

**Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice”
-co-finanțat prin Fondul European de Dezvoltare Regională
„Investiții pentru viitorul dumneavoastră”**

**MANAGEMENTUL FINANCIAR AL INSTITUȚIILOR
ȘI AUTORITĂȚILOR PUBLICE**

2011

Acest manual a fost realizat în cadrul proiectului ”Implementarea în sistem e-learning de programe de formare în domeniul administrației publice pentru sprijinirea dezvoltării societății informaționale” cod SMIS 4376; în cadrul Programul Operațional Sectorial “Creșterea Competitivității Economice”, axa prioritară 3.



CUPRINS

1. INTRODUCERE.

- 1.1 Scop, obiective generale și obiective specifice
- 1.2 Instituția publică – prezentare și caracterizare generală.
- 1.3 Sectorul public – rol și funcții

2. MANAGEMENT FINANCIAR BUGETAR

- 2.1 Management – noțiuni, concepte, funcții, metode
- 2.2 Management financiar – specificitate în sectorul public
 - 2.2.1 Concepte, obiective, exigențe ale managementului financiar public
 - 2.2.2 Funcțiile managementului financiar public
 - 2.2.3 Sisteme de fundamentare a bugetelor – avantaje și dezavantaje
- 2.3 Managementul cheltuielilor publice
 - 2.3.1 Scopul și rolul managementului cheltuielilor publice
 - 2.3.2 Obiectivele managementului cheltuielilor publice
 - 2.3.3 Legătura dintre managementului cheltuielilor publice și managementul bugetului
 - 2.3.4 Clasificația bugetară. Criterii de clasificare

3. SISTEM BUGETAR – FONDURI PUBLICE

- 3.1 Noțiuni introductive. Cadrul legal actual.
- 3.2 Principii bugetare, reguli bugetare și responsabilități
 - 3.2.1 Principii și reguli bugetare
 - 3.2.2 Atribuții în elaborarea bugetului
- 3.3 Responsabilitatea fiscal-bugetară.
 - 3.3.1 Obiectivele legii.
 - 3.3.2 Politica fiscal-bugetară. Principii, reguli și obiective.
 - 3.3.3 Legea responsabilității fiscal-bugetare – Restricții severe.
- 3.4 Consiliul fiscal
 - 3.4.1 Structură, atribuții și competențe.
 - 3.4.2 Calendar bugetar – responsabilități în elaborarea bugetelor
 - 3.4.3 Prima opinie privind strategia fiscal – bugetară pe anii 2011-2013
 - 3.4.4 Raportul anual al Consiliului fiscal prezentat în martie 2011. Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare.

3.5 Raportarea, monitorizarea și execuția bugetară

3.5.1 Obiectivele și principiile raportării

3.5.2 Raportarea financiară, monitorizarea și execuția bugetară

4. CONTROLUL INTERN

4.1 Noțiuni introductive

4.2 Reguli generale și obiective

4.3. Organizarea controlului intern

4.4 Controlul financiar preventiv

5. AUDIT

5.1 Noțiuni introductive. Auditul public intern.

5.2 Obiective, organizare și atribuții

5.3. Consiliere managerială.

Anexe

I. CONTEXTUL FORMARII

Dezvoltarea fără precedent a mijloacelor și instrumentelor de conducere și organizare a sistemelor economice și sociale, indiferent de dimensiunea acestora (locale, regionale, naționale, mutinaționale sau mondiale) face necesară pregătirea și/sau formarea continuă a personalului angajat în aceste sisteme, indiferent de funcția pe care o exercită : de execuție, de conducere, de management de înaltă complexitate.

Metodele de învățare cele mai variate pot fi utilizate pentru realizarea acestei necesități. De la prelegerea clasică la e-learning, de la predare interactivă la blended-learning, fiecare metodă are plusurile și minusurile ei, dar transpun în realitate o necesitate permanentă și dinamică în același timp.

Cu o tematică și metode specifice de învățare pentru adulți se prezintă și materialul de față, ca suport de curs și bază de activitate în procesul de formare continuă.

Scopul acestui curs : *utilizarea unui management financiar-bugetar* astfel ca să se **optimizeze** activitatea sistemului bugetar, finanțat integral sau parțial din fonduri publice. El se adresează instituțiilor și autorităților publice, finanțate din bani publici.

Există **două posibilități de optimizare**, în funcție de puterea financiară a perioadei :

- **cu aceleași eforturi bugetare** să se realizeze **mai mult și mai bine** , variantă ce este recomandat a se aplica în perioada în care economia este în creștere și nu există greutăți în colectarea veniturilor fiscal-bugetare;
(la efort constant, realizări maxime)
- să se realizeze **aceeași activitate**, dar cu un **efort bugetar cât mai scăzut**, variantă ce este recomandat a se aplica în perioada în care veniturile fiscal-bugetare sunt în stagnare sau chiar în scădere, de la un an la altul;
(realizări constante cu efort minim)

II. OBIECTIVELE DE FORMARE

Obiective generale :

- *Cunoașterea :*
 - **importanței și rolului** suportului metodologic al managementului financiar și bugetar;
 - **a componentelor și instrumentelor** de care dispune acesta

pentru **asigurarea și gestionarea eficientă** a tuturor categoriilor de resurse de finanțare necesare cerințelor de dezvoltare instituțională, locală, regională, națională a administrației publice din România;

- *Prezentarea :*
 - **conceptelor, a diferitelor abordări;**
 - **metodologiilor și instrumente** ale managementului financiar și bugetar

pentru **asigurarea și dezvoltarea** activităților operative și strategice ale instituțiilor și autorităților publice, pentru dezvoltarea locală, regională și națională a administrației publice.

Obiective specifice :

- *Dobândirea de cunoștințe și abilități manageriale și profesionale* specifice pentru **implementarea eficientă a suportului legal** care reglementează asigurarea, administrarea, gestionarea și utilizarea tuturor categoriilor de surse și resurse financiare și bugetare publice(cunoașterea legislației de bază și a celei secundare care reglementează asigurarea, gestionarea și utilizarea resurselor financiare și bugetare publice);

- *Dezvoltarea de cunoștințe și abilități manageriale și profesionale* specifice pentru **implementarea eficientă a celor mai importante metode, tehnici și instrumente** ale managementului financiar și bugetar;

- *Însușirea abilităților manageriale* de specialitate financiară și bugetară publică, **necesare implementării eficiente a proiectelor de modernizare și dezvoltare** instituțională publică, a proiectelor de dezvoltare locală, regională, națională și europeană;

- *Abordarea comparativă* a conceptelor, componentelor și instrumentelor managementului financiar și bugetar, a **surselor și resurselor** de finanțare din instrumente/fonduri structurale sau alte surse, în scopul **asigurării și utilizării** eficiente a acestora, a avantajelor și dezavantajelor, a efectelor și rezultatelor scontate, a aplicării și utilizării cu succes în practica și realitatea publică;

- *Identificarea de metode, tehnici și instrumente* eficiente ale managementului financiar și bugetar, care *să genereze eficiență, eficacitate și performanțe* în elaborarea și implementarea de bugete echilibrate pentru funcționarea și dezvoltarea capacităților administrative ale structurilor administrației publice, pentru dezvoltarea locală, regională și națională.

III. CONTINUT

1.2 Instituția publică – prezentare și caracterizare generală

Instituțiile publice reprezintă ansamblul structurilor organizate, create în societate pentru gestionarea afacerilor publice. Instituțiile publice, în sensul birocratic pe care îl au în ziua de astăzi, reprezintă singurul mod de organizare social-economică a statului care poate face față provocărilor modernității (numărul mare al populației, diversitatea și complexitatea nevoilor umane ce se cer satisfăcute). Ceea ce face din instituțiile birocratice instrumente eficiente este caracterul lor rațional – observa Max Weber – manifestat în cele patru dimensiuni principale ale acestora:

- pot manevra un număr mare de sarcini;
- pun accent pe cuantificare;
- operează într-un mod previzibil, standardizat;
- pun accent pe controlul asupra celor angrenați în sistemul instituțiilor.

Într-un stat democratic ele au următoarele funcțiuni:

- pregătirea și adoptarea de acte normative;
- punerea în executare a legilor;
- supravegherea punerii în executare a hotărârilor luate la nivel politic.

O instituție publică „vinde” bunuri și servicii care asigură facilități precum: servicii de telecomunicații, electricitate, aprovizionarea cu gaze și apa, transport (căi ferate, aeriene, navale), transportul public urban, servicii financiare (bănci, companii de asigurare). Obiectivul unei instituții publice este servirea interesului public. Sunt situații în care inițiativa particulară nu poate acoperi cerințele societății și de aceea sunt necesare instituții specifice.

Istoricul instituțiilor publice începe odată cu agregarea comunităților umane la nivelul unor sisteme naționale și care a condus la apariția primelor guverne. Pentru gestionarea situației la nivel teritorial au fost necesare forme administrative.

Putem enumera aici:

- Sistemele administrative din Egiptul antic;

- Sistemele administrative din timpul dinastiei Han (206 î.e.n. – 220 e.n.), care sugerau, pornind de la preceptele confucianiste, modul de acces al indivizilor la guvernare (calitatea indivizilor și nu poziția socială);
- Imperiile administrative grec și roman controlate de la centru prin legi și proceduri.

Modelul tradițional de administrație publică datează de la mijlocul secolului al XIX-lea, structurile democratice dezvoltându-se odată cu apariția statului modern. S-a trecut astfel de la sistemele de administrație bazate pe loialitatea față de un individ (rege, ministru etc.) la sisteme administrative în care individul este devotat statului în raport cu componentele sistemului legislativ. În ultima parte a secolului al XIX-lea au fost necesare reforme asociate cu modelul tradițional de administrație.

Instituțiile publice au deținut pentru multă vreme un rol dominant în majoritatea țărilor dezvoltate, dar, odată cu privatizarea unor servicii publice, parte din aceste instituții au trecut într-un plan secundar.

Aceste instituții sunt importante pentru că:

- Activitatea lor este dependentă de sectorul guvernamental;
- Managementul sectorului public controlează activitatea organizațiilor cu scop lucrativ.

În cadrul acestor instituții avem în vedere și politicile sociale, industriale și de investiții. În cazul în care controlul guvernamental este prea rigid, instituțiile publice își pierd statutul de entități independente, astfel că nu mai sunt rentabile pentru public.

Sunt situații în care instituțiile publice nu pot fi controlate eficient iar randamentul lor este inferior companiilor private. Este oportun ca atunci să se pună problema privatizării unor servicii publice.

Dacă managerii din organizațiile private au în vedere, în primul rând, profitul, scopul managementului public este satisfacerea interesului general.

Succesul instituțiilor publice depinde și de modul în care Guvernele vor găsi mecanismele de motivare și control adecvate fără a implementa proceduri rigide la nivelul fiecărei entități publice.

A) Serviciile publice

Caracteristicile lor sunt :

- Satisfac o nevoie socială;
- Se creează / desființează prin decizie administrativă de management;
- Regimul lor juridic este reglementat de reguli ale dreptului public;
- Se realizează prin stabilimente publice; etc.

Serviciile publice pot asigura servicii precum aprovizionarea cu apă, electricitate, gaz, telecomunicații, considerate esențiale pentru economie, în ansamblu.

Sunt situații în care activitățile de interes nu aparțin serviciului public. Sunt considerate servicii publice numai activitățile care satisfac nevoi sociale apreciate de puterea politică ca fiind de interes public (furnizate ca servicii în rețea). De multe ori, guvernele acordă facilități grupurilor dezavantajate. Aceste servicii impun investiții inițiale mari conducând la tendințe monopoliste. Prin natura lor, aceste servicii pot avea un impact politic.

Controlul susținut prin reglementări asigură coordonarea instituțiilor publice. Există riscul, din cauza gestionării defectuoase a resurselor financiare, ca bugetele să aibă de suferit.

B) Companiile publice se află în competiție directă cu companiile private: bănci, companii de asigurare, aeriene, petroliere.

Pentru a stimula competiția și pentru a menține controlul unor ramuri strategice, guvernele controlează aceste companii.

Sunt țări, în care statul deține monopolul asupra companiilor:

- producătoare de mașini;
- de alcool și tutun.

Apar astfel diferențieri în dezvoltarea sistemelor fiscale de la țară la țară.

Există patru motive care determină existența companiilor publice :

- minimizarea erorilor de pe piață;
- creșterea rentabilității economice;
- facilitarea planificării centralizate a economiei;
- schimbarea naturii economiei.

Sectorul public a avut întotdeauna și alte scopuri decât cele financiare. Orice guvern are autoritatea de a se implica în toate sectoarele economiei, ceea ce presupune și crearea de companii proprii.

Interesul public a fost întotdeauna o prioritate care presupunea angajarea celor mai competente persoane pentru a forma o elită administrativă care să acționeze în conformitate cu legea și precedentele existente.

C) Exemple – modele

Conform modelului tradițional, o administrație funcționează sub controlul formal al elitei politice. Există un sistem strict de ierarhie birocratică, cu oficialități anonime motivate de interesul public și care susțin partidele aflate la guvernare.

Teoriile lansate la sfârșitul secolului al XIX-lea s-au menținut neschimbate și au fost utilizate până la sfârșitul secolului al XX-lea în majoritatea țărilor occidentale. La începutul anilor '80 guvernele au început să caute răspunsuri la marile probleme sociale și economice apărute. S-a constatat că răspunsurile rapide și flexibile, la stimuli din ce în ce mai variați, sunt necesare într-o societate dinamică.

Exemplificare – Modelul birocratic weberian

Weber are în vedere șase principii ale sistemului birocratic modern, derivate din conceptul de autoritate legală / rațională:

- principiul teritoriilor stabile aflate sub o jurisdicție specifică.

Sunt stabilite în general prin legi sau regulamente administrative.

- principiul ierarhiei oficiale și a nivelelor de autoritate.

Presupun o subordonare a cadrelor inferioare celor superioare.

- managementul birocrăției moderne.

Se bazează pe documente scrise, „dosare” ce sunt păstrate.

- managementul birocratic.

Presupune o pregătire de specialitate.

- persoanele implicate în aceste activități le pun pe primul plan.

- managementul birocratic urmează anumite legi, mai mult sau mai puțin stabile sau exhaustive, care pot fi invalidate.

Competențele celor ce fac parte din domeniu trebuie să includă jurisprudența, management administrativ și de afaceri.

1.3 Sectorul public – rol și funcții

Conceptul de **sectorul public** desemnează acea parte a economiei în care se îmbină proprietatea de stat, publică sau privată, cu proprietatea publică a altor segmente sociale. Subiecții acestor categorii de proprietate sunt ministerele, organizațiile guvernamentale, toate societățile și întreprinderile (publice și de stat) care produc diverse bunuri, fie de natură publică, fie privată.

Dimensiunea sectorului public exprimă ponderea, în economie, a resurselor produse și alocate prin intermediul mecanismelor specifice statului, dimensiunea sectorului public se măsoară prin intervenția statului în economie.

Necesitatea studierii sectorului public derivă din faptul că acesta desemnează, în mod necesar, mijlocul instituțional prin care guvernul se implică în viața socială.

Rolul sectorului public este determinant în viața economică, în derularea fluxurilor economice între agenții economici. Statul este perceput ca un agent economic care participă pe picior de egalitate cu ceilalți agenți economici și chiar intră în concurență cu aceștia. Cu toate acestea statul stabilește pe de o parte regulile jocului și participă pe de altă parte, ca jucător în cadrul propriilor reguli.

