită de autoritatea contractantă în scopul atribuirii contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii;

- întocmește, în timp util, note intermediare care conțin și recomandările pentru corectarea abaterilor, ori de câte ori pe parcursul unei proceduri de achiziție publică se constată neconformități în aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice;
- emite avizul cu caracter consultativ pe baza notelor intermediare neremediate, în situația în care sunt constatate neconcordanțe în aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice;
- elaborează raportul de procedură de atribuire a contractului de achiziție publică, a contractului de concesiune de lucrări publice și a contractului de concesiune de servicii ce a fost supusă verificării, după finalizarea activității de observare;
- elaborează și propune spre aprobare programul de activitate anual, trimestrial și lunar al UCVAP și al CVAP, pe baza informațiilor și datelor din planurile de achiziții publice ale autorităților contractante;
- constată contravențiile și aplică sancțiunile prevăzute de OUG nr. 30/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică, aprobată prin Legea nr. 228/2007;
- avizează proiectele de acte normative din domeniul achizițiilor publice sau care fac referire la legislația privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii publice.

Consiliul Național de Soluționare a Contestatiilor (CNSC) este organismul cu activitate administrativ-juridictională, fiind competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului. În acest sens, în exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul adoptă decizii.

Competențele Consiliului Național de Soluționare a contestațiilor se realizează cu respectarea principiilor independenței și stabilității în funcție a membrilor săi, ale transparenței și imparțialității în luarea deciziilor, precum și cu cele ale legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare, potrivit legii.

În sensul legii, este **autoritate contractantă**:

- a) oricare organism al statului - autoritate publică sau instituție publică - care acționează la nivel central ori la nivel regional sau local;
- b) oricare organism de drept public, altul decât unul dintre cele prevăzute la lit. a), cu personalitate juridică, care a fost înființat pentru a satisface nevoi de interes general fără caracter comercial sau industrial și care se află cel puțin în una dintre următoarele situații:
 1. este finanțat, în majoritate, de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;
 2. se află în subordinea sau este supusă controlului unei autorități contractante, astfel cum este definită la lit. a), sau unui alt organism de drept public;

3. în componența consiliului de administrație/organului de conducere sau de membrilor acestuia sunt numiți de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;
- c) oricare asocierie formată de una sau mai multe autorități contractante dintre cele prevăzute la lit. a) sau b);
- d) oricare întreprindere publică ce desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute de lege, atunci când aceasta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități;
- e) oricare subiect de drept, altul decât cele prevăzute la lit. a) - d), care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute de lege, în baza unui drept special sau exclusiv, astfel cum este acesta definit în legea achizițiilor publice, acordat de o autoritate competentă, atunci când acesta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități.

Conform definiției din legislația specifică, **operatorul economic** este oricare furnizor de produse, prestator de servicii ori executant de lucrări, persoană fizică sau juridică, de drept public sau privat, ori grup de astfel de persoane, cu activitate în domeniul care oferă în mod licit pe piață produse, servicii și /sau execuție de lucrări.

Principiile achizițiilor publice sunt:

- nediscriminarea
- tratamentul egal
- recunoașterea reciprocă
- transparența
- proporționalitatea
- eficiența utilizării fondurilor publice
- asumarea răspunderii.

Potrivit normativelor specifice în materie, principiile achizițiilor publice sunt definite astfel :

Nediscriminarea reprezintă asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale pentru ca orice operator economic, indiferent de naționalitate să poată participa la procedura de atribuire și să aibă șansa de a deveni contractant.

Tratamentul egal reprezintă stabilirea și aplicarea, pe tot parcursul procedurii de atribuire a acelorași cerințe, reguli și criterii identice pentru toți operatorii economici, astfel încât aceștia să beneficieze de șanse egale de a deveni contractanți.

Recunoașterea reciprocă reprezintă acceptarea:

- produselor, serviciilor, lucrărilor oferite în mod licit pe piața Uniunii Europene;

- diplomelor, certificatelor, a altor documente, emise de autoritățile competente din alte state;
- specificațiilor tehnice echivalente cu cele solicitate la nivel național.

Transparența reprezintă aducerea la cunostința publicului a tuturor informațiilor referitoare la aplicarea procedurii de atribuire.

Proportionalitatea reprezintă asigurarea corelației între necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele solicitate a fi îndeplinite.

Eficiența utilizării fondurilor publice reprezintă aplicarea procedurilor de atribuire competiționale și utilizarea de criterii care să reflecte avantajele de natură economică ale ofertelor în vederea obținerii raportului optim între calitate și preț.

Asumarea răspunderii reprezintă stabilirea clară a sarcinilor și responsabilităților persoanelor implicate în procesul de achiziție publică, urmărindu-se asigurarea profesionalismului, imparțialității și independenței deciziilor adoptate pe parcursul derulării acestui proces.

Autoritatea contractantă are obligația, conform prevederilor legale din domeniu, de a stabili ***programul anual al achizițiilor publice***, ținând cont de:

- necesitățile obiective de produse, lucrări, servicii
- gradul de prioritate al necesităților
- anticipările fondurilor prin bugetul anual.

Acest program :

- se elaborează ca proiect până la sfârșitul anului în curs pentru anul următor
- se definitivează după aprobarea BVC (bugetului de venituri și cheltuieli)
- cuprinde toate contractele/acordurile-cadru pe care autoritatea contractantă intenționează să le atribuiască/încheie pe durata unui an.

Programul anual al achizițiilor publice trebuie să cuprindă cel puțin:

- obiectul contractului/acordului-cadru
- CPV- codul vocabularului comun al achizițiilor publice
- Ve - valoarea estimată, fără TVA, exprimată în lei și euro
- procedura ce urmează a fi aplicată
- data estimată a începerii procedurii
- data estimată a finalizării procedurii
- persoana responsabilă pentru atribuirea contractului, care va fi și președintele comisiei de evaluare

Programul anual al achizițiilor publice se aprobă de conducătorul autorității contractante cu avizul compartimentului financiar-contabil, chiar și pentru orice modificare/completare.

Autoritatea contractantă are dreptul de modifica /completa ulterior programul cu scopul acoperirii unor necesități necuprinse inițial, condiționat de asigurarea surselor de finanțare. Când

autoritatea contractantă intenționează să lanseze un SAD (sistemul dinamic de achiziție), are obligația de a preciza acesta în programul anual al achizițiilor publice.

O **procedură de achiziții publice**, sub aspect general și clasic, o putem împărți în două faze:

A. Pregătirea și lansarea procedurii, cu următoarele etape:

- contractul cuprins în programul anual al AP
- fonduri identificate
- după caz, anunț de intenție publicat
- documentația întocmită și aprobată
- comisia de evaluare numită
- anunț/invitație de participare

B. Aplicarea procedurii propriu-zise, cu următoarele etape :

- primirea ofertelor
 - deschiderea ofertelor
 - evaluarea ofertelor
 - atribuire contract
- sau, în caz de anulare
- reluare anunț/invitație de participare

Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica următoarele **proceduri de atribuire**:

Off-line (proceduri clasice):

- licitația deschisă
- licitația restransă
- dialogul competitiv
- negocierea
 - cu publicarea unui anunț de participare
 - fără publicarea unui anunț de participare
- cererea de oferte
- concurs de soluții (procedură specială)
- achiziția prin cumpărarea directă

On-line (proceduri aplicate integral prin mijloace electronice în SEAP - sistemul electronic de achiziții publice):

- licitația deschisă
- licitația restransă
- cererea de oferte

- licitația electronică, ca etapă finală a procedurilor clasice și a celor derulate integral electronic
- achiziționarea directă din catalogul electronic

Procedurile pot fi urmate de o etapă finală de licitație electronică, care se derulează în SEAP - sistemul electronic de achiziții publice.

În aplicarea procedurilor de atribuire, regula este: licitație deschisă, sau licitație restrânsă. Pentru celelalte proceduri, compartimentul de achiziții publice are obligația de a elabora o notă justificativă, care se aprobă de conducătorul autorității contractante cu avizul ridic.

Excepția o reprezintă: dialogul competitiv, cererea de ofertă, negociere cu, sau fără anunț.

Autoritatea contractantă are dreptul:

- de a achiziționa până la aprobarea bugetului propriu, produsele sau serviciile necesare pentru consumul curent, ținând seama de nivelul resurselor financiare care pot fi utilizate, cu această destinație, potrivit legii, în perioada respectivă;
- de a prelunge durata contractelor de furnizare sau servicii cu caracter de regularitate și care expiră la 31 decembrie pe o durată de max. 4 luni, când: în documentația de atribuire s-a prevăzut suplimentarea și valoarea estimată a contractului inițial s-a calculat cu suplimentarea respectivă;
- de a iniția aplicarea procedurii numai dacă, în mod cumulativ, sunt îndeplinite condițiile: a) contractele de furnizare/servicii/lucrări sunt cuprinse în programul anual (excepție forța majoră); b) sunt identificate sursele de finanțare prin care se asigură fondurile necesare îndeplinirii, c) documentația de atribuire este întocmită.

Autoritatea contractantă are obligația:

- de a asigura garantarea protejării informațiilor pe care operatorul economic le precizează în oferta sa, ca fiind confidențiale;
- de a stabili perioadele minime pentru derularea procedurii, în funcție de complexitatea contractului și cerințele specifice;
- de a prelunge perioada de elaborare a ofertelor (data limită de depunere se decalează) în cazurile: de vizitare amplasamente, sau dacă nu are posibilitatea de a transmite documentația de atribuire sau răspunsul la solicitarea de clarificări în termenele legale stabilite;

Licitația deschisă se aplică atunci când valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este mai mare decât echivalentul în lei a pragurilor:

- pentru contractul furnizare - 75.000 euro
- pentru contractul de servicii - 75.000 euro
- pentru contractul de lucrări - 500.000 euro

Orice operator economic interesat are dreptul a unei oferte.

Procedura se inițiază prin transmiterea spre publicare în SEAP a unui anunț de participare și se desfășoară, de regulă, într-o singură etapă. Autoritatea contractantă are dreptul de a decide organizarea unei etape suplimentare de licitație electronică, dacă se specifică în anunțul de participare și în documentația de atribuire.

Licitația restrânsă se aplică atunci când oferta pieței este excedentară și valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este mai mare decât echivalentul în lei a pragurilor:

- pentru contractul de furnizare - 75.000 euro
- pentru contractul de servicii - 75.000 euro
- pentru contractul de lucrări - 500.000 euro

Orice operator economic are dreptul de a-și depune candidatura dar, numai candidații selectați au dreptul de a depune ofertă.

Procedura se inițiază prin transmiterea spre publicare în SEAP, a unui anunț de participare prin care se solicită operatorilor economici interesați depunerea de candidaturi. Se desfășoară, de regulă, în două etape:

- a. etapa I, de selectare a candidaților (pe baza criteriilor de selecție)
- b. etapa II, de evaluare a ofertelor depuse de candidații selectați (criterii de atribuire).

Autoritatea contractantă are dreptul de a organiza o etapă suplimentară de licitație electronică dacă se specifică în anunțul de participare și în documentația de atribuire. De asemenea, are obligația de a indica în anunțul de participare:

- c. criteriile de calificare și de selecție (acordare punctaj)
- d. regulile aplicabile
- e. numărul minim al candidaților pe care îi selectează (nu poate fi mai mic decât 5)
- f. numărul maxim al acestora, dacă este cazul

Dacă numărul candidaților selectați este mai mic decât numărul minim indicat în anunțul de participare și nu au fost depuse suficiente candidaturi, sau au fost candidați descalificați, atunci autoritatea contractantă are dreptul de a anula procedura, sau de a continua procedura numai cu acei candidați selectați, în cazul în care numărul acestora este de cel puțin 3.

La finalizarea etapei I, comisia are obligația de a elabora un raport intermediar, care se aprobă de conducerea autorității contractante. Se comunică imediat candidaților participanți rezultatul primei etape și, după caz, motivele respingerii. Autoritatea contractantă are obligația de a transmite la etapa II, concomitent tuturor candidaților selectați, o invitație de participare și un exemplar al documentației de atribuire.

Este interzisă invitarea unui operator economic care nu a depus candidatura la etapa I, sau nu a îndeplinit criteriile de selecție. Candidații selectați nu au dreptul de a se asocia.

Dialogul competitiv. Orice operator economic are dreptul de a-și depune candidatura, dar numai candidații selectați participă la consultări pentru identificarea soluțiilor optime în vederea depunerii ofertei finale. Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica procedura când se îndeplinesc cumulativ condițiile: contractul în cauză este considerat a fi de complexitate deosebită și aplicarea procedurii de licitație deschisă sau licitație restrânsă nu ar permite atribuirea contractului de achiziție publică.

Contract de complexitate deosebită este contractul de achiziție publică pentru care autoritatea contractantă nu poate să definească specificațiile tehnice, sau să stabilească montajul juridic sau financiar al achiziției. Înainte de inițierea procedurii autoritatea contractantă are obligația de a elabora nota justificativă privind alegerea procedurii.

Procedura se inițiază prin transmiterea spre publicare în SEAP - sistemul electronic de achiziții publice - a unui anunț de participare prin care se solicită operatorilor economici interesați depunerea de candidaturi. Procedura se desfășoară, de regulă, în trei etape :

1. Etapa de preselecție a candidaților. Numărul candidaților admiși nu poate fi mai mic de 3. Dacă numărul candidaților selectați < decât numărul minim indicat în anunțul de participare, autoritatea contractantă are dreptul, fie de a anula procedura, fie de a continua procedura numai cu acei candidați selectați, în măsura în care numărul acestora este totuși suficient pentru a asigura o concurență reală.

2. Etapa de dialog cu candidații admiși în urma etapei I. Autoritatea contractantă are obligația de a transmite invitația de participare la etapa a doua însoțită de un exemplar al documentației de atribuire care va include și documentația descriptivă. Ea are dreptul să prevadă în cadrul documentației descriptive posibilitatea de a realiza dialogul în runde succesive, cu scopul de a reduce numărul de soluții discutate și derulează dialogul cu fiecare candidat admis, în parte.

3. Etapa de evaluare a ofertelor finale depuse, care se realizează pe baza criteriului de atribuire prevăzut în documentația de atribuire (oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic). Autoritatea contractantă are dreptul de a decide organizarea unei etape suplimentare de licitație electronică dacă se specifică în anunțul de participare și în documentația de atribuire.

Negocierea este procedura prin care autoritatea contractantă derulează negocieri cu fiecare candidat în parte și poate fi: negociere cu publicarea prealabilă unui anunț de participare, sau negociere fără publicarea prealabilă unui anunț de participare.

Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica negociere cu publicarea prealabilă unui anunț de participare:

a. În cazurile în care, în urma aplicării unei alte proceduri nu a fost depusă nici o ofertă sau au fost depuse numai oferte inacceptabile sau neconforme. Procedura se aplică numai după anularea

procedurii inițiale și numai dacă cerințele inițiale prevăzute în documentația de atribuire nu sunt modificate substanțial.

b. În situații excepționale, temeinic motivate, atunci când natura lucrărilor/produselor/serviciilor sau riscurile implicate de executarea/livrarea/prestarea nu permit o estimare inițială globală a prețului viitorului contract de achiziție publică;

c. Când serviciile care urmează să fie achiziționate, îndeosebi servicii financiare sau servicii intelectuale (proiectarea lucrărilor...), sunt de așa natură încât caietul de sarcini nu poate fi elaborat cu precizie ca pentru licitația deschisă sau licitația restrânsă.

d. Când lucrările ce urmează a fi executate sunt necesare exclusiv în scopul cercetării științifice, experimentarii sau dezvoltării tehnologice și numai dacă acestea nu se realizează pentru obținerea unui profit și nu urmăresc acoperirea costurilor aferente.

Procedura se desfășoară, de regulă, în trei etape:

- etapa I - de preselecție a candidaților (candidații admiși nu pot fi mai puțin de 3)
- etapa II - de negociere cu candidații preselectați
- etapa III - de evaluare a ofertelor finale depuse

Negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare se aplică:

- a. în cazurile în care contractul de achiziție publică poate fi atribuit numai unui anumit operator economic pentru motive tehnice, artistice sau legate de protecția unor drepturi de exclusivitate
- b. ca o măsură strict necesară determinată de evenimente imprevizibile și care nu se datorează unei acțiuni sau inacțiuni a autorității contractante și din motive de extremă urgență nu pot fi respectate perioadele de aplicare a altor proceduri.

Cererea de oferte este o procedură simplificată (durate mai mici, valoare estimată mai mică) prin care se solicită oferte de la mai mulți operatori economici. Procedura este identică cu procedura licitației deschise. Se aplică numai dacă valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este mai mică sau egală decât echivalentul în lei a pragurilor menționate la licitație.

Procedura se inițiază prin transmiterea spre publicare în SEAP - Sistemul Electronic de Achiziții Publice - a unei invitații de participare, cu cel puțin 10 zile înainte de data limită de depunere a ofertelor.

Cumpararea directă poate fi derulată pentru produse, servicii sau lucrări, în măsura în care valoarea estimată a acestora, pe durata unui an, fără TVA, este mai mică de 10.000 euro pentru fiecare achiziție de produse, servicii sau lucrare. Achiziția se realizează pe bază de document justificativ care, în acest caz, se consideră a fi contract de achiziție publică.

Autoritatea contractantă are obligația de a asigura obținerea și păstrarea documentelor justificative care dovedesc efectuarea oricărei achiziții publice.

Să ne reamintim

Definiția achiziției publice: dobândirea, definitivă sau temporară, de către o persoană juridică definită ca autoritate contractantă, a unor produse, lucrări sau servicii, prin atribuirea unui contract de achiziție publică.

Tratamentul egal reprezintă stabilirea și aplicarea, pe tot parcursul procedurii de atribuire a acelorași cerințe, reguli și criterii identice pentru toți operatorii economici, astfel încât aceștia să beneficieze de șanse egale de a deveni contractanți.

Proportionalitatea reprezintă asigurarea corelației între necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele solicitate a fi îndeplinite.

Licitația deschisă se aplică atunci când valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este mai mare decât echivalentul în lei a pragurilor stabilite de lege.

Negocierea este procedura prin care autoritatea contractantă derulează negocieri cu fiecare candidat în parte.



5.3. Rezumat

Termenul de achiziții publice este folosit pentru a descrie obținerea de lucrări, produse și servicii de către autorități publice naționale, regionale sau locale. Regulile pe baza cărora se atribuie contractele de achiziții publice sunt menite să asigure libertatea de mișcare a bunurilor și serviciilor în Uniunea Europeană și să garanteze că procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică respectă reglementările privind libera concurență.

Actuala legislație din România în domeniul achizițiilor publice a avut ca obiectiv principal transpunerea Directivelor UE în materie, asigurându-se astfel armonizarea deplină cu acquis-ul comunitar.

Principalele instituții care au rolul de a supraveghea sistemul achizițiilor publice sunt: Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, Ministerul Economiei și Finanțelor și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

Principiile achizițiilor publice sunt: nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proportionalitatea, eficiența utilizării fondurilor publice și asumarea răspunderii.

Programul anual al achizițiilor publice se aprobă de conducătorul autorității contractante cu avizul compartimentului financiar-contabil, chiar și pentru orice modificare/completare.

În aplicarea procedurilor de atribuire, regula este: licitație deschisă, sau licitație restrânsă. Pentru celelalte proceduri, compartimentul de achiziții publice are obligația de a elabora o notă

justificativă, care se aprobă de conducătorul autorității contractante cu avizul ridic. Excepția o reprezintă: dialogul competitiv, cererea de ofertă, negociere cu, sau fără anunț.

Licitația restrânsă se aplică atunci când oferta pieței este excedentară și valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este mai mare decât echivalentul în lei a pragurilor stabilite de lege.

Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica dialogul competitiv când se îndeplinesc cumulativ condițiile: contractul în cauză este considerat a fi de complexitate deosebită și aplicarea procedurii de licitație deschisă sau licitație restrânsă nu ar permite atribuirea contractului de achiziție publică.

Cererea de oferte este o procedură simplificată care se aplică numai dacă valoarea estimată, fără TVA, a contractului de achiziție publică este mai mică sau egală decât echivalentul în lei a pragurilor menționate la licitație.



5.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

23. **Achiziția publică** este:

- a. dobândirea de către o autoritate contractantă a unor produse, lucrări sau servicii, prin atribuirea unui contract de achiziție publică
- b. orice acțiune de asigurare materială a unei instituții publice
- c. orice acțiune de asigurare materială a unei instituții publice care depășește un anumit prag valoric stabilit prin legislația specifică

24. Care dintre următoarele instituții nu este implicată în **supravegherea sistemului de achiziții** publice?

- a. Ministerul Economiei și Finanțelor
- b. Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
- c. Consiliul Concurenței

25. **Autoritatea contractantă** poate fi:

- a. oricare organism de drept public care este finanțat, în majoritate, de către o altă autoritate contractantă
- b. numai instituția publică ce acționează la nivel central
- c. oricare organism de drept public care primește finanțare de la o altă autoritate contractantă

26. **Principiile achizițiilor publice** sunt:

- a. orientări generale pentru instituțiile publice
- b. obligatorii pentru orice autoritate contractantă
- c. obligatorii pentru instituțiile publice finanțate integral de la buget

27. **Programul anual** al achizițiilor publice:

- a. se definitivează înainte de aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli
- b. se definitivează după aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli
- c. cuprinde numai contractele/acordurile-cadru pe care autoritatea contractantă le-a încheiat pentru anul în curs

28. **Primirea ofertelor**:

- a. este o etapă din faza de pregătire și lansare a procedurii
- b. este o etapă din programul anual al achizițiilor publice
- c. este o etapă din faza de aplicare a procedurii propriu-zise

29. **Identificarea fondurilor**:

- a. este o etapă din faza de pregătire și lansare a procedurii
- b. este o etapă din programul anual al achizițiilor publice
- c. este o etapă din faza de aplicare a procedurii propriu-zise

30. În ***aplicarea procedurilor de atribuire***, regula este:

- a. licitație deschisă sau licitație restrânsă
- b. dialogul competitiv sau cererea de ofertă
- c. negocierea cu, sau fără anunț prealabil

31. **Licitația restrânsă** se aplică atunci când:

- a. oferta pieței este deficitară
- b. valoarea contractului de achiziție este mai mare decât echivalentul în lei al pragurilor stabilite prin lege
- c. valoarea contractului de achiziție este mai mică decât echivalentul în lei al pragurilor stabilite prin lege

32. Autoritatea contractantă are **dreptul de a anula procedura** de achiziție publică?
- a. nu, în acest caz se continuă procedura numai cu candidații selectați, numărul acestora este de cel puțin 3
 - b. nu, dacă au fost candidați descalificați
 - c. da, dacă numărul candidaților selectați este mai mic decât numărul minim indicat în anunțul de participare
33. **Contract de complexitate deosebită** este contractul de achiziție publică:
- a. pentru care autoritatea contractantă nu poate să definească specificațiile tehnice
 - b. pentru care autoritatea contractantă nu poate să stabilească montajul juridic sau financiar al achiziției
 - c. ambele variante
34. Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica **negociere cu publicarea prealabilă unui anunț de participare**:
- a. dacă, în urma aplicării unei alte proceduri, au fost depuse numai oferte inacceptabile sau neconforme
 - b. pentru orice motiv, dar numai după anularea procedurii inițiale
 - c. dacă cerințele inițiale prevăzute în documentația de atribuire sunt modificate substanțial



5.5. Bibliografie recomandată

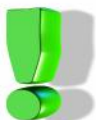
- a. Gheorghe Cârstea, *Managementul achizițiilor publice*, Editura ASE, București, 2003
- b. *Achiziții publice – suport de curs*, APSAP,
<http://www.apsap.ro/suportcurs/Suport%20curs%20Achizitii%20Publice%20site%20APSAP.pdf>
- c. Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice;
- d. Hotărârea Guvernului nr. 395/2016

5.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați derularea unui program de achiziții publice.

UNITATEA DE INVATARE 6.

Parteneriatul public-privat



6.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este realizată o prezentare a conceptelor teoretice privind parteneriatul public-privat (PPP), așa cum este el abordat în legislația europeană, cu accent pe noua lege a parteneriatului public-privat din țara noastră, subliniind totodată principalele avantaje ale acestei asocieri dintre cele două categorii instituționale.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 6 ore.



6.2. Conținut

Parteneriatul public-privat este o formă de „cooperare între o autoritate publică și sectorul privat, respectiv organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri, ori companii, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și în dezvoltarea locală” [a, p. 14].

Un parteneriat public-privat reprezintă, în principiu, orice formă de cooperare între sectorul public și cel privat, însă, în funcție de legislația specifică fiecărei țări, modul în care ia naștere un astfel de parteneriat diferă de la un sistem juridic la altul și poate îmbrăca mai multe forme, cum ar fi: contracte de asociere în participație, contracte de concesiune, contracte de lucrări sau servicii.

Esența parteneriatului public-privat este ca prin utilizarea competențelor, a know-how-ului și a managementului sectorului privat și prin împărțirea riscurilor între parteneri să se respecte principiile de eficiență, eficacitate și economicitate în utilizarea fondurilor publice.

Parteneriat public-privat este un termen generic pentru toate tipurile de relații create între sectorul public și cel privat cu scopul de a atrage într-un proiect resursele și expertiza sectorului

privat în vederea realizării unui bun/unor bunuri destinat/e prestării unui serviciu public și/sau în vederea operării unui serviciu public de calitate și la costuri minime.

Parteneriatul public-privat aduce beneficii, atât pentru operatorul privat, cât și pentru sectorul public: eficiență crescută în dezvoltarea proiectelor, perioadă de implementare mai mică, împărțirea riscurilor, mobilizarea de resurse atât publice, cât și private, crearea de noi aptitudini și posibilitatea ambilor parteneri de a învăța din experiența comună. În plus, combinarea capacităților și resurselor publice și private poate contribui la procesul de relansare economică în momente de criză economică.

Deși interesele inițiale ale membrilor unui parteneriat public-privat sunt diferite, societatea privată fiind orientată către profit, iar instituția publică fiind interesată în primul rând de respectarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în utilizarea fondurilor publice, scopul final este același, și anume finanțarea, construcția, renovarea, gestionarea sau întreținerea unor bunuri prin intermediul cărora se dorește oferirea unor servicii publice de calitate.

Data fiind diversitatea formelor de cooperare între sectorul public și cel privat, nu există o definiție standard a termenului *parteneriat public-privat*, existând percepții diferite cu privire la acest tip de parteneriat în funcție de modul de organizare a administrației publice proprie fiecărei țări, de legislația specifică, precum și de politica macroeconomică a guvernelor.

La nivelul Uniunii Europene nu există o directivă care să reglementeze expres parteneriatul public-privat și nici nu a fost convenită încă o definiție clară a acestui concept, însă au fost formulate o serie de bune practici în materie de PPP. Acestea au fost detaliate în Cartea Verde privind parteneriatul public-privat și dreptul comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor, publicată de Comisia Europeană în anul 2004, fiind concretizate în:

- definirea mecanismului PPP în sensul de mecanism economic caracterizat de durată relativ lungă de derulare a raporturilor contractuale, cooperarea între sectorul public și cel privat prin punerea în comun a resurselor financiare și distribuția riscurilor de proiect între parteneri în funcție de capacitatea fiecărei părți de a evalua, controla și gestiona un anumit risc;
- obligativitatea aplicării principiilor specifice atribuirii contractelor de achiziție publică în procedurile de atribuire a contractelor de PPP;
- stabilirea a două tipuri de PPP, și anume: PPP contractual (nu este necesară compania de proiect) și PPP instituțional (se implementează obligatoriu printr-o companie de proiect în care partenerul public este acționar).

Cartea Verde a fost urmată de diferite comunicări și rapoarte ale Comisiei Europene privind aspecte esențiale ale PPP, cum ar fi: dreptul comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor, parteneriatele public-privat instituționalizate, dezvoltarea parteneriatelor public-privat.

O preocupare constantă legată de posibilitatea implicării fondurilor europene în proiectele de PPP s-a observat la nivelul Centrului European de Expertiză pentru PPP, dar și la nivelul Uniunii

Europene, întrucât s-a considerat că un PPP în care se atrag și fonduri europene poate fi soluția optimă, așa cum reiese din lucrarea „Utilizarea fondurilor europene în PPP – explicând cum și începând discuția privind viitorul” [d].

Apariția parteneriatelor public-privat a fost înlesnită de constrângerile bugetare puternice impuse statelor membre prin Tratatul de la Maastricht din anul 1992. Astfel, obligarea statelor membre de a-și reduce bugetele publice a determinat o diminuare considerabilă a cheltuielilor publice, în special a celor care erau alocate investițiilor. Pe cale de consecință, guvernele statelor membre au încercat să caute soluții viabile pentru continuarea proiectelor de investiții și pentru bunul mers al serviciilor publice, iar una dintre soluții a fost parteneriatul public-privat. În acest mod se mobilizau și resursele sectorului privat pentru realizarea unor lucrări și servicii publice, cu beneficii atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat.

Contractul de parteneriat public-privat este perceput diferit în literatura de specialitate în funcție de perspectiva din care este privit, respectiv:

A. În doctrina anglo-saxonă, PPP semnifică o înțelegere între sectorul privat și cel public, în urma căreia sunt realizate servicii de interes public, care erau furnizate până atunci doar de administrația publică. Principalele trăsături ale unui astfel de parteneriat sunt date de următoarele aspecte: partajarea investiției, împărțirea riscurilor, a responsabilităților și a beneficiilor între cei doi parteneri.

B. În doctrina franceză, accentul cade pe contractul propriu-zis, care reglementează o nouă formă de asociere a unităților private pentru exploatarea și investirea în servicii publice. Se acordă o atenție sporită contractului administrativ, ceea ce determină ca această formă de colaborare a sectorului public cu cel privat să prezinte o mai mare rigiditate [c, p. 236].

Statele membre ale Uniunii Europene acordă o atenție deosebită parteneriatului public-privat, ca posibilitate de dezvoltare economică, aplicându-l însă în mod diferențiat și în domenii de activitate diverse, cum ar fi: infrastructură, sănătate, educație, transporturi, telecomunicații. La nivel european s-a recunoscut că utilizarea PPP poate contribui la realizarea de rețele europene de transport, fapt care a fost mult întârziat, parțial din cauza investițiilor insuficiente. În cadrul inițiativei pentru dezvoltare economică, Consiliul Europei a aprobat o serie de măsuri pentru a crește investițiile în infrastructura rețelei transeuropene, dar și în materie de inovație, cercetare și dezvoltare, inclusiv stabilirea de acorduri PPP.

Ținând cont de diversitatea formelor de colaborare dintre autoritățile publice și sectorul privat, se constată că în țările europene nu există și nici nu se poate impune un sistem standard de parteneriat, chiar dacă acesta se modelează în funcție de două obiective majore, respectiv ocuparea forței de muncă și dezvoltarea locală în scopul asigurării coeziunii economice și sociale.

Orice PPP este privit din perspectiva a două dimensiuni, și anume:

I. *Dimensiunea politică* – în care PPP este un proces care produce consecințe asupra Țelurilor comunității. Cu cât parteneriatul este mai complex, cu atât acesta presupune un capital de investiție mai important și aranjamente instituționale noi.

II. *Dimensiunea operațională* – perspectivă din care PPP poate îmbrăca trei forme:

- inițiativă privată în beneficiul public;
- inițiativa administrației pentru facilitarea sau încurajarea activității private în interes public;
- joint venture între instituții publice și societăți private, firme sau ONG-uri.

În ceea ce privește adoptarea PPP, statele membre ale Uniunii Europene se divid în trei mari grupe: state care au implementat PPP la un nivel avansat (Marea Britanie, Franța, Germania, Irlanda și Italia), state care au implementat PPP la un nivel mediu (Spania și Portugalia) și state care sunt la început de drum în ceea ce privește implementarea PPP, categorie din care face parte și țara noastră.

Țările care se află într-un stadiu avansat din punctul de vedere al implementării PPP au deja o experiență vastă în acest domeniu în multe sectoare de activitate, cum ar fi infrastructură, sănătate, învățământ sau chiar construcția de penitenciare.

În Germania, spre exemplu, a existat PPP în sectoare de activitate cum ar fi construcția de spitale, școli sau închisori și doar parțial în ceea ce privește construcția de autostrăzi. Atragerea capitalului privat pentru realizarea de autostrăzi a început în anul 1994 prin adoptarea unei legi privind finanțarea privată a construcției de autostrăzi. Progresul a fost unul lent, întrucât legislația permitea aplicarea acestui parteneriat doar pentru realizarea de poduri, tunele și drumuri montane [e].

În ceea ce privește Marea Britanie, aceasta este considerată pionierul adoptării PPP. Proiectele de PPP au fost introduse în anul 1992, prin înființarea unei instituții în subordinea Ministerului de Finanțe, denumită Inițiativa de Finanțare Privată (PFI). În Marea Britanie, pregătirea unui contract de PPP important durează până la un an. Aici, PPP acoperă o largă categorie de parteneriate, cum ar fi implicarea totală sau parțială a proprietății private în activități derulate de stat ori inițiativa de finanțare privată (IFP) în cazul în care sectorul public contractează servicii pe o perioadă îndelungată. În legislația din Marea Britanie se face distincție între IFP și PPP, în sensul că IFP privește doar activitățile autorităților publice de la nivel central, iar PPP se referă la activitățile publice de la nivel regional.

În Spania, o legislație specifică în ceea ce privește PPP a fost adoptată pentru prima dată la mijlocul anilor '90, deși în practică încă din anii '70 și '80 au fost realizate diverse tipuri de parteneriate între sectorul public și cel privat pentru construirea de autostrăzi.

În Franța există o lungă tradiție în privința PPP, în special în domeniul concesiunilor pentru dezvoltarea infrastructurii. Deși sistemul PPP din această țară este unul dintre cele mai vechi din Europa, modelul PPP francez nu a evoluat la nivelul la care au ajuns alte state europene în ceea ce privește implementarea PPP. În Franța nu există o politică în domeniul PPP. În afară de proiectele

din infrastructură, au apărut câteva forme de PPP în domeniul prevenirii criminalității și în cel al asigurării coeziunii sociale. În anul 1955 a fost adoptată o lege privind regimul autostrăzilor care stabilea că utilizarea acestora este în principiu gratuită, însă statul putea concesiona construirea și exploatarea lor. Această lege a permis crearea societăților cu capital mixt, care au contribuit la dezvoltarea rețelei rutiere în Franța.

În țara noastră, primele structuri de parteneriat public-privat s-au format ad-hoc la nivel național, încă de la jumătatea anilor '90, datorită elaborării unor strategii sectoriale sau naționale, dar și a unor structuri instituționalizate, precum Comisia Tripartită și Consiliul Economic și Social [c, p. 243].

Introducerea în România a conceptului de PPP a avut la bază mai multe considerente, dintre care putem enumera: provocările apărute în țara noastră odată cu dezvoltarea și consolidarea economiei de piață, procesul de integrare în Uniunea Europeană, privatizarea unor servicii de utilitate publică, dezvoltarea mediului de afaceri, care a determinat o creștere a disponibilității sectorului privat de a prelua o serie de responsabilități și riscuri, și nu în ultimul rând nevoia administrației publice locale de a găsi soluții de finanțare.