Necesitatea sectorului public este dată de :

- existența unor bunuri colective/publice ce sunt furnizate ca urmare a unor alegeri publice și sunt finanțate prin fonduri colective. Odată ce sunt oferite unei persoane, ele sunt automat oferite tuturor (apărare națională, infrastructură, servicii economice de interes general - iluminat public, transport în comun, apă-canal, etc.) ;

- particularitatea eficienței colective. Urmărirea exclusivă a interesului personal în activități economice de interes general, destinate comunităților poate fi, în anumite cazuri, dezastruoasă pentru comunitate. Piața nu este interesată să furnizeze acele produse care nu generează profit sau sunt foarte riscante pentru firmele private. De asemenea sunt anumite situații în care cetățenii nu dețin competențele necesare pentru a face cele mai bune alegeri pe piață.

Apartenența la spațiul public sau la cel privat poate fi identificată în funcție de doi factori majori - proprietate și finanțare. Astfel avem :

- organizații deținute și finanțate de stat
- organizații aflate în proprietatea statului dar finanțate din surse private
- organizații private dar finanțate de către stat
- organizații deținute și finanțate de către sectorul privat

Granița dintre sectorul public și cel privat nu prezintă continuitate și stabilitate în timp și spațiu, cel două categorii sunt supuse dinamicii sociale. Public și privat nu semnifică neapărat categorii naturale ci este vorba de categorii construite de istorie, cultură, tradiție și lege.

O analiză a sectoarelor public și privat din punct de vedere al

- performanței;
- capacității de adaptare la schimbare;
- nivelului de satisfacere a nevoilor publice

evidențiază faptul că sectorul public este generatorul unei slabe performanțe deoarece serviciile publice :

- nu sunt inovatoare,
- nu sunt suficient de flexibile,
- sunt supraaglomerate și lente,
- nu sunt orientate spre client.

În consecință statul intervine în viața economică fie printr-un comportament obișnuit unui agent economic , fie prin exercitarea atributelor sale de reglator al pieței .

În prima situație , statul poate fi producător, consumator, partener în operații de schimb. În cea de-a doua situație , statul este titular unic de emisiune monetară, este principalul realizator al protecției sociale, este responsabil al executării bugetului național.

Dar intervenția statului are caracter limitat , impus de următoarele aspecte :

- autonomia organelor administrative de stat , care prezintă o limită în ceea ce privește acțiunile acestor instituții;
- libera inițiativă a agenților economici care este o trăsătură generală într-o economie de piață și este aplicabilă tuturor în mod egal;
- raportul de interese dintre cei pro și contra intervenției statului și care se află în poziții de influențare a deciziei publice.

Funcțiile sectorului public :

a) Funcția de alocare se referă la implicarea statului în mecanismul pieței în vederea determinării tipului și calității unui serviciu public și la posibilitățile de creștere a veniturilor pentru acoperirea cheltuielilor necesare prestării acestuia.

Atunci când piața asigură o utilizare eficientă a resurselor , implicarea statului este minoră și constă în acțiuni menite să încurajeze concurența și libera intrare pe piață.

Atunci când nu există o competiție eficientă și se manifestă o situație de monopol, implicarea publică este necesară pentru reglementarea activității economice.

b) Distribuția veniturilor se referă la implicarea statului pe piață prin procesul de ajustare a veniturilor și averii acumulate din tranzacții economice.

c) Stabilizarea reprezintă o funcție a sectorului public care vizează crearea cadrului legal ce asigură și protejează tranzacțiile economice publice și private.

Sectorul public asigură o multitudine de bunuri și servicii pe care firmele private nu le pot oferi sau nu le oferă din diverse motive. Este vorba despre:

- bunuri publice pure (apărarea națională, servicii de poliție și securitate)
- bunuri non-rivale (parcuri și servicii de transport)
- utilități publice (servicii de apă și canalizare)
- bunuri private pure (de tip produse de monopol-tutun, muniție etc.)

În concluzie, particularitățile privind funcționarea sectorului public sunt generate de :

- implicarea statului în economie este o necesitate pentru orice economie dar și o posibilitate;
- formele implicării statului diferă de la țară la țară;
- sectorul public coexistă cu sectorul privat;
- se manifestă relații de complementaritate și/sau concurență între sectorul public și cel privat;
- funcțiile majore ale sectorului public sunt de alocare, distribuție a veniturilor și stabilizare economică;
- forma cea mai vizibilă de manifestare a sectorului public este producția de bunuri publice;
- fondurile necesare producerii de bunuri publice se pot obține prin acord voluntar sau impozitare obligatorie;
- problemele sociale ale securității, inegalității veniturilor, sărăciei, asistenței medicale, impun măsuri și politici macroeconomice cu caracter public.

2. MANAGEMENT FINANCIAR BUGETAR

2.1 Management – noțiuni, concepte, funcții, metode

Management : activitate de mare complexitate care constă în **studierea proceselor și relațiilor de management** din interiorul instituției în scopul :

- identificării legilor și principiilor ce le guvernează ;
- conceperii de noi sisteme, metode, tehnici și modalități de conducere pentru a asigura creșterea competitivității instituției.

Procesul de management constă în ansamblul *fazelor și proceselor*, privite în relaționare și dinamic) prin care *se determină/se urmărește a se stabili* :

- **obiectivele instituției,**
 - **resursele și procesele de muncă** necesare realizării lor,
 - **executanții** acestora,
- iar prin utilizarea de tehnici și metode complexe **îndeplinirea eficientă a rațiunilor** ce au determinat înființarea instituției.

Relațiile de management reprezintă **raporturile** care se stabilesc între :

- **componenții unui sistem și**
 - **între aceștia și componenții altor sisteme**
- în procesele previzionării, organizării, coordonării, antrenării și control - evaluării activității instituției.

Funcțiile managementului :

- **Previziunea** - ansamblul proceselor de muncă prin intermediul cărora se determină:
 - **principalele obiective** ale instituției și ale componentelor acesteia,
 - **resursele și principalele mijloace** de realizare a obiectivelor.
- **Organizarea** - ansamblul proceselor de management prin intermediul cărora se stabilesc și se delimitează:
 - **procesele de muncă** fizică și intelectuală, precum și componentele lor (mişcări, timpi, operații, lucrări, sarcini);
 - **gruparea lor** pe posturi, formații de muncă, compartimente și atribuirea lor personalului în funcție de criterii economice, tehnice și sociale

în **scopul atingerii** în cele mai bune condiții a **obiectivului**.

În cadrul acestei funcții se concretizează:

- **Structura organizatorică și sistemul informațional**
- **Organizarea principalelor componente** ale instituției, precum: *cercetarea-dezvoltarea, activitatea de bază, personalul etc.*
- **Coordonarea** - ansamblul proceselor de muncă prin care **se armonizează deciziile și acțiunile** personalului instituției și ale componentelor acesteia, în cadrul previziunii și sistemului organizatoric stabilit anterior.

În principal coordonarea îmbracă două forme:

 - *Bilaterală* : între manager și un subordonat. Preîntâmpină filtrajul și distorsiunea și asigură un feed-back eficient și instant;
 - *Multilaterală* : între manager și mai mulți subordonați - ședințe. Crește ca pondere fiind urmare a proliferării sistemelor de management participativ.
- **Antrenarea** (esențială, dar **cu spațiu de manevră foarte îngust** în condiții de criză economică, financiară, bugetară sau în condiții de reforme accelerate; din acest motiv va fi singura funcție dezvoltată mai jos)
- **Control-evaluarea** - ansamblul proceselor prin care performanțele instituției, subsistemelor și componentelor acesteia **sunt măsurate și comparate cu obiectivele și standardele stabilite inițial**, în vederea eliminării deficiențelor constatate și integrării abaterilor pozitive.

Antrenarea - încorporează ansamblul proceselor de muncă prin care se determină **personalul instituției să contribuie la stabilirea și realizarea obiectivelor** previzionate, luând în considerare *factorii care-l motivează*. **Motivarea** se bazează pe gradul de satisfacție a *nevoilor* personalului, așa cum rezultă ele din **Matricea lui Maslow** :

- 5. Auto-realizare
- 4. Statut social și stimă
- 3. Contacte umane și afiliere la grup
- 2. Securitate și siguranță
- 1. Fiziologie (hrană, îmbrăcăminte)

Motivarea poate fi :

- **Pozitivă** = *amplificarea* satisfacțiilor personalului ca urmare a realizării sarcinilor atribuite.
- **Negativă** = *amenințarea* personalului cu reducerea satisfacțiilor dacă nu realizează întocmai obiectivele și sarcinile repartizate.

Pentru a fi eficient **procesul motivațional trebuie să fie:**

- *Complex* = combinație a stimulentele motivaționale materiale cu cele morale.
- *Diferențiat* = în funcție de caracteristicile fiecărui angajat, raportate la colectiv.
- *Gradual* = să satisfacă succesiv necesitățile personalului conform aportului fiecăruia ținând cont de interdependențele dintre necesități.

Procesul tipic de management parcurge 3 faze:

- Faza previzională (întâlnim în special funcția previzională)
- Faza de operaționalizare (preponderente funcțiile de organizare, coordonare și antrenare a personalului)
- Faza de comensurare și interpretare a rezultatelor (preponderentă funcția de evaluare și control)

Metodele utilizate pentru a face eficient procesul de management sunt variate și depind atât de volumul cât și de calitatea informațiilor. În general există 3 tipuri de **probleme** în fața unei organizații :

- **de tip determinat (matematic)**, în care toate informațiile sunt utile și nu lipsește nici o informație, caz în care **soluția este unică** iar problema constă doar în a identifica soluția (vezi exercițiul 1 din anexa 13);
- **de tip nedeterminat (pe variante)**, în care informațiile sunt incomplete și nu pot fi completate, caz în care avem variante de soluții – **soluții multiple** (vezi exercițiul 2 din anexa 13);
- **de tip amalgam**, în care avem o multitudine de informații, multe din ele total inutile, caz în care pentru a fi acceptată o soluție trebuie mai întâi prelucrate și interpretate informațiile și apoi modelat sistemul (vezi exercițiul 3 din anexa 13).

Analiza informațiilor urmărește atât identificarea acestora, cât mai ales interpretarea sensurilor posibile, eliminarea balastului, ordonarea informațiilor rămase.

Negocierea asupra ordonării informațiilor este esențială în cazul muncii în echipă.

Sinteza realizată în cadrul echipei este determinată atât de omogenitatea echipei, cât și de varietatea profesională a componentelor ei.

Testarea și/sau simularea sunt în general metode greu de aplicat în cadrul sistemelor sociale, pe de o parte din cauza dimensiunilor mari ale acestora, pe de altă parte din cauza inerției de durată pe care o au și a rezistenței naturale la schimbare.

Analiza rezultatelor intermediare (de progres), pe baza raportărilor și monitorizărilor, este cu atât mai necesară cu cât procesul de management este mai stabil, deoarece în acest fel se obține o mai mare elasticitate a managementului.

2.2 Management financiar – specificitate în sectorul public

2.2.1 Concepte, obiective, exigente ale managementului financiar public

Problemele fundamentale ale unei societăți cuprind, între altele, și pe cele privind activitatea economică din sectorul public. Între acestea, un loc important și actual îl dețin finanțarea, riscul și performanța. Enumerarea problemelor nu începe cu producția, cercetarea, comercializarea sau alte activități, considerate toate importante, ci cu finanțarea, cu asigurarea resurselor financiare. Principalii factori care duc la creșterea rolului managementului financiar sunt :

- competiția tot mai dură între organizații ;
- schimbările tehnologice rapide;
- dinamica ratelor inflației și dobânzilor;
- nesiguranța economiei mondiale.

Aceștia determină rolul hotărâtor al managementului financiar în stabilitatea, afirmarea și creșterea valorii organizației.

Managementul financiar reprezintă ansamblul :

- principiilor,
- metodelor,
- instrumentelor și
- obiectivelor ,

specifice organizației având drept scop poziționarea constituirii și utilizării resurselor economico – financiare.

Obiectivul global al managementului financiar este acela de a asigura :

- eficiența utilizării capitalului;
- crearea fondurilor necesare organizației ;
- suportul financiar necesar performanțelor de piață ale organizației.

Sarcinile principale ale managementului financiar sunt :

- a) evaluarea efortului financiar al tuturor acțiunilor ce urmează a fi întreprinse într-o perioadă de gestiune dată;

- b) asigurarea capitalului necesar
 - la momentul oportun,
 - în structura și condițiile de calitate reclamate de nevoi,
 - la un cost cât mai scăzut posibil;
- c) urmărirea modului de utilizare a capitalului și influențarea factorilor de decizie din celelalte centre de responsabilitate , în direcția asigurării unei utilizări eficiente a tuturor fondurilor atrase în circuit;
- d) asigurarea și menținerea echilibrului financiar atât pe termen scurt cât și pe termen lung, în concordanță cu nevoile organizației;
- e) controlul permanent pentru obținerea rezultatului financiar scontat și repartizarea acestuia pe destinațiile stabilite prin scopul și obiectivele organizației.

Este foarte important de a înțelege și de a respecta toate intercondiționările dintre funcțiunea financiar-contabilă și toate celelalte funcțiuni ale organizației :

- funcțiunea de cercetare-dezvoltare;
- funcțiunea de producție;
- funcțiunea comercială;
- funcțiunea de personal .

Aceste funcții nu există independent decât în plan teoretic, în activitatea practică ele se întrepătrund, se condiționează reciproc, se manifestă într-o strânsă interdependență.

Unul din principiile de bază ale managementului financiar este **principiul celor trei concepte E** : economicos, eficace și eficient.

Economicos se realizează prin metode ale „economiei resurselor” - achiziționarea input - urilor la nivelul de calitate specificat și la cel mai scăzut cost posibil.

Eficacitatea constă în producerea rezultatelor dorite.

Eficiența arată cât de bine au fost folosite resursele în efortul de obținere a rezultatelor dorite,

Trebuie subliniată **obligăția** instituțiilor publice de a demonstra atingerea obiectivelor pe baza economiei resurselor, eficienței și eficacității.

Printre **exigențele** managementului financiar public modern se numără :

- căutarea eficacității;
- recunoașterea responsabilităților individuale în exercitarea misiunilor publice;

- descentralizarea responsabilităților;
- introducerea și dezvoltarea managementului strategic;
- contractarea unor servicii către sectorul privat,
- introducerea tehnicilor moderne de management .

2.2.2 Funcțiile managementului financiar public

1) Previziunea financiară în managementul financiar public reprezintă ansamblul acțiunilor realizate în vederea stabilirii obiectivelor strategice și tactice ale organizației, a resurselor financiare și materiale necesare pentru atingerea lor.

Previziunea financiară poate contribui major la activitatea de previziune generală a organizației în special în următoarele etape :

- stabilirea obiectivelor strategice ale organizației și poziționarea în timp a acestora;
- valorificarea în activitatea de previziune generală a rezultatelor analizei – diagnostic a activității economico – financiare a organizației;
- cuantificarea factorilor perturbatori anticipați și a ponderii acestora, în ansamblul factorilor care vor influența evoluția situației financiare a organizației;
- elaborarea, în funcție de aceste date, a strategiei de dezvoltare a organizației;
- elaborarea scenariilor pentru stabilirea tacticii organizației pentru atingerea obiectivelor strategice;
- stabilirea priorităților și termenelor.

Rezultatele previziunii se materializează în:

- Programe - se elaborează pentru un orizont redus de timp, de la câteva luni la o zi, au un grad mare de detaliere și certitudine.
- Planurile - se elaborează pentru perioade cuprinse între câteva luni și cinci ani, se utilizează pe scară largă în toate organizațiile din sectorul public, au un nivel redus de detaliere și au un caracter executiv obligatoriu.
- Prognozele - se fundamentează pentru un orizont de timp de minim 10 ani, au un caracter aproximativ și nu sunt obligatorii .

2) Organizarea financiară definește competențele, autoritatea, responsabilitatea și include activitățile necesare pentru :

- îndeplinirea obiectivelor financiare ale organizației,

- repartizarea acestora ca sarcini pe salariați și structuri organizatorice;
- poziționarea structurilor financiare într-un cadru bine conturat de adoptare și urmărirea deciziilor.

3) Coordonarea financiară include toate activitățile prin care se corelează deciziile și acțiunile personalului organizației și ale subsistemelor sale, pe linia resurselor financiare și materiale, în cadrul strategiilor, procedurilor tactice și a sistemului organizatoric adoptate pentru organizație.

4) Antrenarea financiară vizează ansamblul activităților prin care se determină personalul organizației să realizeze obiectivele stabilite cu ocazia previziunii financiare, în condițiile de eficiență stabilite.

5) Control - evaluarea financiară încheie ciclul procesului managerial financiar, cuantifică finalitatea/rezultatele modului de realizare a celorlalte funcții ale managementului financiar, determină abaterile și cauzele care le-au generat, punctele forte și punctele slabe ale instituției și măsurile care se impun pentru corectarea și evitarea apariției în viitor a unor abateri.

Controlul în managementul financiar public nu este numai un mijloc de evitarea pierderilor și de atingere a obiectivelor stabilite, ci și un factor de siguranță, de autonomie.

2.2.3 Sisteme de fundamentare a bugetelor – avantaje și dezavantaje

Sistemele de fundamentare (metodologii de pregătire) a bugetelor în planificare anuală cele mai cunoscute și utilizate sunt :

- Bugetul pe capitole
- Bugetul pe programe
- Bugetul pe bază de performanță
- Buget pe bază zero
- Buget pe bază de țintă/scop

Avantaje și dezavantaje ale diverselor sisteme de fundamentare, indiferent de natura organizației, sunt :

Bugetul pe capitole

Avantaje:

- Foarte bine cunoscut – s-ar putea ca membrii conducerii să nu dorească să schimbe acest sistem, din teama că vor primi mai puține informații.
- Cu cât cheltuielile sunt mai detaliate, cu atât mai mare este controlul conducerii asupra departamentelor.

Dezavantaje

- Oferă informații doar cu privire la resursele utilizate pentru a furniza serviciile publice – dar, nu oferă informații cu privire la ce s-a realizat în urma utilizării acelor resurse.
- Cu cât capitolele sunt mai detaliate, cu atât conducerea are mai puțină flexibilitate.
- Gradul de detaliere poate fi obositor pentru cetățeni, sau foarte greu de înțeles, dacă ținem seama de termenii și de codurile de clasificare utilizați.
- De obicei, este bazat pe o abordare extensivă (de creștere a cheltuielilor). Cheltuielile anului trecut stau la baza fundamentării celor prezente, cu ajustările care reflectă inflația, cererea crescută sau nivelul mai bun al serviciilor furnizate. Metoda extensivă nu privește reducerea costurilor, păstrând același nivel al serviciilor, sau măsura în care serviciile furnizate corespund nevoilor curente.

Bugetul pe programe

Avantaje:

- Îmbunătățește calitatea și costurile serviciilor oferite, în comparație cu costurile resurselor (serviciilor) achiziționate (buget pe capitole).
- De obicei include și indicatori de performanță cu privire la rezultate.
- Oferă conducerii o flexibilitate în a atinge „ținta nivelului de servicii”, prin orice căi (de exemplu, nu este limitat de structura bugetului pe capitole), atât timp cât acestea rămân în limitele bugetului alocat.

Dezavantaje:

- Complexitate mai mare.
- Orientat spre analiză și muncă birocratică de birou.
- Poate intensifica conflictele, deoarece în cazul în care un serviciu este extins, altul trebuie să fie redus.

Bugetul pe bază de performanță

Avantaje:

- Îmbunătățește eficiența programelor.
- Permite evaluarea mai bună a rezultatelor operațiunilor programului.
- Oferă, membrilor conducerii și cetățenilor, informații mai bune privind calitatea serviciilor.

Dezavantaje:

- Crește complexitatea; se cer mai multe informații.
- Concentrează atenția asupra eficienței și eficacității, însă nu răspunde la întrebările fundamentale cum ar fi: dacă un program este necesar sau nu, sau cum să se aloce mai bine resursele limitate între programe concurente.

Buget pe baza zero

Avantaje:

- Permite membrilor conducerii să stabilească dacă un program este necesar, sau să aleagă între diversele niveluri de servicii.
- Propunerile sunt prioritățile determinate.
- Sunt finanțate activități discreționare, în funcție de scopurile și obiectivele consiliului.
- Identifică nevoile nesatisfăcute.

Dezavantaje:

- Crește complexitatea, se cer mai multe informații.
- Poate genera un conflict între programele concurente.
- Șefii departamentelor refuză să dea informații cu privire la estimările costurilor pentru nivelul minim al serviciilor, deoarece, făcând aceasta, s-ar putea să atragă reducerea serviciilor lor, atunci când este necesar să se realizeze economii.

Bugetul pe bază de țintă / scop

Avantaje:

- Se cer mai puține informații, există mai puține posibilități de conflict.
- Propunerile sunt prioritățile determinate.
- Sunt finanțate activități discreționare, în dependență de scopurile și de obiectivele consiliului.
- Identifică nevoile nesatisfăcute.

Dezavantaje:

- Fundamentarea bugetului pentru serviciile curente este, într-o oarecare măsură, subiectivă.

Din punct de vedere al **modului de agregare/integrare** există mai multe metode de fundamentare a bugetului :

- De sus în jos (sau metode statistice) – folosesc preponderent execuția bugetară a perioadei precedente, sarcinile/obiectivele noi ale organizației și indicatorii macroeconomici prognozați oficial.
- De jos în sus (sau metode calculatorii) – se pornește de fiecare dată cu calcule/estimări pentru toate activitățile, presupune volum mare de muncă și nu au de la început o prioritizare a activităților.
- Metode input-output – au avantajul că reflectă nu numai elementele de ieșire exprimate cantitativ și valoric, ci și efectul pe baza indicatorilor de măsurare a performanțelor.

2.3 Managementul cheltuielilor publice

2.3.1 Scopul și rolul managementului cheltuielilor publice

Pentru a-și îndeplini rolul ce-i revine administrația publică trebuie să:

- colecteze suficiente resurse din mediul economic, într-o manieră adecvată;
- aloce aceste resurse responsabil, eficient și eficace.

Bugetul național, prin toate componentele sale (buget de stat, buget al asigurărilor sociale, bugete ale fondurilor speciale, etc) și prin diverse forme (buget general consolidat, cheltuieli primare ale bugetului general consolidat, soldul bugetului consolidat respectiv soldul primar al bugetului consolidat, etc) constituie principalul instrument prin care aceste tranzacții sunt planificate și transpuse în practică, într-un mod echilibrat.

Managementul cheltuielilor publice realizează o **relație** esențială între venituri și cheltuieli, folosind banii ca cea mai potrivită modalitate de a reflecta preferințele /așteptările populației.

Totodată, managementului cheltuielilor publice este un **instrument** prin care se poate face distincția dintre:

- politici privind cheltuielile : răspund la întrebarea “ce” se face,
- managementul cheltuielilor : răspund la întrebarea “cum” se face.

2.3.2 Obiectivele managementului cheltuielilor publice

a) *Menținerea disciplinei fiscale*

Disciplina fiscală permite un control eficient asupra bugetului total, prin stabilirea plafoanelor de cheltuieli obligatorii atât la nivel centralizat cât și la nivelul cheltuielilor individuale ale diferitelor entități.

b) *Alocarea resurselor conform priorităților guvernamentale*

Alocarea eficientă reprezintă capacitatea de a stabili în cadrul bugetului cum se distribuie resursele pe baza priorităților guvernamentale și a programelor eficiente precum și mutarea resurselor de la prioritățile vechi către unele noi, sau de la cele cu activități mai puțin productive către cele productive, conform cu obiectivele guvernamentale.

c) *Încurajarea furnizării serviciilor publice eficiente*

Eficiența tehnică și operațională în folosirea resurselor bugetare reprezintă capacitatea de a se implementa programe și a se furniza servicii publice la cel mai mic cost (ex. minimizarea costurilor pe unitatea de element de ieșire).

Cele trei obiective sunt complementare și interdependente. Fără disciplină financiară nu se pot realiza prioritățile în mod eficace. Îmbunătățirea sistemului de management intern nu va fi eficient.

2.3.3 Legătura dintre managementului cheltuielilor publice și managementul bugetului - Implicații în procesul bugetar

Chiar dacă bugetul se elaborează pe o perioadă de un an trebuie avute în vedere obiectivele politicii fiscale și sustenabilitatea financiară pe termen lung.

Bugetul național este cel mai important instrument de politici pentru punerea în aplicare într-un mod eficient și eficace a priorităților economice și sociale mai ales ale unei țări cu resurse insuficiente pentru asigurarea cheltuielilor publice.

Principalele legături dintre cele trei obiective ale Managementului cheltuielilor publice și procesul bugetar sunt :

- *Menținerea disciplinei fiscale* solicită controlul cheltuielilor totale, cu cheltuieli previzionate pe baza unor venituri estimate realist și capacitatea de a stabili ținte fiscale

care sa fie aplicate. Punctul de plecare în elaborarea bugetului trebuie să fie pregătirea unui cadru macroeconomic și fiscal.

- *Alocarea resurselor conform priorităților guvernamentale* operează la diferite niveluri. Alocarea resurselor pe “domenii strategice” prin înțelegeri între ministere, agenții și alți titulari de buget pentru finanțarea celor mai bune din punct de vedere al raportului cost-beneficii.
- *Încurajarea furnizării serviciilor publice eficiente*, în principal la nivel operațional, constă în înțelegerea necesității de a implementa programele printr-un sistem de management eficient și eficace al banilor.

Trebuie subliniate și unele aspecte politice ale intercondiționărilor dintre managementul cheltuielilor publice și managementul bugetului. Asta deoarece disciplina fiscală și alocarea resurselor în mod eficient este adesea împiedicată prin numeroșii “pretendenți” la buget, cum ar fi : grupuri de interese, legiuitori, ministere. Fiecare dintre aceștia au preferințe privind felul în care trebuie alocat bugetul, punând în felul acesta presiune pe creșterea cheltuielilor.

Succesul în reformarea sistemului bugetar pentru îmbunătățirea disciplinei fiscale și alocarea eficientă a resurselor depinde în mod fundamental de angajamentele politice de a îndeplini aceste obiective.

2.3.4 Clasificația bugetară. Criterii de clasificare.

Cadrul legal pentru asigurarea unității de exprimare în ceea ce privește încadrarea diferitelor tipuri de venituri și cheltuieli în structura unui buget este asigurat de Ministerul Finanțelor Publice, prin utilizarea clasificății bugetare. Conform Legii 500/2002 a finanțelor publice **clasificația bugetară** constă în gruparea veniturilor și cheltuielilor bugetare într-o ordine obligatorie și după criterii unitare. Prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1954/2005 s-a stabilit structura clasificării și clasificarea efectivă, codificată și completată ulterior.

Astfel, **clasificația indicatorilor privind finanțele publice** este separată mai întâi **pe tipuri de bugete :**

1. bugetul de stat;
2. bugetele locale;
3. bugetul asigurărilor sociale de stat;
4. bugetul asigurărilor pentru șomaj;
5. bugetul Fondului național unic de asigurări de sănătate;

6. cheltuieli din credite externe;
7. cheltuieli din credite interne;
8. bugetul fondurilor externe nerambursabile;
9. bugetul Trezoreriei statului;
10. bugetul instituțiilor publice și activităților finanțate integral sau parțial din venituri proprii;
11. venituri și cheltuieli evidențiate în afara bugetelor locale.

Clasificația veniturilor (cu excepția tipurilor 6 și 7) se face în structura :

1. capitol;
2. subcapitol;
3. paragraf.

O exemplificare a veniturilor bugetului de stat este prezentată în anexa 1, iar a veniturilor bugetelor locale în anexa 2.

Cheltuielile au o **clasificație funcțională** pe aceeași structură ca și veniturile :

1. Capitole;
2. Subcapitole;
3. paragrafe.

(exemplificare clasificație funcțională în anexa 3 pentru bugetul de stat și în anexa 4 pentru bugete locale)

precum și o **clasificație economică**, cu următoarea structură :

1. titlu;
2. articol;
3. alineat.

(exemplificare clasificație economică în anexa 5 pentru toate bugetele)

Clasificația bugetară nu constituie temei legal pentru încasarea de venituri și efectuarea de cheltuieli. Ea se adaptează și se completează de Ministerul Finanțelor Publice în funcție de apariția și modificarea legislației.

Clasificația economică a cheltuielilor este prevăzută o singură dată pentru toate tipurile de buget, deci în forma extinsă. Instituțiile publice urmează să utilizeze numai subdiviziunile specifice domeniului lor de activitate și pentru care există bază legală pentru efectuarea lor, așa cum prevede art. 3 din Ordinul MFP nr. 1954/2005.

3. SISTEM BUGETAR – FONDURI PUBLICE

3.1 Noțiuni introductive. Cadrul legal actual.

În domeniul financiar autoritatea publică este obligată să întocmească un **plan anual** prin care să prevadă suma veniturilor și cheltuielilor publice. Acest program este supus apoi discuției și aprobării. Principala motivație pentru întocmirea bugetului este una de natură financiară și constă în aceea că, prin structurarea și dimensionarea **veniturilor ce urmează a se colecta** și a **cheltuielilor publice**, se asigură o gestionare rațională a fondurilor publice și se vizează o cheltuie eficientă a acestora.

În condițiile finanțelor clasice, bugetul public era considerat, ca act legislativ, doar o listă a cheltuielilor și a veniturilor publice, fără specificarea vreunei legături cu starea și perspectivele economiei naționale.

În condițiile tot mai complexe ale vieții economico-sociale de astăzi, **doctrina financiară** a completat imaginea despre buget și a legat existența acestuia **de mersul și starea întregii economii naționale**. Astfel, în toate țările dezvoltate noțiunea de buget se referă la două structuri diferite:

- bugetul economiei naționale;
- bugetul de stat (bugetul propriu-zis ale autorității publice).

În ceea ce privește cadrul legal actual, trebuie subliniat aspectul foarte dinamic al modificărilor legislative, determinat pe de o parte de caracterul reformant al economiei în general și al sistemului public în special, cât și de nevoile de intervenție a statului în condițiile crizei financiare (și nu numai) actuale.

Legile de bază care guvernează sistemul bugetar și finanțarea autorităților și instituțiilor publice sunt cele privitoare la :

- finanțele publice (ale statului)
- finanțele publice locale
- administrația publică locală
- descentralizare
- responsabilitatea fiscal-bugetară
- asigurările sociale și de sănătate
- codul fiscal

Unele dintre acestea au suferit multe și dese modificări. Prezentăm tot cadrul legal actual în anexa 6, cu precizarea că multitudinea modificărilor suferite de legile de bază (și de multe ori întârzierea sau chiar lipsa legislației secundare) face greoi și uneori ineficient

procesul de aplicare al acestuia, cu consecințe negative variate, atât în ceea ce privește managementul fiscal-bugetar al instituțiilor și autorităților publice, cât și în ceea ce privește sistemul bugetar în ansamblul său.