Cele dintâi acte normative care au permis dezvoltarea în țara noastră de proiecte publice cu participare privată au fost Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice, însă prima reglementare care a legiferat PPP și care, practic, a constituit punctul de pornire pentru dezvoltarea parteneriatelor public-privat a fost Ordonanța Guvernului nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat.

Integrarea României în Uniunea Europeană a fost condiționată de respectarea angajamentelor asumate în cadrul negocierilor, printre care și armonizarea cadrului legislativ național de reglementare în ceea ce privește domeniul achizițiilor publice și al concesiunilor. În acest sens, a fost emisă OUG nr. 34/2006, precum și legislația conexă, corelată cu pachetul legislativ european alcătuit din Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări și Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor. La data promovării OUG

nr. 34/2006 s-a renunțat la legislația în vigoare privind parteneriatul public-privat, respectiv s-a abrogat OG nr. 16/2002, și totodată la noțiunea de parteneriat public-privat, care a fost înlocuită cu alte două noțiuni, și anume concesiune de lucrări și concesiune de servicii.

Acest demers legislativ nu a condus însă la rezultatele așteptate în ceea ce privește dezvoltarea unor proiecte majore în parteneriat public-privat, care să ajute la dezvoltarea economică în special a comunităților locale, dar și a economiei în ansamblul său (Senatul României, 2010, p. 4). Din acest motiv, dar și ca urmare a faptului că legislația în domeniul concesiunilor era la acel moment incompletă și neclară, acest lucru constituind un impediment în derularea în condiții optime a proiectelor de PPP, a fost necesară adoptarea unui act normativ nou care să stabilească un cadru real, concret și transparent de promovare și derulare a proiectelor în parteneriat public-privat.

Astfel, în anul 2010 a apărut Legea parteneriatului public-privat nr. 178/2010, care a reglementat modul de realizare a unui proiect de PPP ce avea ca obiectiv proiectarea, finanțarea, construcția, reabilitarea, modernizarea, operarea, întreținerea, dezvoltarea și transferul unui bun sau serviciu public, după caz.

Din nefericire și această lege a fost un fiasco, întrucât în perioada în care a fost în vigoare nu s-a încheiat niciun proiect de parteneriat public-privat. Legea nr. 178/2010 s-a dovedit impracticabilă din cauza faptului că nu a fost foarte clar formulată, dar și pentru că a instituit un paralelism legislativ, în sensul că se aplica atunci când nu se aplica legislația concesiunilor și a achizițiilor publice. Reglementările mult prea rigide din acest act normativ, precum și lipsa interfeței din Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP), necesară pentru publicarea anunțurilor de selecție, nu au permis dezvoltarea unor proiecte în PPP și atragerea de finanțare privată, așa cum se preconiza. De-abia în ianuarie 2013 SEAP a adăugat această funcționalitate, făcând astfel posibilă publicarea anunțurilor de selecție și a anunțurilor de atribuire a contractelor de tip PPP.

În conformitate cu angajamentele asumate în cadrul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, prin care autoritățile române au obligația de a asigura armonizarea atât a cadrului legislativ, cât și a cadrului instituțional pentru dezvoltarea de proiecte de investiții în regim de parteneriat public-privat, prin Hotărârea Guvernului nr. 208/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice și a Agenției Naționale de Administrare Fiscală s-a aprobat înființarea în subordonarea Ministerului Finanțelor Publice a Unității Centrale pentru Coordonarea Activității de Tip Parteneriat Public-Privat (UCCPPP). Aceasta are rol de instituție centrală în domeniul proiectelor de parteneriat public-privat și are ca atribuție principală îndrumarea și monitorizarea partenerilor publici și a investitorilor privați interesați în activitatea de organizare și derulare a unui proiect de parteneriat public-privat, în condițiile legii.

Potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte

normative, cu modificările și completările ulterioare, UCCPPP a trecut în subordinea Departamentului pentru Investiții Străine și Parteneriat Public-Privat (DISPPP), organ de specialitate cu personalitate juridică din aparatul de lucru al Guvernului, până la finele anului 2016, când, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2016 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administrației publice centrale, DISPPP s-a reorganizat prin divizare totală, iar activitățile privind parteneriatul public-privat au fost preluate din nou de Ministerul Finanțelor Publice.

Deși a fost modificată de două ori ca urmare a observațiilor formulate de Comisia Europeană privind nerespectarea unor principii care guvernează contractele publice, Legea nr. 178/2010 nu a devenit o reglementare adaptată realităților economice și juridice. În ciuda acestor modificări, au subzistat un paralelism cu reglementarea concesiunilor de lucrări publice și de servicii publice, precum și o serie de soluții juridice discutabile, neconcordante cu bunele practici înregistrate în proiectele de acest tip.

Dintre limitările Legii nr. 178/2010 care au făcut să nu existe niciun proiect implementat în PPP putem enumera:

- Era reglementat doar *parteneriatul public-privat instituțional*, derulat prin intermediul unei companii de proiect, având ca acționari partenerul public și partenerul privat.
- Contribuția partenerului public era limitată la aport în natură exclusiv sub forma unui bun proprietate privată.
- Compania de proiect putea fi doar societate pe acțiuni (SA).
- Nu exista posibilitatea derulării proiectului de o companie de proiect constituită exclusiv de partenerul privat.
- Nu erau foarte bine clarificate drepturile finanțatorilor în caz de reziliere a contractului de PPP.

Prin urmare, date fiind aceste limitări legislative, a fost necesară adoptarea unui act normativ nou în domeniul PPP, care să asigure în mod efectiv cooperarea între sectorul public și cel privat pentru implementarea de proiecte având ca obiect lucrări sau servicii publice, luându-se în considerare și bunele practici recunoscute la nivel european în materia parteneriatului public-privat, menționate în Cartea Verde privind parteneriatul public-privat și dreptul comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor. Astfel, a apărut un act normativ nou, Legea nr. 233/2016 privind parteneriatul public-privat, care reglementează acest tip de parteneriat și la care se așteaptă încă normele de aplicare.

În ceea ce privește formele pe care le poate îmbrăca PPP, noul act normativ reglementează două tipuri de PPP, și anume:

A. *Parteneriatul public-privat instituțional* (care exista și în vechea legislație) – este acel parteneriat public-privat realizat în temeiul unui contract încheiat între partenerul public și partenerul privat, prin care se constituie de către aceștia o societate nouă, care va acționa ca

societate de proiect și care, ulterior înregistrării în registrul societăților, dobândește calitatea de parte la contractul de parteneriat public-privat respectiv (este necesară o companie de proiect).

B. Parteneriatul public-privat contractual (reglementare nouă, preluată din bunele practici europene, menționată în Cartea Verde) – reprezintă parteneriatul public-privat realizat în temeiul unui contract încheiat între partenerul public, partenerul privat și societatea de proiect al cărei capital social este deținut integral de partenerul privat (nu este necesară o companie de proiect).

Noua legislație a clarificat și domeniul de aplicare al PPP, în sensul că acesta va include doar acele proiecte care au la bază un studiu de fundamentare prin care se justifică, din punct de vedere economic, implementarea proiectului (analiza suportabilității proiectului, alocarea riscurilor în funcție de capacitatea fiecărei părți de a asuma, controla și gestiona un anumit risc, definirea modalității de raportare la datoria publică, posibilitățile de finanțare a proiectului și eficiența economică în sens de *value for money*) și care demonstrează că veniturile care urmează să fie obținute de societatea de proiect din utilizarea bunului/bunurilor sau din operarea serviciului public ce formează obiectul proiectului sunt generate, în totalitate sau în majoritate, prin plăți efectuate de partenerul public sau de alte entități publice în beneficiul partenerului public.

În ceea ce privește procedurile de atribuire a contractelor de parteneriat public-privat, noua lege precizează că atribuirea unui contract se va face exclusiv prin proceduri transparente și competitive, respectiv licitație deschisă, licitație restrânsă și dialog competitiv, indiferent de valoarea contractului. Documentația de atribuire va fi publicată în SEAP, iar în cazul proiectelor cu valoare mai mare de 5 milioane de euro publicarea se va face și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Noua reglementare în domeniul PPP consacră în mod expres principiul echilibrului, potrivit căruia durata contractului de PPP se va stabili în principal în funcție de perioada de amortizare a investițiilor ce urmează a fi realizate de societatea de proiect și/sau în funcție de modalitatea de finanțare a acestor investiții, astfel încât să se asigure un profit rezonabil pentru societatea privată, dar și un nivel rezonabil al prețurilor pentru serviciile prestate publicului.

Nu în ultimul rând, au fost reglementate și alte mecanisme specifice derulării proiectelor pe bază de finanțare privată, cum ar fi: posibilitatea partenerului public de a semna contracte directe cu creditorii proiectului și definirea garanțiilor contractuale. În ceea ce privește finanțarea etapei de realizare a investițiilor, aceasta se poate asigura integral din fonduri private sau poate cuprinde și o componentă de fonduri publice provenind din fonduri nerambursabile și cofinanțarea națională aferentă.

Analizii economici, în special cei europeni, care pun accentul pe PPP consideră că transferul de management și know-how din sectorul privat către sectorul public poate diminua deficiențele manageriale ale sectorului public, ce provin în primul rând din faptul că persoanele care gestionează banii publici, nefiind banii lor, nu își asumă niciun risc personal și, mai mult decât atât,

pot intra adesea în conflict de interese sau pot fi supuse unor influențe sau presiuni externe, care este posibil să afecteze respectarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în utilizarea fondurilor publice.

Implementarea proiectelor de PPP a demonstrat din practica altor state o serie de avantaje, respectiv:

- o mai bună implementare a proiectelor publice din punctul de vedere al respectării termenelor de execuție și al încadrării în bugetele asumate;
- reducerea costurilor de construcție și îmbunătățirea calității prin valorificarea eficienței și a potențialului inovativ al sectorului privat;
- eșalonarea costurilor de finanțare atât pe durata de construire, cât și pe cea de operare, având ca efect o reducere a presiunilor imediate asupra bugetelor sectorului public;
- o alocare corectă a riscurilor între sectorul public și cel privat, având drept rezultat reducerea costurilor generale ale proiectului;
- stimularea cercetării-dezvoltării, a inovării și a eforturilor în materie de dezvoltare durabilă.

Deși motivele inițiale care determină apariția unui PPP diferă între instituția publică (interesată în primul rând de respectarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în utilizarea fondurilor publice) și firma privată (orientată către profit), scopul final este unul comun, și anume prestarea unor servicii publice de calitate. Având un scop comun, crearea și dezvoltarea PPP prezintă avantaje pentru ambele părți implicate în proiect, și anume:

I. Avantajele sectorului public (instituții publice):

- atragerea de resurse financiare private pentru finanțarea unor lucrări sau servicii publice;
- reducerea costurilor;
- transferul unei părți din riscurile proiectului către partenerul privat, care, pe lângă riscul de proiectare și construcție, își poate asuma și alte riscuri, cum ar fi riscul de uzură morală a echipamentelor sau riscul apariției unor situații de forță majoră;
- creșterea eficienței proiectelor publice prin utilizarea know-how-ului și a managementului privat în cadrul proiectelor publice;
- perioadă de implementare mai mică;
- calitate mai bună a serviciilor publice furnizate populației;
- beneficierea, la finele proiectului, de dreptul de proprietate a bunului realizat prin contractul de PPP, care este transferat cu titlu gratuit și liber de orice sarcini către partenerul public.

II. Avantajele sectorului privat (societăți/ONG-uri):

- PPP reprezintă o foarte bună oportunitate de afaceri pentru mediul privat;
- partenerul privat beneficiază de proprietatea intelectuală dobândită în cadrul PPP;

- finanțarea proiectului se poate realiza nu doar din fonduri private, ci poate cuprinde și o componentă de fonduri publice, provenind din fonduri nerambursabile și cofinanțarea națională aferentă [e].

Deși PPP a fost un succes în unele state din Uniunea Europeană, legislația din țara noastră nu a reușit să facă acest tip de parteneriat atractiv pentru mediul privat, acesta fiind și principalul motiv pentru care până în prezent nu a fost încheiat niciun PPP.

Prin noua lege a PPP, care aduce modificări importante, armonizate cu bunele practici în acest domeniu prezentate în Cartea Verde privind parteneriatul public-privat și dreptul comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor, se urmărește:

- atragerea de resurse financiare private pentru realizarea de proiecte publice;
- atragerea de investiții străine;
- crearea de noi locuri de muncă;
- îmbunătățirea performanțelor sectorului public în implementarea de proiecte publice;
- reducerea presiunii imediate asupra finanțelor publice;
- identificarea de noi posibilități de atragere de fonduri europene.

Deși noua legislație aduce clarificări în domeniul PPP, prevederile legislative rămân în continuare mult mai motivante pentru autoritățile publice decât pentru mediul privat, motiv pentru care pentru a-și produce efectele scontate, legea privind parteneriatul public-privat ar trebui coroborată și cu alte modificări legislative care să creeze avantaje suplimentare pentru potențialii investitori, cum ar fi, spre exemplu, cele de natură fiscală [e].

Să ne reamintim

Parteneriatul public-privat este o formă de cooperare între o autoritate publică și sectorul privat, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și în dezvoltarea locală.

În România, Legea nr. 233/2016 privind parteneriatul public-privat reglementează acest tip de parteneriat.

Formele pe care le poate îmbrăca PPP, potrivit legislației în vigoare sunt: parteneriatul public-privat instituțional și parteneriatul public-privat contractual.

Crearea și dezvoltarea PPP prezintă ***avantaje*** pentru ambele părți implicate în proiect, atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat



6.3. Rezumat

Un parteneriat public-privat (PPP) reprezintă, în principiu, orice formă de cooperare între sectorul public și cel privat, însă, în funcție de legislația specifică fiecărei țări, modul în care ia naștere un astfel de parteneriat diferă de la un sistem juridic la altul și poate îmbrăca mai multe forme.

Esența parteneriatului public-privat este ca prin utilizarea competențelor, a know-how-ului și a managementului sectorului privat și prin împărțirea riscurilor între parteneri să se respecte principiile de eficiență, eficacitate și economicitate în utilizarea fondurilor publice.

La nivelul Uniunii Europene nu există o directivă care să reglementeze expres parteneriatul public-privat, însă au fost formulate o serie de bune practici în materie, care au fost detaliate în Cartea Verde privind parteneriatul public-privat și dreptul comunitar în domeniul contractelor de achiziții publice și al concesiunilor, publicată în anul 2004.

Orice PPP este privit din perspectiva a două dimensiuni, respectiv *dimensiunea politică* – în care PPP este un proces care produce consecințe asupra țărilor comunității și *dimensiunea operațională* – perspectivă din care PPP poate îmbrăca trei forme: inițiativă privată în beneficiul public; inițiativa administrației pentru facilitarea sau încurajarea activității private în interes public; joint venture între instituții publice și societăți private, firme sau ONG-uri.

Introducerea în România a conceptului de PPP a avut la bază mai multe considerente, precum: provocările apărute odată cu dezvoltarea și consolidarea economiei de piață, procesul de integrare în Uniunea Europeană, privatizarea unor servicii de utilitate publică, dezvoltarea mediului de afaceri, și nu în ultimul rând nevoia administrației publice locale de a găsi soluții de finanțare.

În ceea ce privește formele pe care le poate îmbrăca PPP, legislația în vigoare reglementează două tipuri specifice: parteneriatul public-privat instituțional și parteneriatul public-privat contractual.

Implementarea proiectelor de PPP a demonstrat o serie de avantaje ale acestora privind o mai bună implementare a proiectelor publice, reducerea costurilor și îmbunătățirea calității, eșalonarea costurilor de finanțare și reducerea presiunilor imediate asupra bugetelor sectorului public, o alocare corectă a riscurilor între cele două sectoare, precum și stimularea cercetării-dezvoltării, a inovării și a eforturilor în materie de dezvoltare durabilă.



6.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

35. **Parteneriatul public-privat** este:

- a. orice formă de cooperare între sectorul public și cel privat
- b. cooperarea instituționalizată între sectorul public și cel privat
- c. cooperarea neinstituționalizată între sectorul public și cel privat

36. În cadrul **parteneriatului public-privat**:

- a. interesele inițiale ale membrilor sunt aceleași
- b. scopul final al partenerilor este același
- c. scopul final al partenerilor este diferit

37. **Legea nr. 178/2010**:

- a. a permis încheierea primelor contracte de PPP în țara noastră
- b. a fost inaplicabilă datorită reglementărilor rigide și lipsei de interfață cu SEAP
- c. se aplica în paralel cu legislația concesiunilor și a achizițiilor publice

38. **Legea nr. 233/2016** reglementează:

- a. numai parteneriatul public-privat instituțional
- b. numai parteneriatul public-privat contractual
- c. ambele forme de parteneriat public-privat

39. De **proprietatea intelectuală** dobândită în cadrul PPP:

- a. beneficiază și partenerul privat
- b. beneficiază doar partenerul public
- c. nu este reglementat

40. **Sporirea resurselor financiare** pentru proiectele vizate:

- a. este un avantaj al partenerului public
- b. este un avantaj al partenerului privat
- c. este un avantaj al ambilor parteneri

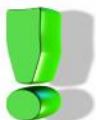


6.5. Bibliografie recomandată

- a. *Parteneriatul public-privat, soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România. Ghid practic pentru consiliile județene*, Institutul pentru Politici Publice, 2004
- b. *Legea nr. 233/2016 privind parteneriatul public-privat*, publicată în Monitorul Oficial nr. 954/25.11.2016
- c. Codrina Mihaela Levai, „Aspecte teoretico-practice privind parteneriatul public-privat în Uniunea Europeană”, *Acta Universitatis George Bacovia*, Juridica, vol. 1, nr. 1 (2012)
- d. *Using EU Funds in PPPs – Explaining the How and Starting the Discussion on the Future*, Centrul European de Expertiză pentru PPP, 2011
- e. Cristian Marinescu, „Parteneriatul public-privat în România și în Uniunea Europeană”, *Expertiza și auditul afacerilor*, nr. 24-25, iunie-iulie 2017

UNITATEA DE INVATARE 7.