3.2 Principii bugetare, reguli bugetare și responsabilități

3.2.1 Principii și reguli bugetare

Principiile bugetare sunt redate explicit în toate actele normative de bază ce legitimează sistemul financiar-bugetar :

- legea finanțelor publice (la nivelul bugetului general consolidat al statului);
- legea finanțelor publice locale;
- legea responsabilității financiar-bugetare

și sunt respectate de toate actele normative conexe sau legislația secundară în domeniu. Unele principii sunt specifice doar bugetelor locale, având în vedere caracterul local al problemelor colectivităților pentru care se elaborează, se aprobă și se execută bugetul.

a) Principiul universalității

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

b) Principiul transparenței și publicității

Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:

- publicarea în presă și pe pagina de internet a instituției publice a proiectului și a contului anual de execuție a acestuia;
- dezbateră publică a proiectului de buget;
- prezentarea contului anual de execuție a bugetului.

c) Principiul unității

Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice.

d) Principiul unității monetare

Toate operațiunile bugetare se exprimă în moneda națională.

e) Principiul anualității

Veniturile și cheltuielile bugetare sunt aprobate, în condițiile legii, pe o perioadă de un an, care corespunde exercițiului bugetar. Toate operațiunile de încasări și plăți

efectuate în cursul unui an bugetar în contul unui buget aparțin exercițiului corespunzător de execuție a bugetului respectiv.

f) Principiul specializării bugetare

Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora.

g) Principiul echilibrului

Cheltuielile unui buget se acoperă integral din veniturile bugetului respectiv, inclusiv excedentul anilor precedenți.

h) Alte principii ale bugetelor locale

Principiul solidarității

Prin politicile bugetare locale se poate realiza ajutorarea unităților administrativ-teritoriale, precum și a persoanelor fizice aflate în situație de extremă dificultate, prin alocarea de sume din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local, la cererea publică a primarilor acestor unități administrativ-teritoriale sau din proprie inițiativă.

Principiul autonomiei locale financiare

Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autoritățile administrației publice locale au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor locale, în condițiile legii. Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență. Sumele defalcate cu destinație specială se utilizează de către autoritățile administrației publice locale în conformitate cu prevederile legale.

Principiul proporționalității

Resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile autorităților administrației publice locale stabilite prin lege.

Principiul consultării

Autoritățile administrației publice locale, prin structurile asociative ale acestora, trebuie să fie consultate asupra procesului de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale.

Dacă *principiile bugetare* stabilesc cum se elaborează bugetele, *regulile bugetare* stabilesc **cum nu se elaborează** bugetele.

Astfel :

- Este interzisă efectuarea de plăți direct din veniturile încasate, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.
- Cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi speciale și în legile bugetare anuale.
- Nicio cheltuială nu poate fi înscrisă în buget și nici nu poate fi angajată și efectuată din buget, dacă nu există baza legală pentru respectiva cheltuială.
- Nicio cheltuială din fonduri publice nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.
- După aprobarea bugetelor pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele respective.
- La elaborarea bugetelor ordonatorii de credite și autoritățile deliberative au obligația să prevadă distinct credite bugetare destinate stingerii plăților restante la finele anului anterior celui pentru care se întocmește bugetul.
- În situația în care gradul de realizare a veniturilor proprii programate în buget în ultimii 2 ani este mai mic de 97% pe fiecare an, ordonatorii de credite fundamentează veniturile proprii pentru anul curent cel mult la nivelul realizărilor din anul precedent.
- Ordonatorii de credite au obligația ca în execuția bugetului să asigure achitarea plăților restante. Ordonatorii de credite pot face noi angajamente legale, în limita prevederilor bugetare aprobate, numai după stingerea plăților restante înregistrate la finele anului.

3.2.2 Atribuții în elaborarea *bugetului anual*

la nivel central

Șeful executivului

- Pregătirea proiectului de buget pentru a fi analizat de autoritățile alese;
- Explicarea situației financiare curente și a celei prognozate;
- Implementarea bugetului aprobat;
- Monitorizarea și raportarea situației bugetare pe parcursul anului fiscal

Ministerul de finanțe:

- gestionarea și managementul banilor publici
- menținerea disciplinei fiscale
- asigurarea compatibilității cu legea bugetului
- efectuarea controlului eficient asupra cheltuielilor bugetare
- pregătirea propunerii de buget
- monitorizarea și controlul implementării bugetului
- are autoritatea de a regulariza standardele contabile, controlul financiar și procedurile de audit intern

Comitete interministeriale:

- sunt necesare să se ocupe de chestiunile ridicate de politicile interdependente (ex. ocuparea forței de muncă, protecția mediului, etc.)
- să coordoneze politicile care sunt acoperite de mai multe ministere
- să se ocupe de problemele speciale (ex. problematicile regionale).

Ministere:

- planificarea, managementul și controlul bugetelor proprii
- definirea și implementarea guvernamentală în domeniul lor
- dezvoltarea politicilor sectoriale și a bugetelor lor în cadrul politicilor, reglementarilor și procedurilor emise de guvern
- elaborarea politicilor din portofoliul lor
- asigură eficiența operațională a prestării serviciilor publice, trebuind să acționeze pentru îmbunătățirea lor
- reducerea costurilor bunurilor și serviciilor achiziționate fără reducerea calității serviciilor prestate

Conducătorii departamentului buget și personalul din acest departament :

- coordonator al procesului bugetar
- asigură respectarea calendarului procesului bugetar și documentarea corectă și completă a acestuia
- elaborarea formularelor și tabelelor necesare în procesul bugetar
- întocmirea instrucțiunilor pentru șefii de departamente, care să îi îndrume în completarea formularelor de buget.
- verificarea corectitudinii completării formularelor de buget, depuse de către șefii de departamente
- pregătirea estimărilor de venituri
- coordonarea activităților bugetare incluzând datele și desfășurarea întâlnirilor.

la nivel local

Primarul, Președintele Consiliului Județean:

- Pregătirea proiectului de buget pentru a fi analizat de autoritățile alese;
- Explicarea situației financiare curente și a celei prognozate;
- Implementarea bugetului aprobat;
- Monitorizarea și raportarea situației bugetare pe parcursul anului fiscal.

Conducătorii departamentului economic/buget și personalul din acest departament:

- elaborarea instrucțiunilor pentru șefii altor departamente și instituții subordonate local
- analiza solicitărilor de finanțare
- fixarea obiectivelor bugetare, inclusiv a tuturor restricțiilor
- reconcilierea cererilor de finanțare cu veniturile așteptate
- pregătirea recomandărilor pentru nivelurile ierarhice superioare
- asigură ca departamentele să nu depășească bugetul aprobat; monitorizarea permanentă a veniturilor și a cheltuielilor.
- analizează cererile de transferare (virări de credite bugetare) a fondurilor bugetare între departamente
- elaborează și actualizează procedurile procesului bugetar
- pregătesc rapoarte cu privire la progresul implementării bugetului
- monitorizează activitățile departamentelor, pentru a preveni tendințele negative.

3.3 Responsabilitatea fiscal-bugetară.

3.3.1 Obiectivele legii.

Legislația fiscal-bugetară s-a consolidat apreciabil și eficient odată cu apariția Legii 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare. Aceasta a adus elemente noi atât în ceea ce privește procesul de documentare și elaborare a bugetelor, cât și în ceea ce privește întărirea principiilor și regulilor bugetare. Astfel a fost creat un consiliu fiscal sub patronajul Academiei Române și a fost definit exact rolul strategiei fiscal-bugetare și documentele ce stau la baza elaborării și aprobării bugetului general consolidat al statului.

Obiective :

1. asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare, a transparenței și sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice;
2. stabilirea unui cadru de principii și reguli pe baza căruia Guvernul să asigure implementarea politicilor fiscal-bugetare care să conducă la o bună gestiune financiară a resurselor;
3. gestionarea eficientă a finanțelor publice pentru a servi interesul public pe termen lung, asigurarea prosperității economice și ancorarea politicilor fiscal-bugetare într-un cadru durabil.

Definiții în contextul legii responsabilității fiscal-bugetare(a se vedea definițiile de bază în anexa 7):

1. *strategia fiscal-bugetară* - documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o *perioadă de 3 ani*;

.. 8. *cheltuielile de personal* - totalul cheltuielilor suportate din bugetul general consolidat pentru personalul din sectorul bugetar, pe parcursul unui exercițiu bugetar, respectiv cheltuielile cu salariile de bază, soldele funcțiilor de bază și indemnizațiile lunare de încadrare, sporurile, indemnizațiile, premiile, stimulentele și alte drepturi de natură salarială, în bani sau natură, stabilite conform legii, precum și contribuțiile sociale ce revin în sarcina angajatorului aferente acestora.

3.3.2 Politica fiscal-bugetară. Principii, reguli și obiective.

Politica fiscal-bugetara - principii

1. Principiul transparenței
 2. Principiul stabilității - să asigure predictibilitatea pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice.
 3. Principiul responsabilității fiscale – din partea Guvernului
 4. Principiul echității - Guvernul va derula politica fiscal-bugetară luând în calcul impactul financiar potențial asupra generațiilor viitoare, precum și impactul asupra dezvoltării economice pe termen mediu și lung.
 5. Principiul eficienței - utilizarea eficientă a resurselor publice limitate.
 6. Principiul gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice.
- Politica salarială și a numărului de personal aferentă instituțiilor, autorităților, entităților

publice și/sau de utilitate publică trebuie să fie în conformitate cu țintele fiscal-bugetare din strategia fiscal-bugetară, cu scopul de a eficientiza gestiunea fondurilor cu această destinație.

Principiile sunt aplicabile în mod corespunzător și autorităților administrației publice locale și, respectiv, altor entități ale căror bugete fac parte din bugetul general consolidat .

Politica fiscal-bugetară - reguli

- *soldul bugetului general consolidat și cheltuielile de personal* ale bugetului general consolidat, exprimate ca procent în produsul intern brut, **nu pot depăși plafoanele anuale** stabilite în cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară pentru primii 2 ani acoperiți de aceasta;

- *soldul și, respectiv, soldul primar al bugetului general consolidat*, luând în considerare componentele acestuia, pentru anul bugetar următor, **nu vor putea depăși plafonul stabilit prin cadrul fiscal-bugetar** din strategia fiscal-bugetară, aprobată de către Parlament;

- *cheltuielile totale ale bugetului general consolidat și cheltuielile de personal,...*, **nu vor depăși plafonul specificat în cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară pentru anul bugetar următor**;

- pentru fiecare dintre cei 3 ani acoperiți de strategia fiscal-bugetară, *rata anuală de creștere a cheltuielilor totale* ale bugetului general consolidat **va fi menținută sub rata anuală de creștere nominală a produsului intern brut** prognozată pentru anul bugetar respectiv, până când soldul preliminar al bugetului general consolidat a înregistrat surplus în anul anterior anului pentru care se elaborează proiectul de buget;

- pentru fiecare dintre cei 3 ani acoperiți de strategia fiscal-bugetară, *rata anuală de creștere a cheltuielilor totale* ale bugetului general consolidat **va fi cel mult egală cu rata anuală de creștere nominală a produsului intern brut** prognozată pentru anul bugetar respectiv, în perioada în care soldul preliminar al bugetului general consolidat este în echilibru sau excedentar în anul anterior.

- **în cazul în care se majorează cotele de impozitare**, *Creșterea nominală a cheltuielilor se poate realiza începând cu anul următor* celui în care au fost majorate cotele de impozitare a avizat și numai după ce Consiliul fiscal estimările referitoare la creșterea nominală a veniturilor bugetare;

- pe parcursul exercițiului bugetar, *creditele bugetare aprobate pentru cheltuieli de investiții* **nu pot fi virate și utilizate pentru cheltuieli curente**;

- în cazul în care *soldul pozitiv* al bugetului general consolidat pentru anul bugetar respectiv și în următorii 2 ani *va fi mai mare decât cel prognozat*, **diferența respectivă se va utiliza la diminuarea datoriei publice** acumulate din anii precedenți.

Politica fiscal-bugetară - obiective

- a) *menținerea datoriei publice* la un nivel sustenabil **pe termen mediu și lung**;
- b) *realizarea unui sold al bugetului general consolidat* aproape de zero **pe durata ciclului economic**, concomitent cu asigurarea competitivității țării;
- c) *gestionarea prudentă a resurselor și a obligațiilor* asumate ale sectorului public și a riscurilor fiscal-bugetare;
- d) *menținerea unui nivel adecvat al resurselor bugetare* pentru **plata serviciului datoriei publice**;
- e) *asigurarea predictibilității nivelului cotelor și bazelor de impozitare sau taxare*.

3.3.3 Legea responsabilității fiscal-bugetare – Restricții severe

Pentru atingerea obiectivelor propuse în ceea ce privește responsabilitatea fiscal-bugetară și crearea unui sistem financiar-bugetar stabil și predictibil, au fost introduse principii și reguli care reprezintă restricții severe în comparație cu cadrul legislativ anterior, mult prea permisiv și/sau evaziv. Cele mai importante se referă la :

- cheltuielile de personal din sectorul bugetar
- cheltuielile de asigurări sociale și asistență socială
- rectificarea bugetului de stat

Cheltuieli bugetare – cheltuieli de personal - interdicții

- *Nu se pot promova acte normative* cu mai puțin de 180 de zile înainte de expirarea mandatului Guvernului, **care conduc la creșterea cheltuielilor de personal sau a pensiilor în sectorul bugetar**.

- *Totalul cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat* **nu poate fi majorat** pe parcursul anului bugetar, **cu ocazia rectificărilor bugetare**.

- *Negocierile pentru unele drepturi* care, potrivit legii, se stabilesc prin contracte colective de muncă vor putea fi finalizate **numai după ce cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară a fost aprobat**, cu respectarea plafoanelor de cheltuieli de personal stabilite.

Cheltuieli bugetare – cheltuieli de personal - condiționări

(1) *execuția cheltuielilor de personal este evaluată* de către Ministerul Finanțelor Publice, **la finalul fiecărui trimestru.**

(2) Pentru încadrarea în limitele trimestriale ale cheltuielilor de personal, *ordonatorii de credite au posibilitatea să diminueze drepturile salariale care sunt stabilite prin lege în quantum variabil* și pe cele a căror acordare este facultativă, potrivit legii.

(3) *În cazurile excepționale și temeinic justificate* în care un ordonator principal de credite nu se încadrează în limita trimestrială pentru cheltuielile de personal, Ministerul Finanțelor Publice poate aproba **majorarea limitei** respective, **cu condiția ca ordonatorul principal de credite să facă dovada respectării dispozițiilor alin. (2) și a încadrării în bugetul anual aprobat pentru această destinație.**

(4) Ordonatorii principali de credite care se află în situația prevăzută la alin. (3) au obligația ca, *în decursul trimestrului următor trimestrului* pentru care a fost majorată limita pentru cheltuielile de personal, **să înregistreze economii la cheltuielile de personal** în cuantumul sumei cu care a fost majorată limita trimestrială precedentă;

(5) Ordonatorii principali de credite *au obligația să întreprindă toate măsurile necesare* atât pentru îndeplinirea prevederilor alin. (4), cât și pentru îndeplinirea țintelor trimestriale pentru cheltuielile totale, **inclusiv prin reducerea numărului de posturi finanțate** și bugetele acestora și, respectiv, **disponibilizarea, a unei părți din personalul încadrat;**

(6) Până la îndeplinirea obligației prevăzute la alin. (4), ordonatorilor principali de credite cărora le-a fost majorată limita trimestrială pentru cheltuielile de personal *le va fi interzisă:*

a) acordarea de premii sau plata de ore suplimentare;

b) promovarea angajaților,

c) scoaterea la concurs a posturilor vacante sau ocuparea acestora prin alte modalități prevăzute de lege.

(7) În cazul în care obligația prevăzută la alin. (4) nu este îndeplinită în termenul prevăzut, Ministerul Finanțelor Publice *va efectua deschiderile de credite* care se referă la cheltuieli de personal către respectivul ordonator în limita unei sume diminuate astfel încât **să se înregistreze economii** la cheltuielile de personal.

Rectificarea bugetară-reguli

... Orice rectificare ... precum și utilizarea sumelor reținute ... trebuie să aibă în vedere concluziile raportului semestrial privind situația economică și bugetară publicat, precum și opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta.

... Într-un an bugetar nu pot fi aprobate mai mult de două rectificări bugetare și acestea nu pot fi promovate în primele 6 luni ale anului.

...Cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, ... pot fi suplimentate cu ocazia rectificărilor bugetare numai pentru plata serviciului datoriei publice și pentru plata contribuției României la bugetul Uniunii Europene.

3.4 Consiliul fiscal

3.4.1 Structură, atribuții și competențe.

Consiliul fiscal este structură înființată prin Legea responsabilității fiscal-bugetare în anul 2010, cu structură, rol, atribuții și competențe precis determinate. Prin această structură s-a întărit rolul și participarea specialiștilor la procesul bugetar, în afara cadrului politic și fără partizanat politic. Astfel este posibilă o mai mare stabilitate a cadrului legislativ în domeniul bugetar, reducerea abaterilor și blocarea deraierii de la principiile de bază ale programului de guvernare în privința cheltuielilor bugetare.

Structură. Membrii Consiliului fiscal :

- sunt numiți prin hotărâre de către Parlament, pentru o perioadă de 9 ani
- nu pot fi realeși la finalizarea mandatului. Dacă mandatul unui membru al Consiliului fiscal a încetat după o perioadă de 3 ani, acesta poate fi reales o singură dată
- sunt nominalizați, câte unul de către Academia Română, Banca Națională a României, Academia de Studii Economice București, Institutul Bancar Român și Asociația Română a Băncilor
- trebuie să nu aibă cazier judiciar sau cazier fiscal, să fie cetățeni români cu drept de vot, să aibă studii universitare în domeniul economic, să aibă o bună reputație și experiență profesională în domeniul politicilor economice, bugetare sau financiare și o vechime în specialitate de minimum 10 ani.

Incompatibilități. Nu poate fi nominalizată pentru a face parte din Consiliul fiscal persoana:

a) care cu 4 ani înainte de nominalizare a deținut o funcție de demnitate publică în cadrul Guvernului;

b) care cu 4 ani înainte de nominalizare a fost membru al Parlamentului României sau al Parlamentului European ori a deținut o funcție de conducere în cadrul unui partid politic;

c) al/a cărei soț/soție, părinți, copii, frați/surori, alte rude sau afini, până la gradul al IV-lea inclusiv, dețin o funcție de demnitate publică în cadrul Guvernului, au calitatea de membru al Parlamentului României sau al Parlamentului European ori dețin o funcție de conducere în cadrul unui partid politic.

Rol : Autoritate independentă, compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, care va sprijini activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare, pentru a asigura calitatea prognozelor macroeconomice care stau la baza proiecțiilor bugetare și a politicilor fiscal-bugetare pe termen mediu și lung.

Atribuții :

a) analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra prognozelor macroeconomice și bugetare oficiale;

b) analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra strategiei fiscal-bugetare, precum și evaluarea conformității acesteia cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege;

c) evaluarea performanțelor fiscal-bugetare ale Guvernului în raport cu obiectivele fiscale și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, precum și cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege, prin:

- analiza și elaborarea de opinii și recomandări cu privire la evaluarea trimestrială elaborată de către Guvern cu privire la execuția bugetară, asupra gradului de îndeplinire a țintelor trimestriale, precum și asupra măsurilor avute în vedere de către Guvern pentru corectarea eventualelor abateri;
- analiza și elaborarea de opinii și recomandări cu privire la raportul semestrial privind situația economică și bugetară;
- analiza și elaborarea de opinii și recomandări cu privire la raportul final privind situația economică și bugetară;
- analiza și elaborarea de opinii și recomandări cu privire la raportul privind situația economică și bugetară la încheierea mandatului Guvernului;

d) analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, cât și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege;

e) pregătirea estimărilor și emiterea de opinii cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. d), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare;

f) oferirea de informații aflate în competențele sale, în urma solicitării scrise, Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului, președintelui Curții de Conturi, guvernatorului Băncii Naționale a României și comisiilor parlamentare;

g) informarea comisiilor de buget-finanțe ale Parlamentului României sau a Guvernului cu privire la eventuale inițiative legislative care să promoveze menținerea disciplinei fiscale și a transparenței procesului bugetar.

Organizare.

Președintele și vicepreședintele Consiliului fiscal vor fi aleși de către membrii consiliului prin vot secret, cu majoritatea simplă a acestora.

Președintele Consiliului fiscal are următoarele atribuții:

a) conduce consiliul;

b) convoacă reuniunile consiliului;

c) este reprezentantul de drept al consiliului;

d) aprobă publicarea analizelor/studiilor/opiniilor și recomandărilor elaborate de consiliu, conform atribuțiilor și responsabilităților acestuia, în urma însușirii acestora de către membrii consiliului prin vot;

e) coordonează secretariatul consiliului.

Președintele Consiliului fiscal va răspunde în fața Parlamentului României pentru corectitudinea și acuratețea analizelor/studiilor/opiniilor și recomandărilor elaborate de Consiliul fiscal, conform atribuțiilor și responsabilităților acestuia.

Consiliul fiscal se întrunește în prezența majorității membrilor săi, incluzând președintele sau, în absența acestuia, vicepreședintele. Deciziile vor fi adoptate cu majoritatea simplă a celor prezenți.

Președintele Consiliului fiscal va primi o indemnizație lunară la nivelul celei de secretar de stat, iar vicepreședintele, la nivelul celei de subsecretar de stat. Ceilalți

membri ai Consiliului fiscal au dreptul la o indemnizație de 90% din indemnizația vicepreședintelui și se acordă în cazul în care președintele constată că s-au îndeplinit sarcinile stabilite în cadrul consiliului. Indemnizațiile vor fi suportate din bugetul Consiliului fiscal.

Activitatea Consiliului fiscal este asistată de un Secretariat tehnic, organizat în cadrul Academiei Române. Consiliul fiscal are propriul buget, ca anexă la bugetul Academiei Române.

Transparență : Opiniile, prognozele, analizele și recomandările Consiliului fiscal vor fi publicate pe pagina web a acestuia. Ele vor fi avute în vedere de către Guvern și Parlament la elaborarea strategiei fiscal-bugetare și a legilor bugetare anuale și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora.

Consiliul fiscal poate solicita de la orice instituție sau autoritate publică informații, documente sau date relevante pentru a-și îndeplini atribuțiile și responsabilitățile prevăzute de prezenta lege.

Consiliul fiscal poate solicita informații, documente sau date relevante pentru îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților sale, în orice format sau nivel de detaliere, de la entitatea care gestionează astfel de informații sau este responsabilă pentru prelucrarea acestora.

Există un calendar exact al termenelor și condițiilor de raportare a datelor de către diverse instituții, precum și modalități de rezolvare a eventualelor întârzieri sau neînțelegeri.

Rapoarte, analize, opinii și recomandări ale Consiliului fiscal.

- Consiliul fiscal elaborează și publică un raport anual, care conține o analiză cu privire la derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară și bugetul anual și include, fără a se limita la acestea:

- a) evaluarea tendințelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;

- b) evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;

- c) evaluarea performanței Guvernului și a modului cum au fost respectate principiile și regulile prevăzute de legea responsabilității fiscal-bugetare, în anul bugetar precedent;

d) opiniile și recomandările Consiliului fiscal în vederea îmbunătățirii politicii fiscal-bugetare în anul bugetar curent.

- Consiliul fiscal avizează :
 - modificarea de către Ministerul Finanțelor Publice a prognozelor veniturilor bugetare ce au stat la baza elaborării strategiei fiscal-bugetare sau a legilor bugetare anuale, cu ocazia dezbaterilor asupra strategiei fiscal-bugetare sau a legilor bugetare anuale;
 - propuneri de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare.
- Consiliul fiscal exprimă opinii :
 - asupra raportului semestrial privind situația economică și bugetară, publicat de Ministerul Finanțelor Publice;
 - cu privire la declarația semnată de primul-ministru și ministrul finanțelor publice, prezentată Parlamentului împreună cu bugetul anual;
 - la revizuirea strategiei fiscal-bugetare și a proiectelor legii bugetului de stat și legii bugetului asigurărilor sociale de stat.
- Consiliul fiscal analizează și evaluează sintezele Ministerului Finanțelor Publice privind evaluările execuției bugetare trimestriale și măsurile avute în vedere pentru corectarea eventualelor abateri.

3.4.2 Calendar bugetar – responsabilități în elaborarea bugetelor

Pas 1. Până la data de **30 mai** a fiecărui an, **Guvernul, la propunerea Ministerului Finanțelor Publice** aprobă **strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani** și o trimite Parlamentului spre aprobare. Aceasta conține :

- cadrul macroeconomic care stă la baza politicii fiscal-bugetare,
- cadrul fiscal-bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară,
- cadrul de cheltuieli pe termen mediu și
- o declarație de răspundere.

Odată cu strategia fiscal-bugetară Guvernul depune și proiectul legii pentru aprobarea limitelor specificate în cadrul fiscal-bugetar și fundamentate în strategia fiscal-bugetară. Limitele pentru soldul total și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat sunt obligatorii pentru următorii 2 ani bugetari. Celelalte limite conținute în proiect și aprobate de Parlament, sunt obligatorii pentru anul bugetar următor.

Cadrul macroeconomic conține informații privind situația macroeconomică și prognozele:

1. pentru anul bugetar curent și 3 ani ulteriori, rezultatele efective ale ultimilor 2 ani bugetari, referitoare la:

- produsul intern brut și componentele sale;
- indicele prețurilor de consum și deflatorul produsului intern brut;
- șomajul și ocuparea forței de muncă;
- poziția de cont curent a balanței de plăți;
- premisele ce stau la baza prognozelor;
- o declarație privind concordanța sau diferențele față de prognozele Comisiei Europene;

2. prognozele macroeconomice pe termen mediu ce afectează politica fiscală.

Cadrul fiscal-bugetar cuprinde plafoane pentru anul bugetar următor și 2 ani ulteriori, rezultatele efective pe 2 ani anteriori anului bugetar în curs și rezultatele estimate ale anului în curs pentru:

- soldul bugetului general consolidat, exprimat ca pondere în produsul intern brut;
- cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, exprimate ca pondere în produsul intern brut, conform prevederilor legale privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice;
- plafoanele privind finanțările rambursabile care pot fi contractate, precum și cele privind tragerile din finanțările rambursabile contractate sau care urmează să fie contractate de către unitățile administrativ-teritoriale;
- plafoanele privind emiterea de garanții de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, și de către unitățile administrativ-teritoriale;
- nivelul nominal al cheltuielilor totale și de personal pentru bugetul general consolidat, bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele instituțiilor autofinanțate, bugetele fondurilor speciale și alte bugete componente ale bugetului general consolidat, exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori;
- soldul nominal al bugetului general consolidat, bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor fondurilor speciale și al altor bugete componente ale bugetului general consolidat;
- soldul primar al bugetului general consolidat.

Secțiunea de cadru fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară mai cuprinde:

1. rezultatele efective pe 2 ani anteriori anului bugetar în curs și rezultatele estimate ale anului în curs, precum și prognozele pentru 3 ani ulteriori acestuia pentru bugetul general consolidat și pentru bugetele componente ale acestuia, referitoare la:

- nivelul veniturilor bugetului general consolidat, pe tipuri de venituri;
- nivelul cheltuielilor bugetului general consolidat, în clasificare economică și în clasificare funcțională;
- cheltuieli de natura investițiilor;
- nivelul datoriei publice;
- orice alte informații pe care Ministerul Finanțelor Publice le consideră importante pentru strategia fiscală;
- premisele-cheie care stau la baza determinării indicatorilor din strategia fiscal-bugetară;
- analiza de sensibilitate a țintelor fiscale la schimbările indicatorilor macroeconomici;

2. explicația politicilor fiscal-bugetare prin raportare la principiile și obiectivele responsabilității fiscale și la regulile fiscale și orice măsuri temporare ce vor fi implementate pentru a asigura conformarea cu acestea.

3. o analiză referitoare la:

- politica de venituri, inclusiv modificările de impozite și taxe planificate și politicile ce afectează alte venituri;
- politica de îndatorare publică și de finanțare a deficitului bugetar și o analiză a sustenabilității datoriei;
- politica de cheltuieli, inclusiv prioritățile în materie de cheltuieli, intențiile privind cheltuielile totale ale bugetului consolidat și pentru alte bugete și plafoanele de cheltuieli și alte ținte sau limite implicate sau impuse de regulile fiscale;

4. analiza privind riscurile fiscale, cuprinzând orice angajamente ce nu sunt incluse în prognozele fiscale și toate circumstanțele ce pot avea un efect substanțial asupra prognozelor fiscale și economice și care nu au fost deja încorporate în prognozele fiscale, precum și informații privind pierderile și plățile restante ale companiilor cu capital majoritar de stat;

5. o explicație cu privire la legătura dintre strategia fiscal-bugetară revizuită și cea anterioară și o explicație referitoare la modificările semnificative.

Cadrul de cheltuieli pe termen mediu conține planurile de alocare a resurselor bugetare pentru anul bugetar următor și 2 ani ulteriori acestuia, rezultatele estimate pentru anul bugetar curent și rezultatele efective pentru 2 ani anteriori, referitoare la:

a) prioritățile în materie de cheltuieli și argumentarea acestora în detaliu, incluzând și o explicație a modului în care Guvernul intenționează să își îmbunătățească politica, eficiența și eficacitatea serviciilor oferite, calitatea activităților sale de reglementare și inițiativele sale de reducere a barierelor pentru mediul de afaceri și de încurajare a creșterii sectorului privat în diferite domenii;

b) cheltuielile bugetului de stat, detaliate pe primii 10 ordonatori principali de credite ai bugetului de stat, în ordine descrescătoare, stabiliți de către Guvern, cheltuielile altor bugete componente ale bugetului general consolidat, precum și estimările privind cheltuielile totale ale bugetului centralizat al unităților administrativ-teritoriale;

c) programul de investiții publice care să includă prioritățile Guvernului, argumentarea lor, precum și detalierea acestora pe primii 10 ordonatori principali de credite ai bugetului de stat, în ordine descrescătoare, stabiliți de către Guvern.

Declarația de răspundere conține o declarație semnată de primul-ministru și de ministrul finanțelor publice, prin care se atestă corectitudinea și integralitatea informațiilor din strategia fiscal-bugetară și conformitatea acesteia cu prezenta lege, țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.