Auditul financiar intern și controlul financiar preventiv al instituțiilor publice



7.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate cele două activități specifice funcției manageriale de evaluare-control, respectiv controlul financiar și auditul intern. Se are în vedere cadrul instituțional aferent, formele și modalitățile de exercitare, procedurile și atribuțiile persoanelor îndrituite cu efectuarea lor



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 4 ore.



7.2. Conținut

Pentru buna funcționare a activității instituțiilor publice s-au instituit reglementări legislative privind controlul financiar și auditul financiar intern.

Controlul financiar preventiv este activitatea prin care se verifică legalitatea și regularitatea operațiunilor efectuate pe seama fondurilor publice sau a patrimoniului public, înainte de aprobarea acestora.

Controlul intern reprezintă ansamblul măsurilor întreprinse la nivelul unei instituții publice cu privire la structurile organizatorice, metodele, procedurile și sistemele de control și de evaluare, instituite în scopul: realizării atribuțiilor la un nivel calitativ corespunzător și îndeplinirii cu regularitate, în mod economic, eficace și eficient a politicilor adoptate; respectării legalității și a dispozițiilor conducerii; protejării activelor și resurselor; efectuării și menținerii de înregistrări

contabile corecte si complete; furnizarii la timp de informatii corecte si complete pentru fundamentarea deciziilor conducerii.

Auditul intern este o activitate organizata independent in structura unei institutii publice si in directa subordonare a conducatorului acesteia, care consta in efectuarea de verificari, inspectii si analize ale sistemului propriu de control intern, in scopul evaluarii obiective a masurii, in care acesta asigura indeplinirea obiectivelor institutiei publice si utilizarea resurselor in mod economic, eficace si eficient si pentru a raporta conducerii constatările facute, slabiciunile identificate si masurile propuse de corectare a deficientelor si de ameliorare a performantelor sistemului de control intern.

Din definitiile date controlului financiar preventiv, controlului intern si auditului financiar, se desprinde concluzia ca in activitatea unei institutii publice trebuie sa actioneze prima data personalul care se ocupa cu controlul si apoi cel care se ocupa cu auditul. Auditul este un controlor al sistemului de control, dar nu se rezuma numai la verificarea actiunii de control, ci vine cu masuri, idei, solutii de perfectionare a acesteia.

Controlul financiar preventiv propriu se organizeaza si se exercita in mod unitar la urmatoarele entitati publice.

institutiile publice, cuprinzand Administratia Prezidentiala, Parlamentul, Guvernul, Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administratiei publice centrale si locale, alte autoritati publice, institutiile publice autonome, precum si institutiile publice de subordonare centrala sau locala, indiferent de modul de finantare a acestora;

Ministerul Finantelor Publice, pentru operatiunile Fondului National de Preaderare, pentru operatiunile privind bugetul trezoreriei statului, datoria publica, precum si alte operatiuni specifice;

Companiile nationale, regiile autonome, societatile comerciale, organizatiile neguvernamentale, precum si orice alte persoane juridice care gestioneaza fonduri publice cu orice titlu si/sau care administrea patrimoniul public referitor la gestionarea fondurilor publice si administrarea patrimoniului public in cauza.

Agentiile de gestionare a fondurilor publice provenite din finantari externe, rambursabile si nerambursabile, precum: unitati de management al proiectelor (UMP), unitati de coordonare a proiectelor (UCP), Oficiul de Plati si Contractare PHARE (OPCP), Agentia SAPARD si alte agentii de implementare a fondurilor comunitare.

Controlul intern in cadrul unei institutii publice are urmatoarele *obiective generale*:

a. Realizarea, la un nivel corespunzator de calitate, a atributiilor institutiilor publice, stabilite in concordanta cu propria lor misiune, in conditii de regularitate, eficacitate, economicitate si eficienta. În acest context:

Regularitatea este caracteristica unei operatiuni de a respecta sub toate aspectele ansamblul principiilor si regulilor procedurale si metodologice care sunt aplicabile categoriei de operatiuni din care face parte.

Eficacitatea indică gradul de indeplinire a obiectivelor declarate ale unei activitati si relatia dintre impactul dorit si impactul efectiv al activitatii respective.

Economicitatea constituie masura in care se asigura minimizarea costului resurselor alocate unei activitati, fara a compromite realizarea in bune conditii a obiectivelor declarate ale acesteia.

Eficienta prezintă raportul dintre rezultatele obtinute si costul resurselor, utilizate in vederea obtinerii lor.

- b. Protejarea fondurilor publice impotriva pierderilor datorate erorii, risipei, abuzului sau fraudei.

Deoarece banii publici sunt obtinuti in cea mai mare parte pe seama prelevarilor de la populatie, deci sunt „banii natiunii”, gestionarea lor trebuie sa se realizeze in conditii optime, eliminandu-se pe cat posibil realizarea de pierderi, stoparea risipei. Pentru aceasta, trebuie ca personalul institutiei publice sa fie pregatit profesional pentru posturile ocupate, sa desfasoare activitatea cu maxim de seriozitate si profesionalism pentru a se evita greselile care pot sa duca la efecte nedorite. De asemenea, personalul din institutiile publice trebui sa aiba un dezvoltat spirit de dreptate, cinste, sa nu urmareasca ca prin folosirea banului public, de multe ori printr-o pozitie abuziva, sa obtina avantaje materiale sau de alta natura.

- c. Respectarea legii, a reglementarilor si deciziilor conducerii;

Personalul institutiilor publice trebuie sa actioneze conform cu legea, sa respecte regulile si reglementarile care sunt specifice acestui domeniu.

- d. Dezvoltarea si intretinerea unor sisteme de colectare, stocare, prelucrare, actualizare si difuzare a datelor si informatiilor financiare si de conducere, precum si a unor sisteme si proceduri de informare publica adecvata prin rapoarte periodice;

Pentru atingerea acestui obiectiv, este necesar ca organele de conducere sa poata sa asigure in interiorul institutiei, precum si in relatiile cu tertii a unui sistem de cooperare in privinta asigurarii unui acces rapid la diverse date referitoare la activitatea desfasurata, sa informatizeze activitatea institutiei publice prin crearea unui sistem informatic care pe baza datelor introduse in ele sa poata sa furnizeze un volum cat mai mare de date si posibilitati cat mai ridicate de combinare a lor.

Conducatorul institutiei publice trebuie sa asigure elaborarea, aprobarea, aplicarea si perfectionarea structurilor organizatorice, reglementarilor metodologice, procedurilor si criteriilor de evaluare, pentru a satisface cerintele generale si specifice de control intern.

Cerintele controlului intern pot fi generale si specifice.

Cerintele generale ale controlului intern sunt:

- Asigurarea indeplinirii obiectivelor enuntate mai sus prin evaluarea sistematica si mentinerea la un nivel considerat acceptabil a riscurilor asociate structurilor, programelor, proiectelor sau operatiunilor;

- Asigurarea unei atitudini cooperante a personalului de conducere si de executie, acesta avand obligatia sa raspunda in orice moment solicitarilor conducerii si sa sprijine efectiv controlul intern;

- Stabilirea obiectivelor specifice ale controlului intern, astfel incat acestea sa fie adecvate, cuprinzatoare, rezonabile si integrate misiunii institutiei si obiectivelor de ansamblu ale acesteia;

- Supravegherea continua de catre personalul de conducere a tuturor activitatilor si indeplinirea de catre personalul de conducere a obligatiei de a actiona corectiv, prompt si responsabil ori de cate ori se constata incalcari ale legalitatii si regularitatii in efectuarea unor operatiuni sau in realizarea unor activitati in mod neeconomic, ineficace sau ineficient.

Cerinte specifice ale controlului intern sunt:

- ▲ Reflectarea in documente scrise a organizarii controlului intern, a tuturor operatiunilor institutiei si a tuturor evenimentelor semnificative, precum si inregistrarea si pastrarea in mod adecvat a documentelor, astfel incat acestea sa fie disponibile cu promptitudine pentru a fi examinate de catre cei in drept;

- ▲ Inregistrarea de indata si in mod corect a tuturor operatiunilor si evenimentelor semnificative;

- ▲ Asigurarea aprobarii si efectuarii operatiunilor exclusiv de catre persoane special imputernicite in acest sens;

- ▲ Separarea atributiilor privind efectuarea de operatiuni intre persoane, astfel incat atributiile de aprobare, control si inregistrare sa fie, intro masura adecvata, incredintate unor persoane diferite;

- ▲ Asigurarea unei conduceri competente la toate nivelurile;

- ▲ Accesarea resurselor si documentelor numai de catre persoane indreptatite si responsabile in legatura cu utilizarea si pastrarea lor.

Fac obiectul controlului financiar preventiv al institutiilor publice proiectele de operatiuni care vizeaza in principal:

- a) Angajamente legale si bugetare

- b) Deschiderea si repartizarea de credite bugetare

- c) Modificarea repartizarii pe trimestre si pe subdiviziuni ale clasificatiei bugetare a creditelor aprobate, inclusiv prin virari de credite

- d) Efectuarea de plati din fonduri publice

- e) Vanzarea, gajarea, concesionarea sau inchirierea de bunuri din domeniul privat al statului sau al unitatilor administrativ-teritoriale

- f) Alte tipuri de operatiuni, stabilite prin ordin al ministrului finantelor

Pentru fiecare din operatiunile prezentate mai sus trebuie sa se stabileasca baza legala a efectuării acestora, documentele justificative pe baza carora se face controlul si obiectivele si continutul controlului financiar propriu.

Exemple de operatiuni supuse controlului:

Cererea de deschidere de credite bugetare

Cadrul general	Documente justificative
- Legea nr. 500/2002 privind finantele publice - Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale - Legea nr.84 /2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv - Legea bugetului de stat - Legea bugetelor asigurarilor sociale de stat - Normele Ministerului Finantelor Publice privind deschiderea de credite bugetare	- Nota justificativa; - Fundamentarea pe baza normelor specifice fiecarui ordonator de credite pentru cheltuielile cuprinse in cererea de deschidere a creditelor bugetare.
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Incadrarea sumelor solicitate pe capitole, subcapitole si titluri in volumul creditelor aprobate prin buget, tinandu-se seama de cele neconsumate in perioada anterioara celei pentru care se solicita creditele respective; - Verificarea documentatiei de fundamentare prin prisma concordantei acesteia cu cerintele cadrului normativ specific, scadenta obligatiilor de plata, precum si corectitudinea calculului; - Verificarea completarii corecte a formularului si a existentei semnatuurilor persoanelor autorizate; documentatia insotitoare va fi semnata de persoanele autorizate din compartimentele de specialitate.	

Dispozitia bugetara (ordinul de plata) pentru repartizarea creditelor bugetare sau borderoul centralizator al acestor documente

Cadrul general	Documente justificative
- Legea nr. 500/2002 privind finantele publice - Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale - Legea nr.84/2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv - Legea bugetului de stat - Legea bugetelor asigurarilor sociale de stat - Normele Ministerului Finantelor Publice privind deschiderea de credite bugetare	- Fundamentarea sumelor inscrise in dispozitiile bugetare de repartizare pentru bugetul propriu si bugetul ordonatorilor secundari, respectiv tertiarilor de credite
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Incadrarea sumelor inscrise in dispozitiile bugetare in totalul creditului bugetar aprobat si deschis pe subdiviziuni ale clasificatiei bugetare, respectiv repartizat; - Concordanta creditelor inscrise in dispozitiile bugetare cu prevederile din bugetele aprobate, potrivit legii, ale ordonatorilor de credite, avandu-se in vedere executia preliminara, disponibilitatile, precum si obligatiile de plata; - Verificarea completarii corecte a formularului si a existentei semnatuurilor persoanelor autorizate; documentatia insotitoare va fi semnata de persoanele autorizate din compartimentele de specialitate.	

Contract/comanda de achizitii publice

Cadrul general	Documente justificative
- Legea nr. 500/2002 privind finantele publice - Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale - Legea nr.84/2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv - Legea bugetului de stat - Legea bugetelor asigurarilor sociale de stat - Normele Ministerului Finantelor Publice privind deschiderea de credite bugetare - Legislatia referitoare la achizitii publice - Codul comercial	- Documentatia pentru elaborarea si prezentarea ofertei - Ofertele depuse in conditiile legii - Documentele care reflecta modul de atribuire a contractului de catre autoritatea contractanta - Contestatiile depuse - Documente care sa ateste depunerea garantiilor legale - Alte documente specifice
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Incadrarea achizitiilor de bunuri cu caracter functional in limitele fizice si valorice prevazute in lista cuprinzand achizitiile, aprobata de ordonatorul de credite - Incadrarea achizitiilor de natura investitiilor in limitele valorice prevazute in lista cuprinzand investitiile, anexa la bugetul entitatii publice - Incadrarea achizitiilor de natura investitiilor, reprezentand dotari independente, in limitele valorice prevazute in lista cuprinzand dotarile, aprobata de conducatorul entitatii publice; - Respectarea prevederilor legale privind cadrul general si a procedurilor pentru atribuirea contractului/comenzii - Respectarea prevederilor legale privind cadrul general si a procedurilor pentru intocmirea contractului/comenzii de achizitii - Inscrierea valorii contractului/comenzii, respectiv a angajamentului anual din contract in limita creditelor aprobate pe subdiviziuni ale clasificatiei bugetare pentru activitatea curenta si de investitii - Existenta vizei compartimentului juridic, precum si a semnaturilor persoanelor autorizate din compartimentele de specialitate	

Contract de concesionare sau inchiriere in care institutia publica este concesionar sau chirias

Cadrul general	Documente justificative
- Legea nr. 500/2002 privind finantele publice - Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale - Legea nr.84/2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv - Reglementarile legale referitoare la concesionare si inchiriere	- Documentele privind operatiunea de luare in concesiune sau de inchiriere
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Existenta disponibilului de credite bugetare pentru acoperirea cheltuielilor privind concesionarea sau inchirierea - Respectarea prevederilor legale privind cadrul general si a procedurilor pentru concesionare sau inchiriere - Legalitatea si regularitatea prevederilor proiectului de contract de inchiriere sau de concesionare - Existenta aprobarilor prevazute de lege - Existenta vizei compartimentului juridic, precum si a semnaturilor persoanelor autorizate	

din compartimentele de specialitate

Situatia lunara (stat) privind salariile si/sau alte drepturi legale acordate personalului

Cadrul general	Documente justificative
- Legea nr. 500/2002 privind finantele publice - Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale - Legea nr.84/2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv - Legea bugetului de stat - Legea bugetelor asigurarilor sociale de stat - Legislatia referitoare la salarizare in domeniul bugetar	- Stat de functii - Nota justificativa - Situatiile privind prezenta personalului (pontajul)
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Existenta creditelor bugetare deschise cu aceasta destinatie si/sau a disponibilitatilor - Incadrarea statelor de plata in prevederile bugetului privind numarul maxim de posturi si fondurile destinate cheltuielilor cu salariile; - Concordanta dintre drepturile salariale stabilite prin stat si prevederile cadrului normativ specific; - Regularitatea completarii documentului de plata - Existenta semnaturilor autorizate	

Ordinele de plata pentru virarea din cont a: impozitului pe salarii, contributiei pentru pensia suplimentara, contributiei pentru constituirea fondului de plata a ajutorului de somaj, contributiei de asigurari sociale si contributiei de asigurari sociale de sanatate

Cadrul general	Documente justificative
- Legea nr. 500/2002 privind finantele publice - Legea nr. 273/2006 privind finantele publice locale - Legea nr.84/2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv - Legea bugetului de stat - Legea bugetelor asigurarilor sociale de stat - Legislatia referitoare la impozitul pe salarii si a altor contributii aferente salariilor - Actele normative specifice	- Situatiile lunare privind plata drepturilor salariale
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Concordanta dintre ordinele de plata pentru viramente si situatiile lunare privind plata drepturilor salariale - Corectitudinea calcularii obligatiei - Existenta creditelor bugetare deschise cu aceasta destinatie si/sau a disponibilitatilor - Regularitatea completarii documentului de plata - Existenta semnaturilor autorizate pe ordinul de plata	

Dispozitia de plata catre casierie in vederea acordarii de avansuri

Cadrul general	Documente justificative
----------------	-------------------------

- Reglementarile referitoare la operatiunile de casa	- Nota de fundamentare - Devizul sau documentul specific prin care s-a aprobat actiunea
Obiectivele si continutul controlului financiar preventiv propriu - Concordanta sumelor ce urmeaza a fi eliberate cu documentul de angajare - Regularitatea completarii documentului de plata - Existenta semnaturilor autorizate	

Controlul financiar preventiv se organizeaza si se exercita in urmatoarele *forme*:

- ✓ Control financiar preventiv propriu
- ✓ Control financiar preventiv delegat, prin controlori delegati ai Ministerului Finantelor

Institutiile publice au obligatia de a organiza controlul financiar preventiv propriu si evidenta angajamentelor in cadrul compartimentului contabil. Conducatorii institutiilor publice au obligatia sa stabileasca proiectele de operatiuni supuse controlului financiar, documentele justificative si circuitul acestora, cu respectarea dispozitiilor legale.