Pas 2. Parlamentul dezbate și aprobă strategia fiscal-bugetară și toate documentele anexate.

Pas 3. Până la 15 Iulie, fiecare **ordonator principal de credite** depune o propunere de cheltuieli bugetare în concordanță cu strategia fiscal-bugetară și cu **metodologia** pentru elaborarea **proiectului anual de buget**, ce includ plafoanele de cheltuieli și numărul de personal, emise de Ministerul Finanțelor Publice.

Restricție : Prealocarea unor sume bugetare cu destinație specială unor ordonatori principali de credite sau unor sectoare nu este permisă. Alocările de fonduri bugetare pentru ordonatori principali de credite sau sectoare pot fi făcute doar prin proiectul anual al bugetului. Ministerul Finanțelor Publice are prin legea responsabilității fiscal-bugetare autoritatea de a respinge toate propunerile de buget ce includ propunerile de cheltuieli

prezentate de ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale în cursul procesului bugetar anual, dacă acestea nu sunt în concordanță cu strategia fiscal-bugetară și cu metodologia pentru elaborarea proiectului anual de buget, și în cazul în care ordonatorii de credite nu aliniază propunerea lor de buget în intervalul de timp specificat de Ministerul Finanțelor Publice, acesta este abilitat, după negocieri, sub medierea primului-ministru, **să ajusteze unilateral** propunerea de buget, spre a fi inclusă în bugetul anual.

Pas 4. Până la 30 septembrie, Ministerul Finanțelor Publice trebuie să depună la Guvern un proiect de buget anual. **Guvernul** are obligația de a prezenta Parlamentului, **până la 15 Octombrie, un buget anual** care să respecte principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale legii responsabilității fiscal-bugetare, iar primul-ministru și ministrul finanțelor publice vor semna o declarație ce atestă această conformitate, declarație care va fi prezentată Parlamentului împreună cu bugetul anual. În eventualitatea că Guvernul nu poate respecta condiția de conformitate, primul-ministru și ministrul finanțelor publice vor menționa în declarație abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară. În acest caz și Consiliul fiscal va exprima o opinie cu privire la declarație

Pas 5. Parlamentul dezbate și aprobă prin lege bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat. Legea bugetului de stat și legea bugetului asigurărilor sociale de stat, pentru fiecare an, trebuie să fie armonizate cu strategia fiscal-bugetară.

Pas 6. După publicarea legilor bugetare anuale, ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat repartizează ordonatorilor subordonați (secundari sau terțiari aflați în finanțare directă), sumele ce le revin, în termen de 15 zile. **Ordonatorii principali ai bugetelor locale** elaborează și aprobă bugetele proprii în termen de 45 de zile, conform legislației în vigoare.

Observație. Legislația prevede soluții alternative (restrictive) în toate cazurile când calendarul bugetar nu este respectat.

3.4.3 Prima opinie privind strategia fiscal – bugetară pe anii 2011-2013

În data de 15.09.2010, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal prin adresa nr. 98024/15.09.2010 *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2011-2013*, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la aceasta.

În temeiul art. 40, alin. (2), lit. b) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliului fiscal îi revine drept atribuție „analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra strategiei fiscal-bugetare, precum și evaluarea conformității acesteia cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege”. În plus, în temeiul art. 40, alin. (2), lit. a), Consiliul fiscal are drept atribuții „analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra prognozelor macroeconomice oficiale”.

Astfel, ținând cont de mandatul său, în conformitate cu prevederile legii 69/2010, **Consiliul fiscal emite următoarele opinii și recomandări privitoare la *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2011-2013 (SFB 2011-2013)*:**

- Aspecte pozitive :
 - publicarea, pentru prima dată în România, a unei strategii fiscal-bugetare pe 3 ani;
 - asumarea procesului de consolidare fiscală de către Guvern prin strategia fiscal-bugetară pe următorii 3 ani;
 - *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2011-2013* respectă regula statuată de art. 6 lit. d) din Legea nr. 69/2010 conform căreia „pentru fiecare dintre cei 3 ani acoperiți de strategia fiscal-bugetară, rata anuală de creștere a cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat va fi menținută sub rata anuală de creștere nominală a produsului intern brut prognozată pentru anul bugetar respectiv, până când soldul preliminar al bugetului general consolidat a înregistrat surplus în anul anterior anului pentru care se elaborează proiectul de buget”.
- Aspecte negative sau incerte :
 - dinamica anuală de aproximativ 10% a salariului mediu brut în sectorul privat este evident exagerată(în document sunt enumerate mai multe motive-argument);
 - creșterea de 0,5% avută în vedere în 2011 pentru numărul de salariați pe total economie apare drept dificil de realizat;
 - există riscuri semnificative la adresa prognozei veniturilor pentru anul 2011, riscuri a căror materializare ar antrena, datorită efectului de bază, consecințe

negative asupra veniturilor bugetului general consolidat până la sfârșitul orizontului de prognoză (2013);

- atingerea țintei de deficit al bugetului general consolidat în anul 2012, care asigură și respectarea termenului limită fixat României de către Consiliul Uniunii Europene pentru corectarea deficitului excesiv, pare să depindă de o creștere cu 0,2% din PIB a veniturilor nefiscale în acel an, fără ca sursele unei asemenea creșteri să fie argumentate, ceea ce, în consecință, pare a fi nerealist;

- respectarea principiilor transparenței și stabilității statuate de art.4 al Legii nr. 69/2010 ar putea fi mult îmbunătățită dacă autoritățile ar oferi în cadrul Strategiei fiscal-bugetare informații mai detaliate cu privire la fundamentarea traiectoriilor veniturilor bugetare(se dau exemple);

- Consiliul fiscal recomandă un plus de precizie în ceea ce privește nivelul TVA și cel al accizelor luate în calcul în strategie, având în vedere lipsa de claritate a informațiilor prezentate;

- Consiliul fiscal recomandă ca pentru fiecare din obiectivele asumate în cadrul strategiei (SFB) în ceea ce privește îmbunătățirea administrării fiscale și politica cheltuielilor bugetare să fie precizate termene clare de realizare, indicatori de performanță care să permită monitorizarea, precum și detalierea eventualelor resurse financiare implicate;

- Consiliul fiscal consideră că SFB 2011-2013 nu acordă suficientă atenție problemei arieratelor, problemă devenită deja cronică, cu impact puternic negativ asupra mediului privat;

- există riscuri semnificative la adresa atingerii țăintelor de deficit bugetar în perioada acoperită de strategie (SFB), riscuri a căror materializare ar face ca datoria publică să crească mai rapid decât se anticipează;

- strategia (SFB) nu conține informații privind pierderile și plățile restante ale companiilor cu capital majoritar de stat, așa cum prevede art. 20, alin. 2, lit. d) al Legii 69/2010;

- documentul nu evidențiază riscurile asociate atragerii de surse de finanțare preponderent pe termen scurt, așa cum s-a întâmplat, în mare parte, în 2009 și 2010 și nu furnizează suficiente amănunte cu privire la soluțiile concrete pe care Ministerul Finanțelor Publice le are în vedere pentru îmbunătățirea în anii următori a profilului de scadențe al datoriei publice.

Pentru fiecare din aspectele pozitive sau negative sunt prezentate explicații și/sau exemple.

Este evident că aspectele negative semnalate sunt mai numeroase și mai consistente, dar este meritul Consiliului fiscal de a semnala exact ceea ce trebuie îmbunătățit și/sau urmărit/monitorizat pe parcursul execuției bugetare sau la elaborarea viitoare strategii fiscal-bugetare.

3.4.4 Raportul anual al Consiliului fiscal prezentat în martie 2011. Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare.

Consiliul fiscal elaborează și publică un raport anual, care conține o analiză cu privire la derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară și bugetul anual și include, fără a se limita la acestea:

- a) evaluarea tendințelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;
- b) evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;
- c) evaluarea performanței Guvernului și a modului cum au fost respectate principiile și regulile prevăzute de legea responsabilității fiscal-bugetare, în anul bugetar precedent;
- d) opiniile și recomandările Consiliului fiscal în vederea îmbunătățirii politicii fiscal-bugetare în anul bugetar curent.

Astfel, ținând cont de mandatul său, în conformitate cu prevederile legii 69/2010, **Consiliul fiscal** a elaborat și publicat pe pagina sa de Web, în martie 2011, primul astfel de raport.

Structura raportului respectă punctual atribuțiile și competențele prevăzute de legea responsabilității fiscal-bugetare și cuprinde :

1. Sinteza. Cu toate că o analiză a evoluțiilor economice și bugetare din anul 2010 din perspectiva strategiei fiscal-bugetare nu este posibilă datorită faptului că aceasta a fost aprobată de Parlament abia la sfârșitul anului, raportul Consiliului Fiscal prezintă evoluțiile macroeconomice care au marcat anul 2010, analiza execuției bugetare raportată la programul bugetar aprobat, precum și o analiză a principalelor riscuri la adresa sustenabilității fiscale pe termen mediu.

În ceea ce privește perspectiva bugetară pe termen mediu și lung, persistă încă deficiențe semnificative care pot pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice. Sunt enumerate și argumentate :

- Eliminarea arieratelor bugetului general consolidat către mediul privat rămâne în continuare o provocare
- Acumularea de pierderi și de arierate în sectorul companiilor de stat constituie un risc la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu
- Eficiența colectării impozitelor rămâne în continuare scăzută
- Eficiența cheltuirii banilor publici trebuie îmbunătățită, în particular prin stabilirea unor priorități investiționale și bugetarea multianuală a acestora
- Starea financiară a sistemului de pensii de stat este foarte precară

2. Evoluții macroeconomice în anul 2010. Anul 2010 a reprezentat pentru economia României al doilea an consecutiv de contracție economică, produsul intern brut înregistrând o scădere de 1,3%. Cu toate acestea, contracția economică în anul 2010 a fost mai mică decât cea inclusă în prognozele oficiale.

Raportul complet, precum și alte documente emise de Consiliul fiscal, pot fi studiate pe pagina de Web a acestuia www.consiliulfiscal.ro.

Prezentăm în continuare numai câteva din evoluțiile macroeconomice cuprinse în raport, cele de larg interes :

- Reluarea creșterii economice a fost întârziată de reducerea consumului final în contextul măsurilor de austeritate adoptate începând cu trimestrul 3 al anului 2010 care au condus la diminuarea venitului real disponibil concomitent cu înrăutățirea percepției privind evoluțiile economice viitoare.

- Datoria externă a României a crescut cu 11,8% anul trecut, până la un nivel de 90,76 miliarde de euro. Datoria externă pe termen mediu și lung reprezenta la sfârșitul anului trecut 79,3% din total datorie externă, respectiv 72,019 miliarde de euro nivel în creștere cu 9,5% comparativ cu nivelul din 31 decembrie 2009. Datoria externă pe termen scurt a înregistrat o dinamică mai accentuată majorându-se cu 21,6% până la un nivel de 18,746 miliarde de euro (reprezentând 20,7% din total datorie externă).

- În cea de-a doua parte a anului, rata inflației a înregistrat o dinamică puternic ascendentă până la un nivel de 7,96% în decembrie 2010 în principal pe seama creșterii cotei standard a taxei pe valoarea adăugată cu 5 puncte procentuale începând cu al treilea trimestru din 2010.

- Numărul mediu de salariați a fost în anul 2010 de 4238,13 mii persoane, în scădere cu 7,8% față de anul 2009 pe fondul continuării declinului economic și al reducerilor de personal din sectorul bugetar.

- În anul 2010, câștigul salarial mediu brut pe total economie a fost de 1937 de lei, în creștere cu 2,5% față de anul 2009, iar câștigul salarial mediu net a fost de 1407 lei, în creștere cu 1,8%. În condițiile unei inflații medii de 6,1%, nivelul câștigului salarial real s-a redus cu 2,6%.

3. Politica fiscal-bugetară în anul 2010. Cuprinde :

- *Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari (vezi dinamicadatelor privind deficitul bugetar în 2010, în anexa 8)*
- *Politica salarială în sectorul bugetar (vezi dinamica numărului de personal în 2010 față de 2008, în anexa 9)*
- *Absorbția fondurilor europene(vezi gradul de absorbție în 2010, în anexa 10)*

Câteva obiective, ținte și indicatori sunt exemplificate în continuare.

Proiecția bugetară inițială pentru anul 2010 a fost construită pe ipoteza unei **creșteri economice** de 1,3% în termeni reali, **veniturile bugetului general consolidat** fiind prognozate la 168,8 miliarde lei, din care 7 miliarde lei reprezentau intrări din fonduri europene pre și post aderare. **Deficitul bugetului general consolidat** a fost stabilit la 31,9 miliarde lei (5,9% din PIB-ul estimat inițial).

În primele luni din 2010, ca urmare a înrăutățirii condițiilor economice față de prognoza inițială, situația fiscală s-a deteriorat iar ținta de deficit bugetar pentru trimestrul I 2010 a fost ratată, în mare parte din cauza subperformanței încasărilor veniturilor bugetare. În acest context, fără măsuri corective suplimentare, deficitul bugetar ar fi atins 9,1 la sută din PIB până la finele anului 2010. Pentru a ține cont de deteriorarea ciclică a economiei, ținta de deficit pentru anul 2010 a fost revizuită la 6,8 la sută din PIB. Dinamica datelor privind **deficitul bugetar** este prezentat în **anexa 8**.

Ca urmare, Guvernul a propus un pachet de măsuri de consolidare pentru a reduce deficitul bugetar cu 2,3% din PIB (față de noul scenariu de bază), în principal prin **reducerea temporară cu 25% a salariilor** din sectorul public și reducerea cu 15% a cheltuielilor sociale. După ce Curtea Constituțională a blocat reducerea pensiilor cu 15%, pachetul final de consolidare fiscală a inclus **majorarea cotei de TVA cu 5 puncte procentuale (de la 19% la 24%)**, în vigoare din iulie anul trecut.

În urma evoluției peste așteptări a veniturilor din TVA și accize în lunile august și septembrie, bugetul general consolidat a fost rectificat pentru a doua oară, **ținta de deficit bugetar de 6,8%** din PIB fiind însă menținută.

În ceea ce privește **cheltuielile bugetare**, acestea au înregistrat un ritm mai lent de creștere (+ 4,2% față de anul precedent) până la 201,9 mld lei, în principal datorită declinului fondului de salarii cu 8,6% față de anul 2009 și reducerii cheltuielilor pentru investiții cu 5%. În schimb, **cheltuielile cu asistența socială** au înregistrat o creștere de 7,3% față de anul 2009.

Cu toate acestea, evoluția trimestrială a **cheltuielilor bugetului general consolidat** indică în continuare o concentrare acestora în ultimul trimestru al anului. În mod specific, cheltuielile totale în trimestrul IV 2010 însumează 58,2 miliarde lei, mai mari cu 20% față de trimestrul precedent, și cu 11% mai mari decât în trimestrul IV 2009. Mai mult de jumătate din creșterea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2010 se datorează capitolului de cheltuieli de capital care au crescut cu 97% față de trimestrul III.

4. Poziția fiscală structurală . Politica fiscală și bugetară este unul din principalele instrumente pe care guvernul le folosește pentru a influența economia prin schimbări în nivelul de impozitare și cel al cheltuielilor bugetare. Prin intermediul politicii fiscale și bugetare autoritățile pot controla variabilele macroeconomice, cum ar fi cererea agregată, venitul disponibil, și în cele din urmă activitatea economică în ansamblu. În această abordare, politica fiscală și bugetară joacă un rol-cheie pentru a atenua fluctuațiile ciclului economic.

5. Sustenabilitatea finanțelor publice, cu referire la :

- Indicatori de sustenabilitate a finanțelor publice
- Provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice
- Colectarea taxelor în România - comparații internaționale
- Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate
- Companiile de stat – arierate, eficiență și impact bugetar
- Arierele bugetului general consolidat

Un glosar al termenilor de specialitate utilizați în raport este dat în anexa 11.

Pentru indicatori de sustenabilitate a se vedea anexa 12.

6. Anul 2011 – Perspective și riscuri, cu analize pe următoarele componente :

- Cadrul macroeconomic
- Cadrul fiscal bugetar
- Riscuri

3.5 Raportarea, monitorizarea și execuția bugetară

3.5.1 Obiectivele și principiile raportării

Scopul principal al unui sistem de raportare financiară este demonstrarea modalităților prin care guvernul își gestionează resursele financiare – venituri și cheltuieli, active și pasive. De aceea, în mod ideal, aceasta ar trebui să răspundă următoarelor **obiective** :

- *Integritatea procesului bugetar*
 - folosirea resurselor conform legislației și obligațiilor/responsabilităților autorizate, legale și obligatorii;
 - volumul și ponderea alocărilor bugetare care nu au fost încă angajate (adică nefolosit);
 - volumul și structura cheltuielilor angajate dar nerealizate încă.
- *Performanțele funcționale*
 - costul programelor;
 - modul/sursa de finanțare a acestora;
 - rezultatele obținute;
 - obligațiile următoare pentru păstrarea rezultatelor obținute;
 - modul de gestionare a patrimoniului de către Guvern.
- *Sisteme de control*
 - sisteme necesare pentru asigurarea conformității cu reglementările bugetare și financiare;
 - gestionarea corectă a activelor;
 - performanțe adecvate.

Raportările reprezintă un instrument extrem de important pentru planificarea și formularea politicilor. Din acest motiv, acestea trebuie să asigure informații despre programele în derulare și despre principalele obiective ale ministerelor și agențiilor guvernamentale. Raportările pot fi folosite, de asemenea, ca sursă de informare pentru parlament și publicul larg. Astfel, instituția are ocazia de a-și prezenta realizările și de a da informații cu privire la scopurile sale.

Raportarea trebuie să aibă în vedere nevoile diferitelor grupuri de utilizatori:

- Guvernul, ministerele, agențiile și managerii de programe;
- legislativul;
- cetățenii, mass media, companiile, universitățile, ONG-urile;
- grupuri de interese, investitorii și creditorii,
- instituții de investiții financiare și piețele financiare.

Conform sondajelor realizate în diferite țări, există multe grupuri de utilizatori care au nevoie de informații complete și la timp cu privire la buget. Executivul are nevoie de informații periodice despre starea resurselor bugetare, pentru a putea asigura o implementare eficientă și pentru a evalua costurile comparate ale diferitelor programe. Cetățenii și legislativul au nevoie de informații despre costurile și performanțele programelor care îi afectează. Piețele financiare folosesc informația cu privire la starea financiară a administrației pentru a evalua bonitatea financiară a țării respective și pentru a judeca valoarea datoriei și nivelul corespunzător al ratelor dobânzilor și cursurilor de schimb.

Raportările pregătite de guvern pentru uz intern și extern sunt guvernate de următoarele **principii**:

- **Complete.** Informația, în formă consolidată, trebuie să acopere toate aspectele relațiilor financiare ale guvernului.
- **Legitime.** Forma și conținutul raportărilor financiare trebuie să fie potrivite pentru utilizatorii țintă și să respecte standardele acceptate.
- **Ușor de utilizat.** Raportările trebuie să fie ușor de înțeles de către utilizatorii bine-informați și interesați și trebuie să permită căutarea rapidă a informației și comunicarea facilă a acesteia. De asemenea, trebuie să conțină explicații și interpretări pentru legiuitori și pentru cetățenii care nu sunt familiarizați cu conceptele bugetare și problemele metodologice. Situațiile financiare pot fi dificil de înțeles pentru cei care nu sunt contabili; dacă este posibil, trebuie folosite grafice și ilustrații pentru o citire mai ușoară.
- **Credibile.** Informația prezentată în raportări trebuie să fie ușor de verificat și fără partizanate. Credibilitatea nu presupune precizie sau siguranță. Pentru unele elemente, o estimare explicată corespunzător asigură informații mai folositoare decât

lipsa oricărei estimări (de exemplu, cheltuielile fiscale, riscurile financiare sau obligațiile față de fondul de pensii).

- **Relevante.** Informația este transmisă ca răspuns la o nevoie recunoscută explicit. Funcția tradițională a raportărilor financiare la sfârșit de an este aceea de permite legislativului de verifica execuția bugetară. Obiectivele mai ample ale raportării financiare presupun faptul că raportările vor avea în vedere diferitele nevoi ale diferiților utilizatori. Una dintre criticile cele mai frecvente care se aduc raportărilor financiare ale guvernului este aceea că sunt pline de informații și dificil de interpretat.

- **Constante.** Constanța metodologiilor, ariei de aplicare și acoperirii raportărilor financiare nu este necesară numai în plan intern, ci și în timp. Odată adoptată o anumită metodă de raportare sau de contabilitate, aceasta trebuie folosită pentru toate tranzacțiile similare, cu excepția cazului că există o motivație clară pentru schimbarea acesteia. Dacă se schimbă metodele sau acoperirea raportărilor financiare, sau dacă se schimbă entitatea care efectuează raportarea, efectul acestei schimbări trebuie să apară în rapoarte.

- **Oportune.** De obicei, trecerea timpului diminuează utilitatea unei informații. O estimare realizată la momentul oportun poate fi mai folositoare decât informația precisă, pentru a cărei producție este nevoie de mai mult timp. Cu toate acestea, valoarea momentului oportun nu trebuie să împiedice realizarea unei compilații statistice și a verificării datelor, chiar și după publicarea rapoartelor preliminare.

- **Comparabile.** Raportarea financiară trebuie să ajute utilizatorii să realizeze comparații relevante între unitățile similare de raportare, cum ar fi comparații între costurile anumitor funcții și activități.

- **Utile.** Raportarea asupra activităților unui anumit minister sau agenție trebuie să fie utilă atât în interior, cât și în exterior, trebuie să contribuie la înțelegerea activităților actuale și viitoare ale agenției, surselor și utilizării fondurilor, managementului financiar al acestor fonduri, activelor și pasivelor existente.

Diferențierea între raportările cu un anumit scop, realizate pentru a răspunde anumitor nevoi și raportările financiare generale, realizate pentru un public mai larg, pot ajuta la definirea prezentării și modalității de diseminare a rapoartelor. De exemplu, raportările necesare pentru monitorizarea implementării bugetare sunt raportări cu un anumit scop, iar acestea se folosesc mai ales în cadrul administrației, pe când situațiile financiare trebuie considerate raportări generale. Cu toate acestea, diferențierea este oarecum subiectivă și depinde de contextul țării respective. Multe guverne au cerințe speciale de

raportare (care rezultă din auditul de mediu) sau raportări cu privire la fondul de pensii (pentru stabilirea politicilor de pensii) și așa mai departe. Aceste tipuri de raportări au devenit din ce în ce mai frecvente, pe măsură de guvernele încearcă să facă față nevoii de a răspunde presiunilor din partea diferitelor grupuri de interese.

3.5.2 Raportare financiară, monitorizare și execuție bugetară

Raportările cu privire la execuția bugetară au în vedere :

- *Gestionarea execuției bugetare* prin rapoarte zilnice, lunare și pe alte perioade;
- *Dinamica conturilor de alocări bugetare* prin un raport anual cu privire la alocările bugetare (sau raport de implementare a bugetului), care trebuie înaintat instanței supreme de audit și legislativului.

Raportarea financiară trebuie să respecte anumite standarde de raportare :

1. *Cerințele minime de raportare financiară* includ rapoarte, registre și documente auxiliare de tipul :

- Raportul general consolidat. Guvernul trebuie să publice un raport analitic asupra operațiunilor financiare consolidate. Acest raport va fi format din trei tabele care prezintă operațiunile financiare ale (i) administrației centrale; (ii) administrației locale; și (iii) administrației generale. Informațiile financiare cu privire la fondurile extra-bugetare trebuie consolidate în conturile de la nivelurile administrative respective;

- Situația restanțelor interne de plată (arieratelor). Acest raport face distincția între arieratele față de sectorul privat, față de entitățile regionale și față de sectorul public neguvernamental.

- Raport sumar de execuție a programului de cheltuieli guvernamentale. Acest raport se referă la cheltuielile bugetare și fonduri pe domenii funcționale și programe (dacă există). De asemenea, trebuie să facă distincția între cheltuielile curente și de capital, să prezinte situațiile din anii anteriori pentru comparație și să estimeze situațiile din anii următori, dacă în țara respectivă se practică estimări multianuale. Acest raport trebuie să acopere cel puțin doi ani financiari pentru a permite realizarea de comparații.

- Raport asupra datoriei externe pe termen mediu - datoria rămasă și cea rambursată în contul datoriei externe pe termen mediu, precum și proiecții ale costurilor serviciului datoriei pentru următorii 5 până la 10 ani;

- Raport asupra împrumuturilor pe termen scurt
- Raport asupra fondurilor nerambursabile.
- Situația angajamentelor viitoare.
- Situația fluxului de fonduri.
- Situația facilităților fiscale.

2. *Situații financiare în sistemul de contabilitate pe bază de angajamente* - permite realizarea de situații care dau o imagine mult mai completă a stării financiare al administrației, și reprezintă cu cadru constant și complex pentru realizarea rapoartelor menționate în secțiunea anterioară.

Sistemul de contabilitate pe bază de angajamente presupune, în mod obișnuit, pregătirea unei situații financiare de stare, sau a unui bilanț, care prezintă activele, pasivele și valoarea netă a administrației respective; o situație a performanțelor financiare, sau funcțională, care arată veniturile și cheltuielile de pe parcursul anului și o situație cu privire la creșterea sau scăderea valorii nete, care explică mișcările legate de soldurile de început și sfârșit al perioadei de raportare.

3. *Acoperirea administrativă a raportărilor financiare* - raportările financiare trebuie să acopere toate entitățile administrative. În multe țări, contabilitatea fondurilor reprezintă o mare problemă. Aceste fonduri le cuprind atât pe cele independente, cât și conturile speciale, gestionate de ministerul de finanțe sau de trezorerie. Atunci când contabilitatea fondurilor nu este consolidată rând cu rând, veniturile și cheltuielile guvernamentale sunt umflate prin operațiunile între fonduri, care, de fapt, reprezintă transferuri în interiorul administrației respective. În contabilitatea pe bază de angajament, dacă nu se face corect consolidarea iar veniturile atribuite unui fond sunt mai mari decât cheltuielile, surplusul de venituri este considerat obligație în contabilitatea autorității administrative respective, pe când cheltuielile mai mari decât cele prevăzute sunt considerate active (Ross și Kelly, 1997). Dacă, prin consolidare, aceste fonduri prezintă suficiente dezechilibre financiare, poziția financiară a administrației respective poate fi serios distorsionată.

4. *Entitățile publice neguvernamentale* - nu numai administrația de stat, ci și entitățile controlate sau deținute de guvern trebuie să producă rapoarte financiare regulate.

5. *Rapoarte cu privire la cheltuieli de investiții de capital* – pe programe sau proiecte.

6. *Probleme speciale legate de proiectele cu finanțare externă* - raportările asupra investițiilor de capital trebuie să includă și componenta neinvestițională a proiectelor finanțate din surse externe, astfel încât informația să poată fi folosită în discuțiile cu donatorii. Componenta de investiții și cea de costuri curente trebuie separate pe fiecare proiect.

Indicatorii de bază urmăriți prin raportare, monitorizare și execuție bugetară cuprind operațiunile financiare și reflectă performanța bugetară, flexibilitatea fiscală și alte aspecte ale *operațiunilor financiare* :

- Performanța Bugetară - analiza previziunilor inițiale bugetare în comparație cu cifrele finale și cu variațiile bugetare.
- Flexibilitatea Fiscală - măsura în care o unitate a administrației locale UAL își poate mări veniturile și reduce cheltuielile în cursul unei crize pentru a menține un buget echilibrat, fără să pună în pericol rambursarea la timp a obligațiilor către creditori.

4. CONTROLUL INTERN

4.1 Noțiuni introductive

În contextul importantelor reforme administrative arecente și actuale, rolul controlului intern se întărește și se schimbă neconținut. O caracteristică esențială a controlului intern este aceea că s-a transformat într-un important instrument de management, dar și de control al societății exercitat asupra diverselor nivele ale administrației. Deasemenea, dacă într-o abordare tradițională controlul intern era orientat spre procesele specifice administrațiilor publice și pe control financiar, astăzi controlul intern se orientează către rezultatele obținute de administrație, urmărind realizarea dezideratului celor « 3 E » (economicitate, eficacitate, eficiență). Cadrul legal al organizării și realizării controlului intern la entitățile publice cât și utilizarea fondurilor publice și administrarea patrimoniului public sunt reglementate de Ordonanța nr. 119 (r1) din 31/08/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 799 din 12/11/2003.

Controlul intern reprezintă ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilit de conducere în concordanță cu obiectivele organizației și cu reglementările legale, pentru a asigura administrarea economică, eficientă și eficace a resurselor. Controlul se extinde și asupra structurilor organizatorice, metodelelor și procedurilor de lucru utilizate. Controlul intern este definit ca ansamblul de politici și practici prin care se asigură că :

- programele guvernamentale își ating rezultatele stabilite;
- resursele utilizate sunt corelate cu scopurile și obiectivele instituției;
- programele sunt protejate de risipă, fraude și management necorespunzător și
- informația corectă este obținută, stocată, raportată și utilizată de factorii de decizie.

În unele țări (Franța, Portugalia și Spania) accentul este pus pe controlul exercitat de către o terță organizație centrală (structură specializată a ministerului finanțelor sau chiar acesta).

În alte țări (Olanda, Marea Britanie, Suedia, Norvegia), între care și România, responsabilitatea controlului intern a fost descentralizată la nivelul conducerii ministerelor de linie și al altor entități bugetare, sau chiar la nivelul unor oficiali din departamentele de buget-finanțe ale organizațiilor.

4.2 Reguli generale și obiective

Controlul intern se organizează în baza unor **reguli generale** :

- utilizarea unor instrucțiuni clare și instruirea corespunzătoare a întregului personal în privința obiectivelor, politicilor și codurilor de conduită specifice;
- definirea clară și lipsită de ambiguitate a responsabilităților personalului, în mod special a responsabilităților delegate;
- separația clară a atribuțiilor între salariații implicați în realizarea tranzacțiilor financiare, operațiuni vizând managementul resurselor și în mod special încheierea și executarea contractelor;
- dezvoltarea unei culturi organizaționale deschise, care să încurajeze personalul să sesizeze (semnalizeze) toate neregularitățile și neconformitățile;
- cunoașterea și aplicarea de către întregul personal a instrucțiunilor relevante.