Controlul financiar preventiv propriu se exercita de catre contabilul-sef prin viza de control financiar preventiv propriu. In functie de volumul si de complexitatea activitatii, contabilul-sef poate imputernici, cu aprobarea ordonatorului de credite si alte persoane din subordinea sa sa exercite controlul financiar preventiv propriu, precizand limitele imputernicirii.

Se supun aprobarii ordonatorului de credite numai proiectele de operatiuni care respecta intru totul cerintele de legalitate, regularitate si incadrare in limitele angajamentelor bugetare aprobate, care poarta viza de control financiar preventiv propriu.

Viza de control financiar preventiv propriu se exercita prin semnatura persoanelor de drept, competente in acest sens si prin aplicarea de catre acestea a sigiliului personal.

Viza de control financiar preventiv propriu se exercita prin semnatura persoanei imputernicite in acest sens sau a inlocuitorului desemnat, precum si prin aplicarea sigiliului personal. Sigiliul va cuprinde urmatoarele informatii:

- Denumirea entitatii publice
- Mentiunea „Vizat pentru control financiar preventiv propriu”
- Numarul sigiliului
- Elementele de identificare a datei acordarii vizei

In vederea acordarii vizei de control financiar preventiv propriu, proiectele de operatiuni se prezinta insotite de documentele justificative corespunzatoare, certificate in privinta realitatii si legalitatii prin semnatura conducatorilor compartimentelor de specialitate care initiaza operatiunea respectiva.

Raspunderea pentru realitatea, regularitatea si legalitatea operatiunilor ale caror documente justificative au fost verificate revine conducatorilor compartimentelor care au acordat viza.

Procedura de control financiar preventiv propriu presupune urmatoarele *etape*:

- a. Proiectele de operatiuni emise de compartimentele de specialitate vor fi depuse la departamentul de control, insotite de documentele justificative.
- b. Proiectele de operatiuni vor fi inregistrate in Registrul proiectelor de operatiuni prevazute sa fie prezentate la viza de control financiar preventiv propriu.
- c. Persoana imputernicita cu controlul ca prelua documentele si va face o verificare formala, urmarind: cuprinderea in cadrul general al proiectelor de operatiuni supuse controlului financiar preventiv propriu a operatiunii prezentate la viza, completarea documentelor in stricta concordanta cu rubricile acestora, existenta semnaturilor autorizate din compartimentele de specialitate, existenta documentelor justificative.
- d. In cazul nerespectarii conditiilor de forma, documentele sunt restituite compartimentelor de specialitate, cu viza „Refuz”.
- e. Daca sunt indeplinite conditiile de forma, se va trece la realizarea controlului de fond.
- f. In urma acestui control, se poate acorda viza / se poate respinge documentul ca fiind nefondat.

Controlul financiar delegat apare ca urmare a numirii de catre Ministerul Finantelor a unor controlori financiari delegati care vor verifica anumite tipuri de operatiuni (specifice fiecarei institutii publice) sau a operatiunilor care depasesc anumite limite valorice.

Auditul financiar intern se organizeaza in mod independent, in structura fiecarei institutii publice, sub forma unui compartiment specializat, constituit din una sau mai multe persoane, astfel incat personalul de specialitate angajat in aceasta sa nu fie implicat in vreun fel in indeplinirea activitatilor pe care le auditeaza.

Auditorul intern trebuie sa isi indeplineasca atributiile in mod obiectiv, independent, cu profesionalism si integritate. In realizarea atributiilor sale, seful compartimentului de audit intern sau, dupa caz, persoana care exercita atributiile de audit intern se subordoneaza si raporteaza direct conducatorului institutiei publice.

Auditul intern se exercita asupra tuturor activitatilor desfasurate de institutia publica sau care sunt in responsabilitatea acesteia, inclusiv asupra activitatii institutiilor subordonate si asupra utilizarii de catre terti, indiferent de natura juridica a acestora, a fondurilor publice gestionate de acestia din urma in baza unei finantari realizate de catre institutia publica in cauza sau de catre o institutie subordonata acesteia.

Operatiunile care fac obiectul auditului intern sunt examinate, de regula, pe tot parcursul acestora, din momentul initierii pana in momentul finalizarii executarii lor executive.

Compartimentul de audit intern trebuie sa exercite urmatoarele *atributii*:

- Certificarea trimestrială și anuală, însoțită de raport de audit, a bilanțului contabil și a contului de execuție bugetară ale instituției publice, prin verificarea legalității, realității și exactității evidențelor contabile și ale actelor financiare și de gestiune; certificarea se face înainte aprobării de către conducătorul instituției publice în cauza a bilanțului contabil și a contului de execuție bugetară.

- Examinarea legalității, regularității și conformității operațiunilor, identificarea erorilor, risipei, gestiunii defectuoase și fraudelor și, pe aceste baze, propunerea de măsuri și soluții pentru recuperarea pagubelor și sancționarea celor vinovați, după caz.

- Supravegherea regularității sistemelor de fundamentare a deciziei, planificarea, organizarea, coordonarea, urmărirea și controlul îndeplinirii deciziilor.

- Evaluarea economicității, eficacității și eficienței cu care sistemul de conducere și de execuție existente în cadrul instituției publice ori la nivelul unui program/proiect finanțat din fonduri publice utilizează resurse financiare, umane și materiale pentru îndeplinirea obiectivelor și obținerea rezultatelor stabilite.

- Identificarea slăbiciunilor sistemelor de conducere și de control, precum și a riscurilor asociate unor astfel de sisteme, unor programe/proiecte sau unor operațiuni și propunerea de măsuri pentru corectarea acestora și pentru diminuarea riscurilor, după caz.

La baza desfășurării activității de audit intern, stă **planul anual de audit intern**, aprobat de conducătorul instituției publice. Planul de audit se stabilește pe baza evaluării riscului asociat diferitelor structuri, activități, programe/proiecte sau operațiuni, precum și prin consultare cu instituțiile publice ierarhic superioare.

Activitatea auditorilor interni se realizează pe baza de ordin de serviciu scris, aprobat de către conducătorul instituției publice și care prevede în mod explicit scopul, obiectivele și durata auditului. Auditorii interni au acces la toate datele și informațiile pe care le consideră relevante pentru scopul și obiectivele precizate în ordinul de serviciu, iar personalul de conducere și personalul de execuție implicat în activitatea auditată au obligația să ofere documentele solicitate și tot sprijinul necesar desfășurării în bune condiții a auditului intern.

Constatarile auditului intern sunt cuprinse în **raportul de audit intern** care trebuie să reflecte ordinul de serviciu primit, modul de desfășurare a auditului, constatările făcute, concluziile și recomandările auditorilor interni, împreună cu întreaga documentație care susține respectivele constatări, concluzii și recomandări. De asemenea, o dată cu raportul de audit intern trebuie prezentate obligatoriu și punctele de vedere ale persoanelor implicate în activitățile auditate, în special ale acelorora în legătură cu care se semnalează deficiențe sau care pot fi afectate de măsurile recomandate în raportul de audit intern.

Ori de câte ori efectuarea auditului potrivit ordinului de serviciu presupune utilizarea unor cunoștințe de specialitate din alte domenii decât cele cerute prin fișa postului auditorilor interni,

seful compartimentului de audit intern poate recurge, cu aprobarea conducatorului institutiei publice caruia ii raporteaza, la contractarea externa de servicii de expertiza/consultanta.

Să ne reamintim

Controlul financiar preventiv verifica legalitatea si regularitatea operatiunilor efectuate pe seama fondurilor publice sau a patrimoniului public, inainte de aprobarea acestora.

Auditul intern consta in verificarea sistemului propriu de control intern, in scopul evaluarii nivelului de indeplinire a obiectivelor institutiei publice si eficientei utilizarii resurselor.

Eficacitatea indică gradul de indeplinire a obiectivelor declarate ale unei activitati si relatia dintre impactul dorit si impactul efectiv al activitatii respective.

Viza de control financiar preventiv propriu se exercita prin semnatura persoanelor de drept, competente in acest sens si prin aplicarea de catre acestea a sigiliului personal.

Operatiunile care fac obiectul auditului intern sunt examinate pe tot parcursul acestora, din momentul initierii pana in momentul finalizarii executarii lor executive.

Planul anual de audit intern, aprobat de conducatorul institutiei publice, stă la baza desfasurarii activitatii de audit intern.



7.3. Rezumat

Controlul intern reprezinta ansamblul masurilor intreprinse la nivelul unei institutii publice cu privire la structurile organizatorice, metodele, procedurile si sistemele de control si de evaluare, instituite in scopul indeplinirii politicilor adoptate, respectarii legalitatii si a dispozitiilor conducerii, protejarii activelor si resurselor, efectuarii si mentinerii de inregistrari contabile corecte si complete, furnizarii la timp de informatii corecte si complete pentru fundamentarea deciziilor conducerii.

Cerintele controlului intern pot fi generale si specifice.

Pentru fiecare din operatiunile ce fac obiectul controlului financiar preventiv trebuie sa se stabileasca baza legala a efectuarii acestora, documentele justificative pe baza carora se face controlul si obiectivele si continutul controlului financiar propriu.

Controlul financiar preventiv se organizeaza si se exercita ca si control financiar preventiv propriu, sau control financiar preventiv delegat, prin controlori delegati ai Ministerului Finantelor.

Auditul intern este o activitate organizata independent in structura unei institutii publice si in directa subordonare a conducatorului acesteia, care consta in efectuarea de verificari ale sistemului propriu de control intern, in scopul evaluarii masurii acesta asigura indeplinirea obiectivelor institutiei publice si utilizarea resurselor in mod eficient.

El se organizeaza in mod independent, sub forma unui compartiment specializat, astfel incat personalul de specialitate angajat in acesta sa nu fie implicat in vreun fel in indeplinirea activitatilor pe care le auditeaza.

Operatiunile care fac obiectul auditului intern sunt examinate, de regula, pe tot parcursul acestora, din momentul initierii pana in momentul finalizarii executarii lor executive.

Constatarile auditului intern sunt cuprinse in raportul de audit intern care trebuie sa reflecte atat constatarile facute, concluziile si recomandările auditorilor interni, impreuna cu intreaga documentatie care sustine respectivele constatari, cat si punctele de vedere ale persoanelor implicate in activitatile auditate.



7.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

41. **Controlul financiar preventiv** este:

- a. un controlor al sistemului de control
- b. o activitate de verificare a operatiunilor, inainte de aprobarea acestora
- c. o atributie a conducatorului institutiei publice

42. **Auditul intern** reprezintă:

- a. un controlor al sistemului de control
- b. o activitate de verificare a operatiunilor, inainte de aprobarea acestora
- c. o atributie a conducatorului institutiei publice

43. **Regularitatea** este caracteristica unei operatiuni:

- a. de a respecta principiile si regulile aplicabile categoriei de operatiuni din care face parte
- b. care indică gradul de indeplinire a obiectivelor le unei activitati si relatia dintre impactul dorit si impactul efectiv
- c. ce prezintă raportul dintre rezultatele obtinute si costul resurselor utilizate in vederea obtinerii lor

44. **Eficacitatea** este caracteristica unei operatiuni:

- a. de a respecta principiile si regulile aplicabile categoriei de operatiuni din care face parte
- b. care indică gradul de indeplinire a obiectivelor le unei activitati si relatia dintre impactul dorit si impactul efectiv

- c. ce prezintă raportul dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii lor

45. **Eficiența** este caracteristica unei operațiuni:

- a. de a respecta principiile și regulile aplicabile categoriei de operațiuni din care face parte
- b. care indică gradul de îndeplinire a obiectivelor la unei activități și relația dintre impactul dorit și impactul efectiv
- c. ce prezintă raportul dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii lor

46. **Cine trebuie să asigure** elaborarea, aplicarea și perfecționarea structurilor organizatorice, reglementărilor metodologice, procedurilor și criteriilor de evaluare, pentru a satisface cerințele generale și specifice de control intern?

- a. conducătorul instituției publice
- b. contabilul-șef al instituției publice
- c. conducătorul compartimentului de audit intern

47. **Răspunderea** pentru realitatea, regularitatea și legalitatea operațiunilor revine:

- a. conducătorului instituției publice
- b. conducătorului compartimentului care a acordat viza de control preventiv
- c. conducătorului compartimentului de audit intern

48. Auditul intern **nu se exercită**:

- a. asupra activității instituțiilor subordonate
- b. asupra utilizării de către terți a fondurilor publice gestionate de instituția publică
- c. asupra experților utilizați prin contractarea externă a serviciilor de consultanță



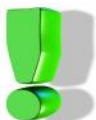
7.5. Bibliografie recomandată

- a. Mircea Boulescu, Valerică Mareș, Marcel Ghiță, *Control fiscal și auditul financiar*, București: Editura CECCAR, 2003
- b. Petre Popeangă și Gabriel Popeangă, *Control financiar și fiscal*, București: Editura CECCAR, 2004
- c. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice

- d.** Legea nr.84 /2003 privind modificarea si completarea OG nr. 119/1999 privind auditul public intern si controlul financiar preventiv

UNITATEA DE INVATARE 8.

Aspecte privind finanțele instituțiilor publice



8.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este realizată o recapitulare a principalelor noțiuni privind finanțele instituțiilor publice, cu necesarele detalieri referitoare la parcurgerea fazelor procesului bugetar, definirea și rolul ordonatorilor de credite și a etapelor procesului de finanțare a instituțiilor publice.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 4 ore.



8.2. Conținut

Finanțele publice reprezintă o categorie economică cu caracter istoric, ele fiind legate de apariția statului și îndeplinirea funcțiilor publice, pe de o parte, iar pe de altă parte de apariția economiei de schimb și a relațiilor marfa-bani.

Finanțele se manifestă ca relații sociale, de natură economică, aparute în procesul repartiției produsului social și mai ales a venitului național, în strinsă legătură cu îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului. Ele îmbracă forma valorică, bănească.

Finanțele publice poartă amprenta condițiilor economice, sociale și politice. La formarea fondurilor necesare statului participă persoane fizice și juridice care își desfășoară activitatea în sfera materială cât și nematerială, prelevarile de resurse având caracter obligatoriu, iar de pe urma cheltuielilor publice beneficiază societatea în ansamblu.

Înțelesuri date de economiști noțiunii de finanțe:

- Fonduri bănești la dispoziția statului
- Bani și bunuri utilizate pentru funcționarea instituțiilor publice

- Totalitatea resurselor și a sarcinilor care se referă la activitatea instituțiilor publice (venituri, cheltuieli, datorie publică, trezorerie publică) precum și reguli care stabilesc regimul acestora
- Mijloace de intervenție a statului în economie (impozite, împrumuturi, alocatii bugetare, subvenții și alte parghii sau instrumente cu ajutorul cărora statul intervine în viața economică).

Finanțele publice sunt asociate cu statul, cu unitățile administrativ teritoriale și alte instituții de drept public, în legătură cu resursele, cheltuielile și datoriile acestora, în timp ce finanțele private sunt asociate entităților economice, cu bancile și societățile de asigurare în legătură cu resursele, cheltuielile, împrumuturile primite sau acordate, cu creanțele și obligațiile acestora.

<u>Finanțe publice</u>	<u>Finanțe private</u>
Probleme de echilibru financiar	Probleme de echilibru financiar
Resursele se procura prin constangere	Resursele se procura pe baze contractuale
Impotriva statului nu pot fi luate măsuri de executare silită	Se aplică măsuri de executare silită când nu și-au îndeplinit obligațiile legale sau nu și-au onorat angajamentele contractuale
Statul poate lua măsuri în legătură cu moneda națională	Nu pot influența în mod legal moneda pe care o folosesc
Finanțele publice sunt folosite în scopul satisfacerii nevoilor generale	Finanțele private sunt puse în slujba obținerii profitului
Gestiunea finanțelor – drept public	Dreptul comercial

Obiectul de studiu al finanțelor îl constituie:

- Relațiile economice care apar în procesul constituirii și repartizării fondurilor bugetare
- Metodele de gestionare folosite în cadrul sectorului public
- Metodele de stabilire, percepere și urmărire a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a veniturilor nefiscale
- Metodele de dimensionare și repartizare a cheltuielilor publice pe obiective, acțiuni și beneficiari
- Procedura de angajare, lichidare, ordonantare și efectuare a cheltuielilor publice
- Intocmirea, aprobarea, executarea și încheierea bugetelor de venituri și cheltuieli publice
- Modalitățile de echilibrare a diferitelor categorii de bugete, de acoperire a eventualelor goluri de casă și de finanțare a deficitelor bugetare
- Organizarea și efectuarea controlului financiar de natură politică, administrativă și jurisdicțională
- Plasarea și rambursarea împrumuturilor de stat, gestionarea datoriei publice
- Metodele de planificare, proiectare și prognozare financiară
- Politica financiară promovată de stat

- Metodele de determinare a eficienței cu care sunt utilizate fondurile publice
- Efectele directe și indirecte ale prelevarilor de resurse la fondurile publice, ale repartizării și utilizării acestora asupra procesului reproducției sociale
- Alte probleme de natura economica, sociala cu efecte financiare

Pentru parcurgerea acestui obiect de studiu este necesară însusirea catorva definitii.

an bugetar - anul financiar pentru care se aproba bugetul; anul bugetar este anul calendaristic care incepe la data de 1 ianuarie si se incheie la data de 31 decembrie;

angajament bugetar - orice act prin care o autoritate competenta, potrivit legii, afecteaza fonduri publice unei anumite destinatii, in limita creditelor bugetare aprobate;

credit bugetar - suma aprobata prin buget, reprezentand limita maxima pana la care se pot ordonanta si efectua platii in cursul anului bugetar pentru angajamentele contractate in cursul exercitiului bugetar si/sau din exercitii anterioare pentru actiuni multianuale, respectiv se pot angaja, ordonanta si efectua plati din buget pentru celelalte actiuni;

executie bugetara - activitatea de incasare a veniturilor bugetare si de efectuare a platii cheltuielilor aprobate prin buget;

executie de casa a bugetului -complexul de operatiuni care se refera la incasarea veniturilor si la plata cheltuielilor bugetare

angajament legal - faza in procesul executiei bugetare reprezentand orice act juridic din care rezulta sau ar putea rezulta o obligatie pe seama fondurilor publice;

articol bugetar - subdiviziune a clasificatiei cheltuielilor bugetare, determinata in functie de caracterul economic al operatiunilor in care acestea se concretizeaza si care desemneaza natura unei cheltuieli, indiferent de actiunea la care se refera;

autorizare bugetara - aprobare data ordonatorilor de credite de a angaja si/sau de a efectua plati, intr-o perioada data, in limita creditelor bugetare aprobate

buget - document prin care sunt prevazute si aprobate in fiecare an veniturile si cheltuielile sau, dupa caz, numai cheltuielile, in functie de sistemul de finantare a institutiilor publice;

buget general consolidat - ansamblul bugetelor, componente ale sistemului bugetar, agregate si consolidate pentru a forma un intreg.

Caracterul de buget consolidat decurge din tehnica intocmirii acestuia, in conformitate cu care se elimina transferurile dintre diferitele categorii de bugete. Bugetul consolidat reflecta la nivelul unui an dimensiunea efortului financiar si, dupa caz, starea de echilibru sau dezechilibru.

Ordonatorii de credite sunt conducatorii institutiilor de stat mandatati prin lege sa contribuie la proiectarea bugetului public si la executarea acestuia, acestia fiind ierarhizati pe trei nivele:

- ordonatori principali de credite;

- ordonatori secundari de credite;
- ordonatori tertiar de credite;.

Din categoria ordonatorilor principali fac parte:

ministrii si conducatorii organelor centrale care sunt ordonatori principali ai bugetului de stat, bugetului asigurarilor sociale sau bugetelor fondurilor speciale;

presedintii consiliilor judetene, primarul general al capitalei, primarii sectoarelor municipiului Bucuresti, si primarii municipiilor, oraselor si comunelor care sunt ordonatori principali ai bugetelor locale respective;

Ordonatorii secundari de credite sunt conducatorii institutiilor de stat centrale sau locale care au in subordine institutii de stat cu personalitate juridica pentru care trebuie sa defalce credite bugetare, mentinand necesarul propriu de credite. In aceasta situatie de ordonatori secundari sunt inspectoratele judetene de invatamant, directiile sanitare, directiile de munca si protectie sociala, inspectoratele generale de arma din Ministerul Apararii Nationale si Ministerul Administratiei si Internelor.

Ordonatorii tertiar de credite sunt conducatorii institutiilor de stat care nu au in subordine unitati cu personalitate juridica, acestia fiind raspunzatori de folosirea creditelor repartizate de catre ordonatorul principal de credite sau secundar.

Principalele roluri ale ordonatorilor de credite sunt:

angajarea, lichidarea si ordonantarea cheltuielilor in limita creditelor bugetare aprobate si repartizate;

realizarea veniturilor;

utilizarea si angajarea creditelor bugetare pe baza unei bune gestiuni financiare;

asigurarea si pastrarea integritatii bunurilor incredintate unitatii pe care o conduce;

organizarea, tinerea la zi a contabilitatii si prezentarea la termene a darilor de seama contabile;

sa organizeze controlul financiar preventiv propriu;

sa asigure controlul intern;

sa organizeze sistemul de monitorizare a programului de achizitii publice si a programului de lucrari de investitii publice.

Resursele financiare reprezinta totalitatea mijloacelor banesti necesare realizarii obiectivelor economice si sociale intr-un interval de timp determinat. La nivel national, resursele financiare cuprind:

ansamblul resurselor financiare ale autoritatilor si institutiilor publice;

resursele intreprinderilor publice si private;

resursele organismelor fara scop lucrativ;

resursele populatiei.

Volumul resurselor financiare depinde de marimea produsului intern brut si de posibilitatea apelarii la resurse financiare externe. Cererea de resurse financiare publice este determinata de nivelul si evolutia cheltuielilor publice.

Din punct de vedere al continutului lor economic, principalele categorii de resurse financiare publice sunt:

prelevarile cu caracter obligatoriu (impozitele, taxele si contributiile);

resursele de trezorerie;

resursele provenite din imprumuturi publice

finantarea prin emisiune monetara fara acoperire.

Prin prisma bugetului general consolidat, structura resurselor financiare publice include:

resurse financiare ale bugetului de stat;

resurse financiare ale asigurarilor sociale;

resurse financiare cu destinatie speciala;

resurse financiare ale bugetelor unitatilor administrativ-teritoriale

In functie de ritmicitatea incasarii lor la buget distingem:

resurse ordinare

resurse extraordinare

In functie de provenienta se impart in resurse financiare interne si externe.

Principalele categorii de resurse publice in tara noastra sunt:

I. Resursele bugetului de stat

I.1 Venituri curente

A. Venituri fiscale

A.1 Impozite directe

A.2 Impozite Indirecte

B. Venituri nefiscale

I.2 Venituri de capital

II. Resursele bugetului asigurarilor sociale de stat

A. Venituri fiscale

A.1 Contributii la asigurarile sociale

A.2 Alte contributii

III. Resursele bugetelor locale

1. Venituri proprii (fiscale si nefiscale)

2. Cote si sume defalcate din venituri ale bugetului de stat

3. Cote aditionale la unele venituri ale bugetului de stat si ale bugetelor locale

4. Transferuri cu destinatie speciala de la bugetul de stat

IV. Resursele fondurilor speciale

B. Venituri nefiscale

Procesul bugetar reprezinta ansamblul actiunilor si masurilor intreprinse de institutiile competente ale statului in scopul concretizarii politicii financiare aplicate de o autoritate guvernamentala.

Etapile consecutive ale procesului bugetar se refera la:

- Elaborarea proiectului de buget;
- Aprobarea bugetului;
- Executia bugetului
- Incheierea executiei bugetului
- Controlul executiei bugetului
- Aprobarea executiei bugetului

Proiectul de buget este elaborat de Guvern, prin Ministerul Finantelor Publice, pe baza:

a) prognozelor indicatorilor macroeconomici si sociali pentru anul bugetar pentru care se elaboreaza proiectul de buget, precum si pentru urmasorii 3 ani;

b) politicilor fiscale si bugetare;

c) prevederilor memorandumurilor de finantare, ale memorandumurilor de intelegere sau ale altor acorduri internationale cu organisme si institutii financiare internationale, semnate si/sau ratificate;

d) politicilor si strategiilor sectoriale, a prioritatilor stabilite in formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;

e) propunerilor de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite;

f) programelor intocmite de catre ordonatorii principali de credite in scopul finantarii unor actiuni sau ansamblu de actiuni, carora le sunt asociate obiective precise si indicatori de rezultate si de eficienta;

g) propunerilor de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum si de transferuri consolidabile pentru autoritatile administratiei publice locale;

h) posibilitatilor de finantare a deficitului bugetar.

Proiectul de buget, finalizat, se concretizeaza intr-un pachet de documente care consta in anexele la proiectul de lege bugetara si informatii documentare privind modul de fundamentare a bugetului. El se transmite Parlamentului spre aprobare.

In parlament proiectul de buget parcurge urmatoarele etape:

prezentarea de catre primul ministru a raportului proiectului de buget in plenul Parlamentului;

examinarea proiectului de buget in comisiile permanente (structurate pe domenii);

dezbaterea si aprobarea proiectului de buget in Parlament;

promulgarea de catre Presedintele Republicii a legii bugetului, aprobate de Parlament

Dupa promulgare, legea privind bugetul se publica in monitorul oficial al tarii, moment in care acesta devine operational.

Executia bugetului consta in incasarea veniturilor si efectuarea cheltuielilor. Responsabilitatea executiei bugetare revine Guvernului, care prin institutiile sale componente, trebuie sa-si dovedeasca capacitate de administrare atat a procesului de colectare a veniturilor, cat si utilizarea cat mai eficienta a alocatiilor bugetare.

Prevederile bugetare privind veniturile reprezinta limite minime (exceptie imprumuturile); cheltuielile bugetare aprobate prin lege reprezinta limite maxime ce nu pot fi depasite.

In procesul executiei bugetare cheltuielile bugetare parcurg urmatoarele faze: angajament, lichidare, ordonantare, plata.

La finele anului bugetar se intocmeste contul de executie bugetara. Acesta reflecta finalitatea operatiunilor de executare a veniturilor si cheltuielilor. Intocmirea contului de executie bugetara se face de catre Ministerul de Finante, pe baza situatiilor financiare si a conturilor privind executia de casa a bugetului, elaborate de fiecare institutie publica. Aceste documente de raportare contabila se centralizeaza pe verticala la nivelul fiecarui ordonator principal de credite, care depune apoi la MF situatia executiei bugetare din domeniul sau de activitate.

Contul (general) de executie bugetara, intocmit de MF se prezinta Guvernului, care, dupa dezbatere, hotaraste supunerea acestuia Parlamentului spre aprobare.

Controlul executiei bugetare se realizeaza Curtea de Conturi, care efectueaza la fiecare institutie publica controlul ulterior, vizand legalitatea si realitatea datelor cuprinse in acest document. Curtea verifica eficienta, eficacitatea si economicitatea executiei bugetare, pronunțându-se asupra calității gestionarii banilor publici la nivelul instituțiilor și pe ansamblul bugetului.

La incheierea controlului se emite actul de descarcare de gestiune a ordonatorului de credite. Daca se constata operatiuni nelegale, generatoare de pagube, acestea se recupereaza prin organele de jurisdicție ale Curții de Conturi sau prin instanțele de profil din sfera puterii judecatorești.

In final, Curtea de Conturi prezinta Parlamentului raportul privind controlul contului de executie bugetara in vederea dezbaterii și aprobarii acestui cont.

In baza raportului privind contul de executie bugetara, Parlamentul declanșeaza procedura de dezbatere și aprobare a acestuia, in comisiile permanente si apoi in plenul Parlamentului, unde se dezbate proiectul de Lege privind aprobarea contului de executie bugetara.

Votul final favorabil asupra proiectului de lege privind aprobarea contului de executie bugetara marcheaza incheierea etapelor procesului bugetar.

Asa cum s-a aratat si in capitolele enterioare, finantarea institutiilor publice se poate face:

integral de la bugetul de stat, bugetul local, bugetul asigurarilor sociale de stat sau bugetul fondurilor speciale, dupa caz

din venituri proprii si subventii acordate de la bugetul de stat, bugetul local, bugetul asigurarilor sociale de stat sau bugetul fondurilor speciale, dupa caz

integral din venituri proprii

din fonduri externe nerambursabile,

din subventii

din alocatii bugetare cu destinatie speciala

din donatii si sponsorizari.

Institutiile publice finantate integral din bugetul de stat, bugetul local, bugetul asigurarilor sociale de stat sau bugetul fondurilor speciale au obligatia de a varsa integral veniturile realizate din bugetul din care au fost finantate.

Creditele bugetare aprobate prin bugetul de stat, bugetul asigurarilor sociale de stat si bugetul fondurilor speciale pot fi folosite, la cererea ordonatorilor principali de credite, numai dupa deschiderea de credite, repartizarea creditelor bugetare si/sau alimentarea cu fonduri a conturilor deschise pe seama acestora.

Deschiderea de credite se efectuează în limita creditelor bugetare aprobate pe capitole, subcapitole, titluri, articole si aliniate, dupa caz; in raport cu gradul de folosire a fondurilor puse la dispozitie anterior și in raport cu gradul de incasare a veniturilor bugetare si posibilitatile de finantare a deficitului bugetar.

Deschiderea de credite se efectueaza de Ministerul de Finante, la cererea ordonatorilor principali, in functie de necesitatile executiei bugetare si cu respectarea destinatiei acestora. Ordonatorii principali de credite deschid si repartizeaza credite bugetare proprii si ale institutiilor subordonate.

Pentru institutiile publice, operatiunile de incasari si plati se fac prin unitatile de teritoriale ale trezoreriei statului, in raza carora aceste institutii isi au sediul si au deschise conturile.

Deoarece in cursul unui exercitiu bugetar pot aparea situatii neprevazute prin care este necesara suplimentarea creditelor bugetare, legislatia romaneasca permite suplimentarea acestor credite prin hotarare a guvernului, ce se va cuprinde intr-o lege rectificativa ce va fi aprobata de catre Parlament pana la 30 noiembrie a anului bugetar in curs.

Finantarea institutiilor publice se efectueaza prin parcurgerea urmatoarelor etape:

- Deschiderea creditelor bugetare
- Repartizarea creditelor bugetare
- Alimentarea cu fonduri a creditelor deschise

Pentru deschiderea creditelor bugetare, ordonatorul principal întocmeste o cerere de deschidere a creditelor bugetare (în 2 exemplare). Cererea este însoțită de un borderou pentru fiecare județ și o notă justificativă în care se găsesc creditele repartizate, cumulate și pe trimestru, plățile efectuate până la data întocmirii notei, precum și creditele ce urmează a fi primite. Cererea de deschidere împreună cu nota justificativă se trimite la Trezoreria centrală. În baza cererii de deschidere se întocmeste dispoziția bugetară de repartizare, în patru exemplare, care se transmite spre aprobare MF, iar după ce aceasta este aprobată, parcurge următorul circuit:

- un exemplar merge la Trezoreria Centrală

- un exemplar se transmite la Trezoreria județului, unde ordonatorul își are conturile de disponibilități sau financiare

- un exemplar rămâne la ordonatorul principal

- exemplarul 4 se transmite instituțiilor subordonate.

Cererea de deschidere are următoarea componentă:

- borderou pe fiecare județ, cu sumele defalcate pe titluri

- notă de justificare

- dispoziția de repartizare.

Deschiderea de credite bugetare declanșează procesul de folosire a acestora pentru obiectivele aprobate

Indiferent de modul de finanțare a cheltuielilor trebuie să se respecte cele 4 faze ale executiei bugetare: angajarea, lichidarea, ordonantarea și plata cheltuielilor.

Angajamentul legal constituie o fază în procesul executiei bugetare, reprezentând orice act juridic din care rezultă sau ar putea rezulta o obligație pe seama fondurilor publice. El trebuie să se prezinte sub formă scrisă și să fie semnat de ordonatorul de credite. Angajamentul legal ia forma unui contract de achiziție publică, comandă, convenție, contract de muncă, acte de control, acord de împrumut etc.

Înainte de a angaja și a utiliza creditele bugetare, respectiv înainte de a lua orice măsură care ar produce o cheltuială, ordonatorii de credite trebuie să se asigure că măsura luată respectă principiile unei bune gestiuni financiare, ale unui management financiar sănătos, în special ale economiei și eficienței cheltuielilor. Ei nu pot încheia nici un angajament legal cu terțe persoane fără viza de control financiar preventiv propriu decât în condițiile autorizate de lege.

După semnarea angajamentului legal de către ordonatorul de credite, acesta se transmite compartimentului de contabilitate pentru înregistrare în evidența cheltuielilor angajate.

Angajarea bugetară a cheltuielilor presupune o rezervare de credite bugetare necesare pentru efectuarea unei anumite cheltuieli. Ea se realizează prin emiterea unui angajament bugetar

individual sau global, prin care se certifica existenta unor credite bugetare disponibile si se rezerva (blocheaza) creditele necesare efectuării unei cheltuieli (plati).

În aplicarea principiului anualității, potrivit căruia toate plățile efectuate în cursul unui an bugetar în contul unui buget aparțin exercitiului corespunzător de executie a bugetului respectiv și a prevederilor legale, se impune punerea în rezerva a creditelor bugetare angajate, astfel încât toate angajamentele legale încheiate în cursul unui exercitiu bugetar sau în exercitiile precedente de ordonatorul de credite sau de alte persoane împuternicite să poată fi plătite în cursul exercitiului bugetar respectiv, în limita creditelor bugetare aprobate.

În vederea respectării acestei cerințe, angajamentul bugetar prin care au fost rezervate fonduri publice unei anumite destinații, în limita creditelor bugetare aprobate, preceda angajamentul legal. Angajamentele bugetare pot fi individuale sau globale. Angajamentul bugetar individual este un angajament specific unei anumite operațiuni noi care urmează să se efectueze. Angajamentul bugetar global este un angajament bugetar aferent angajamentului legal provizoriu care privește cheltuielile curente de funcționare de natură administrativă cum ar fi:

- cheltuieli de deplasare;

- cheltuieli de protocol;

- cheltuieli de întreținere și gospodărie (încălzit, iluminat, apă, canal, salubritate, poșta, telefon, radio, furnituri de birou etc.);

- cheltuieli cu asigurările;

- cheltuieli cu chiriile;

- cheltuieli cu abonamentele la reviste, buletine lunare etc.

Pentru lichidarea cheltuielilor, se verifică: existența angajamentelor, realitatea sumei datorate și condițiile de exigibilitate ale angajamentului legal. Verificarea existenței obligației de plată se realizează prin verificarea documentelor justificative din care să rezulte obligația de plată, precum și realitatea serviciului efectuat (bunurile au fost livrate, lucrările executate, etc.). Salariile și indemnizațiile vor fi lichidate în baza statelor de plată întocmite de compartimentele de specialitate. Documentele care atestă bunurile livrate, lucrările executate și serviciile prestate sunt facturile însoțite de NIR, respectiv proces verbal de recepție.

Ordonatorul de credite, după verificare avizează cu ”Bun de plată”. Prin acordarea semnăturii și mențiunii „Bun de plată” pe factura se atestă îndeplinirea obligației de către furnizor. Condițiile de exigibilitate a obligației de plată se verifică din angajamentul legal.

Documentele care atestă parcurgerea fazei de lichidare a cheltuielilor stau la baza înregistrării în contabilitatea instituției publice pentru reflectarea serviciului efectuat și a obligației de plată față de terți creditori.

Ordonanșarea cheltuielilor este documentul intern prin care ordonatorul de credite da dispoziție conducatorului compartimentului financiar contabil sa intocmeasca instrumentele de plata a cheltuielilor. Ordonanșarea de plata va fi insoțita de documentele justificative, in original, și va purta viza persoanelor autorizate din compartimentele de specialitate, care sa confirme corectitudinea sumelor de plata, livrarea și recepșionarea bunurilor, executarea lucrarilor și prestarea serviciilor.

Plata cheltuielilor este asigurata de seful compartimentului financiar (financiar-contabil) in limita creditelor bugetare deschise si neutilizate sau a disponibilitatilor aflate in conturi. Instrumentele de plata utilizate de institutiile publice, respectiv cecul de numerar si ordinul de plata pentru trezoreria statului (OPHT), se semneaza de doua persoane autorizate in acest sens, dintre care prima semnatura este cea a conducatorului compartimentului financiar (financiar-contabil), iar a doua, a persoanei cu atributii in efectuarea platii.

Plata se efectueaza de conducatorul compartimentului financiar (financiar-contabil) numai daca sunt indeplinite urmatoarele conditii:

- cheltuielile care urmeaza sa fie platite au fost angajate, lichidate si ordonantate;
- exista credite bugetare deschise/repartizate sau disponibilitati in conturi de disponibil;
- subdiviziunea bugetului aprobat de la care se efectueaza plata este cea corecta si corespunde naturii cheltuielilor respective;
- exista toate documentele justificative care sa justifice plata;
- semnaturile de pe documentele justificative apartin ordonatorului de credite sau persoanelor desemnate de acesta sa exercite atributii ce decurg din procesul executarii cheltuielilor bugetare, potrivit legii;
- beneficiarul sumelor este cel indreptatit potrivit documentelor care atesta serviciul efectuat;
- suma datorata beneficiarului este corecta;
- documentele de angajare si ordonantare au primit viza de control financiar preventiv propriu;
- documentele sunt intocmite cu toate datele cerute de formular;
- alte conditii prevazute de lege.

Să ne reamintim

Finanșele publice sunt asociate cu statul, cu unitașile administrativ teritoriale și alte instituii de drept public, in legatura cu resursele, cheltuielile și datoriile acestora.

Angajament bugetar este orice act prin care o autoritate competenta, potrivit legii, afecteaza fonduri publice unei anumite destinatii, in limita creditelor bugetare aprobate.

Angajament legal este faza in procesul executiei bugetare reprezentand orice act juridic din care rezulta sau ar putea rezulta o obligatie pe seama fondurilor publice.

Executie bugetara reprezinta activitatea de incasare a veniturilor bugetare si de efectuare a platii cheltuielilor aprobate prin buget.

Executie de casa a bugetului constituie complexul de operatiuni care se refera la incasarea veniturilor si la plata cheltuielilor bugetare.

Buget general consolidat reprezinta ansamblul bugetelor, componente ale sistemului bugetar, agregate si consolidate pentru a forma un intreg.

Ordonatorii de credite sunt conducatorii institutiilor de stat mandatasi prin lege sa contribuie la proiectarea bugetului public si la executarea acestuia.



8.3. Rezumat

Finanțele publice reprezintă o categorie economica cu caracter istoric, ele fiind legate de apariția statului și îndeplinirea funcțiilor publice, pe de o parte, iar pe de altă parte de apariția economiei de schimb și a relațiilor marfa-bani.

Ordonatorii de credite sunt conducatorii institutiilor de stat mandatasi prin lege sa contribuie la proiectarea bugetului public si la executarea acestuia, acestia fiind ierarhizati pe trei nivele: ordonatori principali de credite; ordonatori secundari de credite; ordonatori tertari de credite..

Resursele financiare reprezinta totalitatea mijloacelor banesti necesare realizarii obiectivelor economice si sociale intr-un interval de timp determinat. Volumul lor depinde de marimea produsului intern brut si de posibilitatea apelarii la resurse financiare externe.

Procesul bugetar reprezinta ansamblul actiunilor si masurilor intreprinse de institutiile competente ale statului in scopul concretizarii politicii financiare aplicate de o autoritate guvernamentala.

Executia bugetului consta in incasarea veniturilor si efectuarea cheltuielilor. Responsabilitatea executiei bugetare revine Guvernului care, prin institutiile sale componente, trebuie sa-si dovedeasca capacitate de administrare atat a procesului de colectare a veniturilor, cat si utilizarea cat mai eficienta a alocatiilor bugetare.

In procesul executiei bugetare cheltuielile bugetare parcurg urmatoarele faze: angajament, lichidare, ordonantare, plata.

La finele anului bugetar, Ministerul de Finante intocmeste contul de executie bugetara. Acesta reflecta finalitatea operatiunilor de executare a veniturilor si cheltuielilor si se prezinta Guvernului care, dupa dezbatare, hotaraste supunerea acestuia Parlamentului spre aprobare.

Controlul executiei bugetare se realizeaza Curtea de Conturi, care verifica eficienta, eficacitatea și economicitatea execuției bugetare, pronunțându-se asupra calității gestionarii banilor publici la nivelul instituțiilor și pe ansamblul bugetului.



8.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

49. **Autorizarea bugetara** constituie:

- a. suma aprobata prin buget, reprezentand limita maxima pana la care se pot ordonanta si efectua platii in cursul anului bugetar
- b. activitatea de incasare a veniturilor bugetare si de efectuare a platii cheltuielilor aprobate
- c. aprobarea data ordonatorilor de credite de a angaja/efectua plati, in limita creditelor bugetare aprobate

50. În cazul **finanțelor publice**:

- a. resursele se procura pe baze contractuale
- b. resursele se procura prin constangere
- c. resursele sunt puse in slujba obtinerii profitului

51. **Creditul bugetar** reprezinta:

- a. suma aprobata prin buget, reprezentand limita maxima pana la care se pot ordonanta si efectua platii in cursul anului bugetar
- b. activitatea de incasare a veniturilor bugetare si de efectuare a platii cheltuielilor aprobate prin buget
- c. o subdiviziune a clasificatiei cheltuielilor bugetare, determinata in functie de caracterul economic al operatiunilor in care acestea se concretizeaza

52. **Ordonatorii principali** de credite sunt:

- a. ministrii, conducatorii organelor centrale, presedintii consiliilor judetene si primarii
- b. conducatorii institutiilor de stat centrale sau locale care au in subordine institutii de stat cu personalitate juridica
- c. conducatorii institutiilor de stat care nu au in subordine unitati cu personalitate juridica

53. **Ordonatorii secundari** de credite sunt:

- a. ministrii, conducatorii organelor centrale, presedintii consiliilor judetene si primarii
- b. conducatorii institutiilor de stat centrale sau locale care au in subordine institutii de stat cu personalitate juridica
- c. conducatorii institutiilor de stat care nu au in subordine unitati cu personalitate juridica

54. **Ordonatorii tertiar** de credite sunt:

- a. ministrii, conducatorii organelor centrale, presedintii consiliilor judetene si primarii
- b. conducatorii institutiilor de stat centrale sau locale care au in subordine institutii de stat cu personalitate juridica
- c. conducatorii institutiilor de stat care nu au in subordine unitati cu personalitate juridica

55. Care dintre activitatile urmatoare nu constituie o **etapa a procesului bugetar** ?

- a. executia bugetului
- b. incheierea executiei bugetului
- c. detalierea executiei bugetului

56. **Controlul executiei bugetare** se realizeaza de catre:

- a. Ministerul Finantelor Publice
- b. Curtea de Conturi
- c. Comisiile de buget-finante din Parlament

57. **Institutiile publice finantate integral de la buget** au obligatia:

- a. de a varsa integral veniturile realizate din bugetul din care au fost finantate
- b. de a varsa integral la bugetul public veniturile proprii realizate
- c. de a varsa la bugetul public numai veniturile nefiscale

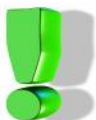


8.5. Bibliografie recomandată

- a. Gheorghe Cârstea, *Managementul achizițiilor publice*, Editura ASE, Bucuresti, 2007
- b. Tatiana Moșteanu, *Buget și Trezorerie Publică*, Editura DuStyle, București, 2000
- c. Lucian Țătu, *Introducere în gestiunea financiară a instituțiilor publice*, Editura ASE, Bucuresti, 2002
- d. *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*, publicată în MO nr. 597/2002, cu modificările si completările ulterioare

UNITATEA DE INVATARE 9.

Managementul instituțiilor publice



9.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este realizată o trecere în revistă a principalelor particularități ale managementului public, pornind de la definirea conceptului, principii, funcții și tipuri clasice de abordări, până la abordările recente în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România.



Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 4 ore.



9.2. Conținut

Deși atât în teorie, în literatura străină de specialitate, cât și în practica din țările dezvoltate, se face o distincție clară între conținutul administrației și cel al managementului public, totuși modelul tradiționalist, consacrat în ultimii cincizeci de ani ai secolului trecut, există, în special în țările în curs de dezvoltare și slab dezvoltate. Acesta generează dificultăți semnificative în înțelegerea și acceptarea atât de către teoreticieni cât și de practicieni a diferențelor majore de conținut între cele două domenii.

Administrația este un domeniu cu un caracter teoretic și un conținut limitat la aspectele ce țin de structura unui sistem administrativ și legile, regulile și regulamentele pe baza cărora acesta este organizat și funcționează într-o țară, în timp ce managementul are un caracter practic și un conținut multidimensional.

Se poate concluziona că administrația reunește un aparat format din instituții ale statului create pentru a aplica regulamente, proceduri și politici, acte normative etc. iar managementul ansamblul proceselor și relațiilor de management din cadrul unei organizații prin care se urmărește

realizarea unor obiective definite. Cu alte cuvinte, managementul într-o organizație este reprezentat de un grup de persoane responsabile pentru realizarea unor obiective, iar administrația este reprezentată de structuri instituționale distincte prin care se exercită puterea statului.

Administrația publică este reprezentată de un aparat în care se desfășoară un ansamblu de activități pentru elaborarea și aplicarea de acte normative, norme metodologice, regulamente și programe politice. Managementul public include administrația publică și, în plus, urmărește crearea sistemului de management în cadrul instituției publice pentru realizarea obiectivelor cu maximum de eficiență, în condițiile asumării responsabilității pentru rezultatele obținute.

Aceste două elemente de bază nu au fost în mod necesar integrate în sistemul administrativ tradițional. Administrația publică este orientată asupra proceselor, procedurilor și proprietății, în timp ce managementul public implică mult mai mult decât instrucțiuni, managerul public își orientează activitatea pe obținerea de rezultate și preia toate responsabilitățile derivate din propria misiune.

Știința managementul public studiază procese și relații de management existente între componentele sistemului administrativ dar și în cadrul acestora în vederea descoperirii de principii și legități generale, de metode și tehnici pentru îmbunătățirea previziunii, organizării și coordonării, administrării resurselor și control-evaluării activităților cu scopul creșterii gradului de satisfacere a interesului public.

Managementul public studiază procese și relații de management identificate în sectorul public pe patru niveluri:

- în afara sistemului administrativ dintr-o țară, în relațiile internaționale: interstatele și interinstituționale,

- între componentele-instituțiile existente în structura sistemului administrativ dintr-o țară grupate pe cele trei ramuri ale autorității: legislativă, executivă, juridică,

- în cadrul autorităților administrative ca entități distincte ale structurii unui sistem administrativ,

- în cadrul organizațiilor publice care desfășoară activități de interes public și nu fac parte din structura sistemului administrativ.

Obiectivul fundamental al managementului public este creșterea gradului de satisfacere a interesului public, fiind determinat de nevoile generale și specifice. În vederea realizării obiectivului fundamental, managementul public, prin exercitarea funcțiilor sale de către managerii publici, asigură o previzionare realistă a întregului sistem de obiective. În funcție de acesta, reprezentanții managementului public creează o structură adecvată a sistemului administrativ în ansamblu și a fiecărei instituții publice în parte, în care coeziunea să fie dată de coordonarea excelentă la nivel de sistem și componente și de motivarea adecvată a resurselor umane în funcție

de gradul de realizare a obiectivelor previzionate pentru sectorul public și pentru fiecare entitate instituțională existentă și comunitate locală distinctă.

Caracteristicile managementului public trebuie abordate în interdependența lor, pornind de la premisa că ceea ce determină conținutul managementului public este tocmai efectul sinergic rezultat din combinarea optimă a acestora.

- Caracterul integrator, de sinteză, al managementului public rezultă din sfera foarte largă de delimitare a obiectului de activitate pentru sectorul public.
- Caracterul politic al managementului public este determinat de influența pe care reprezentanții politicului, integrați în structura organizatorică a instituțiilor publice, o au asupra conținutului proceselor de management și de execuție.
- Caracterul complex al managementului public poate fi explicat luând în considerare mai multe aspecte și apare, fără îndoială, ca un corolar al precedentelor caracteristici.
- Caracterul de diversitate al managementului public este o consecință directă a numărului mare de domenii din sectorul public, pentru care se definesc aceleași legități generale și principii a căror aplicare este puternic influențată de specificul lor.

Știința managementului public reunește o serie de *principii* considerate fundamentale pentru ca procesele de management și de execuție din instituțiile publice să aibă clar precizate coordonatele de bază și să se poată realiza o coeziune între concepție, decizie și acțiune.

a. Principiul conducerii unitare constă în definirea și aplicarea de către toți factorii de decizie a conceptelor fundamentale de management public, pornind de la aceeași percepție reflectată într-o viziune comună, unitară, clară asupra sectorului public, asupra fiecărui domeniu și fiecărei entități organizaționale distincte în parte.

b. Principiul conducerii autonome constă în particularizarea conținutului managementului public, în funcție de domeniile în care se aplică și de diversitatea intereselor publice generale și specifice identificate. Prin urmare, principiul conducerii autonome constă în acordarea unui grad corespunzător de autonomie managerială și financiară instituțiilor publice, pentru satisfacerea intereselor publice generale și specifice.

c. Principiul perfecționării continue ca principiu al managementului public, constă în abordarea într-o dinamică permanentă a sistemului de management public, în funcție de schimbările apărute în mediul intern și internațional dar și în sistemul de interese publice generale și specifice.

d. Principiul administrării eficiente constă în realizarea, prin intermediul proceselor și relațiilor de management din sectorul public, a gestionării eficiente a tuturor categoriilor de resurse atrase și destinate realizării obiectivelor previzionate, astfel încât să se poată respecta o concordanță esențială și necesară între nivelul performanțelor economice și sociale obținute în instituțiile publice

de titularii posturilor și funcțiilor publice de conducere și de execuție și cheltuiala cu care acestea sunt oferite.

e. Principiul legalității constă în dimensionarea, structurarea și combinarea proceselor și relațiilor manageriale, prevederile legislative considerându-se ca o bază legală de luat în considerare și nu ca un scop în sine.

Există două categorii de *funcții ale managementului* în instituțiile din sectorul public: funcții ale managementului public general valabile și funcții specifice pentru fiecare domeniu distinct al sectorului public: administrație, sănătate, învățământ, asistență socială, cultură etc.

- Funcția de previziune constă în ansamblul proceselor de management desfășurate în instituțiile publice prin care se determină principalele obiective ale acestora în strânsă interdependență cu cele ale altor instituții din sectorul public și în funcție de nevoile publice generale și specifice, modalitățile de realizare și resursele necesare.

- Funcția de organizare-coordonare a managementului public constă în ansamblul proceselor de management prin care se proiectează și se armonizează componentele cadrului organizatoric intern necesar realizării obiectivelor previzionate în instituția publică și în domeniul în care aceasta se încadrează.

- Funcția de administrare a managementului public constă în ansamblul proceselor de management prin care se gestionează resursele umane, materiale, financiare și informaționale existente și atrase în instituția publică în procesul de realizare a obiectivelor previzionate. Prin urmare, funcția de administrare a managementului public răspunde la întrebarea: cum sunt gestionate și utilizate toate resursele dintr-o instituție publică, în general și cele alocate obiectivelor previzionate, în special.

- Funcția de motivare constă în ansamblul proceselor de management prin care resursele umane sunt stimulate să contribuie la stabilirea și realizarea obiectivelor previzionate.

- Funcția de control-evaluare a managementului public constă în ansamblul proceselor de management prin care se compară rezultatele obținute cu obiectivele previzionate, se verifică legalitatea activităților desfășurate în cadrul și în afara instituției publice, se măsoară și analizează abaterile și se identifică modalitățile de corectare sau amplificare a cauzelor care le-au determinat.

Abordările fundamentale, care practic au apărut încă din primele decenii ale secolului trecut, au marcat semnificativ în timp conținutul managementului public. Cunoașterea lor asigură suportul necesar analizei și facilitează identificarea cauzelor care au generat decalajele între diferite state ale lumii.

Ideile de bază ale abordării tradiționaliste au fost formulate de: Woodrow Wilson în Statele Unite ale Americii, raportul NorthcoteTrevelyan în Marea Britanie și Max Weber în Germania. Câteva dintre aspectele relevante ale conținutului *abordării tradiționalist-birocratice* sunt prezentate în continuare.

- Aparatul administrativ funcționează în baza unui control formal exercitat de liderii politici.
- Ierarhie foarte clară și bine definită
- Angajarea în cadrul structurilor acestor instituții a unor funcționari publici de carieră, neutri din punct de vedere politic și necunoscuți ca fiind implicați în alte activități.
- Funcționarii publici aveau obligația de a susține la fel orice partid care se afla la conducerea guvernelor, în sensul că ei trebuiau să considere politica promovată de aceștia pentru a asigura administrarea instituțiilor publice.

Necesitatea conturării *abordării politice* a pornit de la numeroasele disfuncționalități apărute ca urmare a influenței determinate de relația între politic și administrativ, în general și managementul public în special. În cadrul acestei abordări s-au dezvoltat câteva orientări:

prima, potrivit căreia aparatul administrativ reprezintă executivul, în timp ce politicul, prin reprezentanții lui, stabilește coordonatele de desfășurare a activității în instituțiile publice, a doua, potrivit căreia există o separație clară între politic și instituțiile publice din administrație, prin urmare, indiferent de schimbările intervenite în sfera politică sistemul administrativ funcționează în continuare potrivit regulilor și regulamentelor proprii, a treia, potrivit căreia reprezentanții politicului sunt și reprezentanții comunităților și, prin urmare, este normal să determine coordonatele politicilor pentru instituțiile publice din administrație, deoarece cunosc nevoile generale și specifice și au și competența să intervină pentru implementarea acestora.

Deși, în literatura de specialitate, specialiștii nu i-au acordat atenția cuvenită, totuși trebuie sesizat faptul că, în diferite state a existat și încă se mai menține ideologia *abordării legale*. Potrivit acesteia aplicarea legilor elaborate și transmise în sistemul administrativ justifică practic existența unui sistem administrativ care are ca obiectiv fundamental aplicarea și urmărirea aplicării legilor generale și specifice. De altfel aceasta este prima dimensiune a abordării legale.

Cea de-a doua dimensiune a acestei abordări constă în prezentarea procedurilor legale la care poate apela funcționarul public, în general, pentru a executa decizii, dar și pentru a elabora și fundamenta deciziile administrative și deciziile de management.

A treia dimensiune a acestei abordări vizează procedura „confruntării părților” prin supunerea unei „judecăți” unei instanțe neutre, imparțiale, care decide și o alege pe cea corectă.

Frederick Taylor a elaborat teoria cunoscută sub numele de *abordarea managementului științific*. Două au fost coordonatele majore ale acestei accepțiuni:

1. standardizarea muncii, ceea ce înseamnă că întotdeauna poate fi identificat cel mai bun mod de a realiza o activitate,
2. urmărirea și controlul pentru încadrarea în anumite standarde.

În perioada 1980-1990, pentru organizațiile din sectorul public a apărut și s-a dezvoltat o nouă abordare asupra modului de conducere a acestora, ca răspuns la modelul tradițional al administrației publice promovat la începutul secolului al XX-lea. Cei mai mulți specialiști din Marea Britanie, alte țări europene, SUA, Australia etc. care au promovat și susținut noul curent, erau convinși că implementarea acestuia înseamnă schimbări fundamentale în mentalitatea și comportamentul funcționarilor publici, în modul de exercitare a funcțiilor de conducere și de execuție, dar și în orientarea organizațiilor publice către piața serviciilor și, implicit, către client.

Noul management public implică un plus de atenție în privința gestionării resurselor, ceea ce include desigur reducerea costurilor, dar și o concentrare deosebită asupra programelor prin care sunt realizate obiectivele strategice. Astfel guvernele au posibilitatea să controleze modul în care sunt gestionate resursele financiare, umane, materiale și informaționale.

În ultimii ani au fost declanșate o serie de mutații importante în domeniul managementului public. Faptul este absolut normal, dacă luăm în considerare elementele noi promovate de specialiștii în domeniu. Acestea redefinesc semnificativ cadrul de desfășurare a proceselor de management și de execuție din instituțiile publice, valorile, modul de exprimare și de evaluare a performanțelor obținute de managerii publici și de executanți.

Profesionalizarea managementului public constă într-un proces amplu de atragere, selecție și creare în cadrul instituțiilor publice a unui corp de funcționari publici specializat în domeniul managementului public, care să exercite funcțiile managementului public, să aplice metode, tehnici și abordări, care să conducă la obținerea în instituțiile publice a unor performanțe deosebite răspunzând așteptărilor celorlalte instituții din cadrul aparatului administrativ și cetățenilor.

În acest scop, în toate țările dezvoltate înainte de declanșarea procesului reformelor în sectorul public una din schimbările majore a vizat crearea și dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici, neutru din punct de vedere politic și care să-și asume responsabilitatea atât pentru punerea în aplicare a cadrului legislativ, dar mai ales în ceea ce privește realizarea obiectivului fundamental al managementului public.

Primul pas a fost stabilirea clară a rolului și a limitelor de competență ale reprezentanților politicului în managementul public. Al doilea pas a fost acceptarea faptului că profesionalizarea managementului public necesită o redefinire a conținutului activităților de formare și perfecționare a pregătirii funcționarilor publici. Al treilea pas a constat în declanșarea procesului de formare și dezvoltarea noului sistem de valori care, în cel mai scurt timp să conducă la obținerea unui nivel de performanță în sectorul public, cel puțin la nivelul așteptărilor cetățenilor din țările respective.

Profesionalizarea managementul public implică o pregătire deosebită a titularilor de posturi și funcții publice de conducere și în domeniile cu care managementul public se află în interdependență permanentă, respectiv, domeniul dreptului, politic și administrativ.

Informaticizarea instituțiilor publice pornește de la realitatea că ultimele decenii ale secolului trecut au fost marcate de o serie de schimbări majore în domeniul tehnicii informaționale, conducând la crearea și dezvoltarea unui nou tip de societate, cea informațională.

Într-un astfel de context general, organizațiile de toate tipurile au declanșat un proces amplu de redefinire a propriilor variabile organizaționale interne, în funcție de influențele pe care tehnologia informațională le are asupra proceselor de management și de execuție desfășurate în cadrul acestora. Se constată din ce în ce mai mult că, în majoritatea domeniilor, a apărut un nou tip de organizație, cea informațională, considerată de specialiști organizația noului secol și mileniu.

Implementarea tehnologiei informaționale în organizațiile din sectorul public este apreciată ca o oportunitate pentru serviciile guvernamentale care pot deveni astfel mai eficace și mai eficiente.

Flexibilizarea managementului public constă în crearea unui sistem de conducere suficient de dinamic și stabil care să asigure un echilibru între identitatea unei instituții și/sau autorități publice, diferită de alta prin misiunea socială care îi revine în cadrul sistemului și prin schimbările semnificative care apar în mediul extern al acesteia, respectiv în sfera economică, politică, administrativă, socială, culturală etc.

Se poate constata, că prin această tendință, reprezentanții managementului public urmăresc să asigure un echilibru dinamic permanent între sistemul intern și mediul extern, prin care instituția și autoritatea publică dobândește premisele necesare realizării obiectivelor previzionate stabile. Experiența managerilor publici a condus, de altfel, la confirmarea unui adevăr elementar și esențial, anume că nu există un model universal valabil de succes, care să poată fi preluat și aplicat într-o instituție publică și/sau autoritate administrativă.

Calitatea produselor și serviciilor în sectorul public a devenit în timp unul din obiectivele fundamentale în toate instituțiile publice și autoritățile administrative din țările dezvoltate. Această orientare a determinat apariția unui nou model de Management al calității pentru instituțiile din sectorul public și nu numai.

În practica internațională, modernizarea sectorului public și noul management public se fundamentează pe următoarele valori de bază, esențiale de altfel pentru implementarea *Managementului calității totale*:

- responsabilitate,
- nevoi ale clienților și utilizatorilor de servicii,
- performanțe profesionale și rezultate,
- standarde de performanță,
- satisfacția clienților.

Managementul bazat pe cunoștințe este una din cele mai recente abordări în domeniul managementului, care marchează și influențează semnificativ conținutul managementului public,

fiind una din modalitățile de manifestare a noului curent apărut în managementul public internațional, care influențează în mare măsură conținutul celorlalte tendințe majore prezentate.

Specialiștii consideră că noua tendință manifestată în managementul public implică câteva concepte importante:

- cunoștințe,
- competență,
- învățare,
- capacitatea de învățare
- managementul bazat pe cunoștințe.

Managementul bazat pe cunoștințe are ca și obiectiv crearea unei organizații în care angajații sunt încurajați să utilizeze cunoștințele eficient și eficace.

Managementul public bazat pe performanță pornește de la o primă premisă potrivit căreia gândirea managerilor publici trebuie să se situeze undeva la granița dintre logica socială și logica concurențială. A doua premisă este aceea că instituțiile publice, prin cadrul legislativ definit, au atribuții în ceea ce privește gestionarea resurselor publice pentru realizarea unor obiective de interes public.

Problema pe care trebuie să și-o pună în primul rând managerii publici este cum să gestioneze mai eficient resursele publice pentru a satisface nevoile sociale generale și a obține un nivel cât mai bun de performanță, în condițiile asigurării unei funcționări eficiente a sistemului din care face parte și instituția publică. Se pot identifica cinci categorii de performanțe în instituțiile publice:

- performanțe financiare,
- performanțe bugetare,
- performanțe manageriale,
- performanțe politice.

La acestea se adaugă o categorie specială, performanțele profesionale, care determină semnificativ conținutul celorlalte.

Modernizarea instrumentarului managerial utilizat în instituțiile publice ține cont de faptul că schimbările majore în mediul socio-politic din fiecare țară, diversitatea nevoilor și complexitatea problemelor apărute în diferite țări determină managerii publici să-și concentreze atenția asupra metodelor și tehnicilor utilizate, asupra modului în care acestea trebuie să fie adaptate pentru a conduce la crearea și dezvoltarea unor sisteme și mecanisme suficient de flexibile, capabile să realizeze misiunea instituțiilor publice și autorităților administrației de stat.

Spre exemplu, metoda numită *Managementul proiectelor într-un mediu complex* (M.P.M.C.) a apărut ca răspuns la nevoile de soluționare a problemelor complexe și inedite pe care trebuie să le

rezolve managerii publici. Inițial metoda a fost elaborată pentru implementarea proiectelor de tehnologia informației, dar treptat aceasta s-a generalizat pentru toate tipurile de proiecte.

Aplicarea Metodei M.P.M.C. presupune luarea în considerare a următoarelor 5 elemente cheie:

1. structura organizatorică a instituției publice sau autorității;
2. planul de ansamblu al proiectului și planurile individuale de activitate ale celor implicați;
3. controlul permanent pentru identificarea și remedierea imediată a problemelor apărute;
4. rezultatul final și cele intermediare urmărite a fi realizate;
5. activitățile pentru managerii publici și pentru ceilalți funcționari implicați în implementarea proiectului.

Metoda Managementului prin obiective fost elaborată de Peter Drucker și dezvoltată de Douglas Mc Gregor, în sensul de modalitate de stabilire a scopurilor, de evaluare a performanțelor manageriale și de amplificarea a inițiativei individuale. Utilizarea managementului prin obiective ca metodă în organizațiile din sectorul public implică luarea în considerare a particularităților domeniului managementului public:

- gradul mare de diversitate a obiectului de activitate al instituțiilor și autorităților administrative;
- constrângerile provenite din cadrul legislativ și din influențele reprezentanților politicului;
- dificultățile în cuantificarea obiectivelor;
- riscurile determinate de schimbările apărute în mediul social, politic etc.

Să ne reamintim

Administrația reunește un aparat format din instituții ale statului create pentru a aplica regulamente, proceduri și politici, acte normative etc..

Managementul are un caracter practic și un conținut multidimensional, reunind ansamblul proceselor și relațiilor de management din cadrul unei organizații prin care se urmărește realizarea unor obiective definite.

Obiectivul fundamental al managementului public este creșterea gradului de satisfacere a interesului public, fiind determinat de nevoile generale și specifice.

Principiul conducerii autonome constă în particularizarea conținutului managementului public, în funcție de domeniile în care se aplică și de diversitatea intereselor publice generale și specifice identificate.

Managementul prin obiective este considerat ca fiind metoda cu cea mai largă pondere în instrumentarul managerilor publici din țările dezvoltate.



9.3. Rezumat

Administrația publică este reprezentată de un aparat în care se desfășoară un ansamblu de activități pentru elaborarea și aplicarea de acte normative, norme metodologice, regulamente și programe politice. Managementul public include administrația publică și, în plus, urmărește crearea sistemului de management în cadrul instituției publice pentru realizarea obiectivelor cu maximum de eficiență, în condițiile asumării responsabilității pentru rezultatele obținute.

Știința managementul public studiază procese și relații de management existente între componentele sistemului administrativ dar și în cadrul acestora în vederea descoperirii de principii și legități generale, de metode și tehnici pentru îmbunătățirea previziunii, organizării și coordonării, administrării resurselor și control-evaluării activităților cu scopul creșterii gradului de satisfacere a interesului public.

Caracteristicile managementului public trebuie abordate în interdependența lor, pornind de la premisa că ceea ce determină conținutul managementului public este tocmai efectul sinergic rezultat din combinarea optimă a acestora.

Știința managementului public reunește o serie de principii considerate fundamentale pentru ca procesele de management și de execuție din instituțiile publice să aibă clar precizate coordonatele de bază și să se poată realiza o coeziune între concepție, decizie și acțiune.

Există două categorii de funcții ale managementului în instituțiile din sectorul public: funcții ale managementului public general valabile și funcții specifice pentru fiecare domeniu distinct al sectorului public: administrație, sănătate, învățământ, asistență socială, cultură etc.

Abordările fundamentale, care practic au apărut încă din primele decenii ale secolului trecut, au marcat semnificativ în timp conținutul managementului public. Cunoașterea lor asigură suportul necesar analizei și facilitează identificarea cauzelor care au generat decalajele între diferite state ale lumii.

În ultimii ani au fost declanșate o serie de mutații importante în domeniul managementului public ce redefinesc semnificativ cadrul de desfășurare a proceselor de management și de execuție din instituțiile publice, valorile, modul de exprimare și de evaluare a performanțelor obținute de managerii publici și de executanți.



9.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

58. Administrația publică:

- a. reunește un aparat format din instituții ale statului
- b. este reprezentată de un grup de persoane responsabile pentru realizarea unor obiective
- c. include managementul public

59. Managementul public:

- a. reunește un aparat format din instituții ale statului
- b. este un domeniu cu un caracter teoretic și un conținut limitat
- c. include administrația publică

60. Caracterul politic al managementului public:

- a. rezultă din sfera foarte largă de delimitare a obiectului de activitate pentru sectorul public
- b. este o consecință directă a numărului mare de domenii din sectorul public, pentru care se definesc aceleași legități
- c. este determinat de influența pe care reprezentanții politicului o au asupra conținutului proceselor de management

61. Caracterul integrator, de sinteză, al managementului public:

- a. rezultă din sfera foarte largă de delimitare a obiectului de activitate pentru sectorul public
- b. este o consecință directă a numărului mare de domenii din sectorul public, pentru care se definesc aceleași legități
- c. este determinat de influența pe care reprezentanții politicului o au asupra conținutului proceselor de management

62. Caracterul de diversitate al managementului public:

- a. rezultă din sfera foarte largă de delimitare a obiectului de activitate pentru sectorul public
- b. este o consecință directă a numărului mare de domenii din sectorul public, pentru care se definesc aceleași legități
- c. este determinat de influența pe care reprezentanții politicului o au asupra conținutului proceselor de management

63. Principiul conducerii unitare constă în:

- a. definirea și aplicarea de către toți factorii de decizie a conceptelor fundamentale de management public
- b. particularizarea conținutului managementului public, în funcție de domeniile în care se aplică și de diversitatea intereselor publice generale și specifice

- c. abordarea într-o dinamică permanentă a sistemului de management public, în funcție de schimbările apărute în sistemul de interese publice

64. **Principiul conducerii autonome** constă în:

- a. definirea și aplicarea de către toți factorii de decizie a conceptelor fundamentale de management public
- b. particularizarea conținutului managementului public, în funcție de domeniile în care se aplică și de diversitatea intereselor publice generale și specifice
- c. abordarea într-o dinamică permanentă a sistemului de management public, în funcție de schimbările apărute în sistemul de interese publice

65. **Principiul perfecționării continue** constă în:

- a. realizarea gestionării eficiente a tuturor categoriilor de resurse atrase și destinate realizării obiectivelor previzionate
- b. particularizarea conținutului managementului public, în funcție de domeniile în care se aplică și de diversitatea intereselor publice generale și specifice
- c. abordarea într-o dinamică permanentă a sistemului de management public, în funcție de schimbările apărute în sistemul de interese publice

66. Ansamblul proceselor de management prin care se gestionează resursele existente și atrase în instituția publică în procesul de realizare a obiectivelor previzionate definește:

- a. funcția de previziune
- b. funcția de administrare
- c. funcția de organizare-coordonare



9.5. Bibliografie recomandată

- a. A. Androniceanu, G. Stănciulescu, *Sisteme comparate de administrație publică europeană*, Editura Economică, București, 2000
- b. L. Matei, *Management public*, Editura Economică, București, 2001
- c. P. Marinescu, *Managementul instituțiilor publice*, Universitatea din București, 2003
- d. I. Plumb, *Managementul serviciilor publice*, Editura ASE, București, 2000

Răspunsuri la testele de autoevaluare a cunoștințelor

1	a	12	c	23	a	34	a	45	c	56	b
2	b	13	a	24	c	35	a	46	a	57	a
3	c	14	a	25	a	36	b	47	b	58	a
4	a	15	c	26	b	37	b	48	c	59	c
5	b	16	b	27	b	38	c	49	c	60	c
6	c	17	b	28	c	39	a	50	b	61	a
7	b	18	c	29	a	40	c	51	a	62	b
8	a	19	c	30	a	41	b	52	a	63	a
9	b	20	a	31	b	42	a	53	b	64	b
10	a	21	a	32	c	43	a	54	c	65	c
11	b	22	b	33	c	44	b	55	c	66	b