Obiectivele generale ale controlului intern cuprind :

- realizarea, la un nivel corespunzător de calitate a atribuțiilor instituțiilor publice, stabilite în concordanță cu propria lor misiune, în condiții de regularitate, eficacitate, economicitate și eficiență;
- protejarea fondurilor publice împotriva pierderilor datorate erorii, risipei, abuzului sau fraudei;
- respectarea legii, a reglementărilor și deciziilor conducerii;
- dezvoltarea și întreținerea unor sisteme de colectare, stocare, prelucrare, actualizare și difuzare a datelor și informațiilor financiare și de conducere, precum și a unor sisteme și proceduri de informare publică adecvată prin rapoarte periodice.

Există mai multe momente ale acțiunilor la care este economic, eficient și eficace controlul intern, pentru fiecare moment fiind recomandat un anumit tip al controlului, astfel :

- *Controlul anteațiune sau preventiv* - pentru a se asigura că înainte de a efectua activitățile programate există toate premisele pentru obținerea rezultatelor urmărite. Controlul financiar preventiv este un exemplu de control care permite preîntâmpinarea apariției erorilor, a fraudelor sau utilizarea neeconomică a resurselor.

- *Controlul de pilotaj sau de îndrumare* - cunoscut sub denumirea de control de revenire sau control cibernetic, el este destinat să detecteze devierile la anumite stadii ale

derulării activităților generând acțiuni corective înainte ca secvența particulară de activități să fie complet realizată.

- *Sita de control sau controlul Da/Nu* - prevede o analiză a procesului în etapele sale specifice, esențiale, procedând la aprobarea sau respingerea anumitor activități pe baza comparării rezultatelor obținute cu standardele stabilite inițial.

- *Controlul postacțiune* - monitorizează rezultatele finale ale activităților, ele fiind importante pentru a corecta evenimentele nefavorabile prezente în procesele ciclice, pe baza premisei că devierile din situațiile similare în viitor sunt generate de aceleași cauze.

4.3 Organizarea controlului intern

Conducătorul instituției publice trebuie să asigure **elaborarea, aprobarea, aplicarea și perfecționarea** permanentă a :

- structurilor organizatorice de control,
- reglementărilor metodologice,
- procedurilor
- și criteriilor de evaluare

pentru a satisface cerințele generale și specifice de control intern.

Cerințele generale de control intern :

- asigurarea îndeplinirii obiectivelor entității publice prin evaluarea sistematică și menținerea la un nivel considerat acceptabil a riscurilor asociate structurilor, programelor, proiectelor sau operațiunilor;

- asigurarea unei atitudini cooperante a personalului de conducere și de execuție, acesta având obligația să răspundă în orice moment solicitărilor conducerii și să sprijine efectiv controlul intern;

- asigurarea integrității și competenței personalului de conducere și de execuție, a cunoașterii și înțelegerii de către acesta a importanței și rolului controlului intern;

- stabilirea obiectivelor specifice ale controlului intern, astfel încât acestea să fie adecvate, cuprinzătoare, rezonabile și integrate misiunii instituției și obiectivelor de ansamblu ale acesteia;

- supravegherea continuă de către personalul de conducere a tuturor activităților și îndeplinirea de către personalul de conducere a obligației de a acționa corectiv, prompt și responsabil ori de câte ori se constată încălcări ale legalității și regularității în efectuarea unor operațiuni sau în realizarea unor activități în mod neeconomic, ineficace sau ineficient.

Caracteristicile care condiționează buna funcționare a unui sistem de control intern :

- ***Controlul intern trebuie să fie o politică (program, strategie)***

Acest lucru este realizat de obicei sub forma unor manuale, precizări sau memorandumuri. Cel mai bun mijloc de a controla operațiunile este elaborarea unui manual de proceduri operaționale. Un Manual operațional trebuie să conțină declararea politicilor majore, organigramele și procedurile detaliate pentru efectuarea operațiunilor. Un asemenea manual este un element cheie pentru control și pentru realizarea consecventă a operațiunilor. Este de o valoare inestimabilă pentru auditori, deoarece descrie standardele conform cărora o operațiune poate fi evaluată.

- ***Politica trebuie să fie comunicată în mod adecvat personalului***

Politica ce conține standardele și sistemele de control trebuie să fie publicată și făcută cunoscută în mod corespunzător întregului personal. Sistemele de control nu pot fi puse în practică dacă nu sunt cunoscute.

- ***Controlul trebuie exercitat în mod corespunzător și consecvent (în mod corect și cu rigoare de către angajatul căruia i s-a repartizat sarcina)***

Elementul final din procesul de evaluare a funcționalității unui control intern este disciplina, rigoarea cu care este exercitat. Acest lucru trebuie definit până la nivelul de bază al executării unei operații. Permanent cineva trebuie să efectueze o activitate, cum ar fi analiza și semnarea unui document, pregătirea unei reconcilierii. Acestea sunt controale de bază și trebuie să existe o disciplină astfel încât ele să fie eficiente.

4.4 Controlul financiar preventiv

Termenul « Controlul financiar » se referă de obicei la aspectele financiare ale controlului intern. Controlul financiar preventiv constă în verificarea sistematică a proiectelor de operațiuni din punctul de vedere al :

- legalității și regularității;
- încadrării în limitele creditelor bugetare sau creditelor de angajament, după caz, stabilite potrivit legii.

Ministerul Finanțelor Publice este autoritatea de coordonare și reglementare a controlului financiar preventiv pentru toate entitățile publice.

Controlul financiar preventiv se organizează și se exercită în următoarele forme:

- *controlul financiar preventiv propriu*, la toate entitățile publice și asupra tuturor operațiunilor cu impact financiar asupra fondurilor publice și a patrimoniului public;

- *controlul financiar preventiv delegat*, la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și ai bugetului oricărui fond special, prin controlori delegați ai Ministerului Finanțelor Publice.

Controlul financiar preventiv trebuie integrat în mod treptat în sfera răspunderii manageriale.

Reguli în organizarea controlului financiar preventiv propriu :

- Conducătorii entităților au obligația să organizeze controlul financiar preventiv propriu și evidența angajamentelor în cadrul compartimentului contabil.

- Conducătorii entităților publice au obligația să stabilească proiectele de operațiuni supuse controlului financiar preventiv, documentele justificative și circuitul acestora.

- Controlul financiar preventiv propriu se exercită, prin viză, de persoane din cadrul compartimentelor de specialitate, desemnate în acest sens de către conducătorul entității publice, astfel :

- se supun aprobării ordonatorului de credite numai proiectele de operațiuni care respectă întru totul cerințele de legalitate, regularitate și încadrare în limitele creditelor bugetare sau creditelor de angajament aprobate și care poartă viza de control financiar preventiv propriu;

- în vederea acordării vizei de control financiar preventiv propriu, proiectele de operațiuni se prezintă însoțite de documentele justificative corespunzătoare, certificate în privința realității și legalității prin semnătura conducătorilor compartimentelor de specialitate care inițiază operațiunea respectivă;

- conducătorii compartimentelor de specialitate menționați anterior răspund pentru realitatea, regularitatea și legalitatea operațiunilor ale căror documente justificative le-au certificat.

Reguli în organizarea controlului financiar preventiv delegat :

- controlul financiar preventiv delegat se organizează și se exercită de către Ministerul Finanțelor Publice prin controlori delegați;

- controlorii delegați exercită viza de control financiar preventiv delegat asupra proiectelor de operațiuni vizate în prealabil de către controlul financiar preventiv propriu al instituției publice;

- controlorii delegați își desfășoară activitatea la sediul instituțiilor publice la care au fost numiți;

○ controlorul delegat își exercită atribuțiile în mod independent. El îl poate informa în mod direct pe ministrul finanțelor publice asupra situațiilor deosebite apărute în activitatea sa și nu i se poate impune, pe nici o cale, acordarea ori refuzul vizei de control financiar preventiv delegat.

Autorizarea efectuării unor operațiuni pentru care se refuză viza de control financiar preventiv se poate efectua de către ordonatorul de credite pe propria răspundere, numai dacă prin aceasta nu se depășește creditul bugetar aprobat. Ordonatorul de credite poate decide efectuarea operațiunii numai în baza unui act de decizie internă, emis în formă scrisă, prin care dispune, pe propria răspundere, efectuarea operațiunii. O copie a actului de decizie internă se transmite compartimentului de audit public intern al entității publice, precum și controlorului delegat, după caz.

Rolul sistemului de control intern este de a reduce și elimina riscurile ce pot apărea în funcționarea organizației și care pot împiedica atingerea scopului și obiectivelor acesteia.

Trăsăturile esențiale ale unui sistem de control intern public sunt următoarele :

- Identificarea riscurilor,
- Proiectarea sistemului și procedurilor care să permită diminuarea sau eliminarea riscurilor,
- Dezvoltarea unui sistem de audit intern care să verifice dacă sistemul de control intern este eficace în diminuarea sau eliminarea riscurilor, să identifice eventualele riscuri care nu au fost avute în vedere sau au fost tratate necorespunzător.

Conceptul de risc vizează următoarele elemente:

- Irosirea de resurse financiare, umane și tehnice, inclusiv de ajutoare externe,
- Lipsa regularității și eficienței în execuția bugetului sau a altor forme de politici publice,
- Infracțiunile financiare sau fraudele financiare,
- Corupția,
- Eroarea,
- Evidență contabilă necorespunzătoare,
- Incapacitatea de a furniza la timp informația financiară de calitate necesară managementului.

Pentru proceduri privind controlul financiar preventiv delegat a se vedea pe www.mfinante.ro

5. AUDIT

5.1 Noțiuni introductive. Auditul public intern

Auditul public intern reprezintă activitatea **funcțional independentă și obiectivă**, care dă asigurări și consiliere conducerii pentru :

- **buna administrare a veniturilor și cheltuielilor publice**, perfecționând activitățile entității publice;

- a ajuta entitatea publică să își **îndeplinească obiectivele** printr-o abordare sistematică și metodică, care evaluează și îmbunătățește eficiența și eficacitatea sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor de administrare.

În sfera de cuprindere a auditului public intern se includ, fără a fi exclusive :

- activitățile financiare sau cu implicații financiare desfășurate de entitatea publică din momentul constituirii angajamentelor până la utilizarea fondurilor de către beneficiarii finali, inclusiv a fondurilor provenite din asistență externă;

- constituirea veniturilor publice, respectiv autorizarea și stabilirea titlurilor de creanță, precum și a facilităților acordate la încasarea acestora;

- administrarea patrimoniului public, precum și vânzarea, gajarea, concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul privat/public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;

- sistemele de management financiar și control, inclusiv contabilitatea și sistemele informatice aferente.

Există mai multe **tipuri de audit** :

- *auditul de sistem*, care reprezintă o evaluare de profunzime a sistemelor de conducere și control intern, cu scopul de a stabili dacă acestea funcționează economic, eficiente și eficiente, pentru identificarea deficiențelor și formularea de recomandări pentru corectarea acestora;

- *auditul performanței*, care examinează dacă criteriile stabilite pentru implementarea obiectivelor și sarcinilor entității publice sunt corecte pentru evaluarea rezultatelor și apreciază dacă rezultatele sunt conforme cu obiectivele;

- *auditul de regularitate*, care reprezintă examinarea acțiunilor asupra efectelor financiare pe seama fondurilor publice sau a patrimoniului public, sub aspectul

respectării ansamblului principiilor, regulilor procedurale și metodologice care le sunt aplicabile.

Circuitul auditului (pista de audit) reprezintă stabilirea fluxurilor informațiilor, atribuțiile și responsabilitățile referitoare la acestea, precum și arhivarea documentației justificative complete, pentru toate stadiile desfășurării unei acțiuni, care să permită totodată reconstituirea operațiunilor de la suma totală până la detalii individuale și invers.

Pista de audit este deci o înregistrare cronologică a activităților din sistem, pentru a permite reconstrucția și examinarea succesiunii de evenimente și/sau schimbări într-un proces. O pistă de audit conform regulamentelor comunitare va fi considerată suficientă dacă permite:

- reconcilierea sumelor din execuțiile de casă ale Trezoreriei cu înregistrările de cheltuieli individuale și documentele suport deținute la diverse nivele administrative și de către beneficiarii finali, inclusiv unde cei din urmă nu sunt beneficiarii finali ai finanțării, organismele sau firma ce desfășoară operațiunile,
- verificarea alocării și transferurilor fondurilor disponibile comunitare și naționale.

O descriere orientativă a cerințelor de informații pentru o pistă de audit suficientă este oferită în Regulamentul Comunităților Europene nr.438/2001.

Este responsabilitatea auditorului intern să informeze conducerea când consideră că o pistă de audit este necorespunzătoare pentru procesul pe care îl auditează.

5.2 Obiective, organizare și atribuții

Obiectivele specifice auditului public intern sunt :

- asigurarea obiectivă și consilierea, destinate să îmbunătățească sistemele și activitățile entității publice;
- sprijinirea îndeplinirii obiectivelor entității publice printr-o abordare sistematică și metodică, prin care se evaluează și se îmbunătățește eficacitatea sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor administrării.

Organizarea compartimentului de audit public intern are la bază câteva reguli esențiale :

- Conducătorul instituției publice sau, în cazul altor entități publice, organul de conducere colectivă are obligația instituirii cadrului organizatoric și funcțional necesar desfășurării activității de audit public intern;

- La instituțiile publice mici, care nu sunt subordonate altor entități publice, auditul public intern se limitează la auditul de regularitate și se efectuează de către compartimentele de audit public intern ale Ministerului Finanțelor Publice;

- Conducătorul entității publice subordonate, respectiv aflate în coordonarea sau sub autoritatea altei entități publice, stabilește și menține un compartiment funcțional de audit public intern, cu acordul entității publice superioare; dacă acest acord nu se dă, auditul entității respective se efectuează de către compartimentul de audit public intern al entității publice care a decis aceasta.

Atribuțiile principale ale compartimentului de audit public intern :

- elaborează norme metodologice specifice entității publice în care își desfășoară activitatea, cu avizul Uniunii Centrale de Armonizare pentru Auditul Public Intern (UCAAPI), iar în cazul entităților publice subordonate, respectiv aflate în coordonarea sau sub autoritatea altei entități publice, cu avizul acesteia;

- elaborează proiectul planului anual de audit public intern și îl supune stre aprobare conducătorului organizației;

- efectuează activități de audit public intern pentru a evalua dacă sistemele de management financiar și control ale entității publice sunt transparente și sunt conforme cu normele de legalitate, regularitate, economicitate, eficiență și eficacitate;

- informează UCAAPI despre recomandările neînsușite de către conducătorul entității publice auditate, precum și despre consecințele acestora;

- raportează periodic asupra constatărilor, concluziilor și recomandărilor rezultate din activitățile sale de audit;

- elaborează raportul anual al activității de audit public intern;

- în cazul identificării unor iregularități sau posibile prejudicii, raportează imediat conducătorului entității publice și structurii de control intern abilitate.

- verifică respectarea normelor, instrucțiunilor, precum și a Codului privind conduita etică în cadrul compartimentelor de audit intern din entitățile publice subordonate, aflate în coordonare sau sub autoritate, și poate iniția măsurile corective necesare, în cooperare cu conducătorul entității publice în cauză.

Compartimentul de audit public intern auditează, cel puțin o dată la 3 ani, fără a se limita la acestea, următoarele:

- angajamentele bugetare și legale din care derivă direct sau indirect obligații de plată, inclusiv din fondurile comunitare;

- plățile asumate prin angajamente bugetare și legale, inclusiv din fondurile comunitare;
- vânzarea, gajarea, concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;
- concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;
- constituirea veniturilor publice, respectiv modul de autorizare și stabilire a titlurilor de creanță, precum și a facilităților acordate la încasarea acestora;
- alocarea creditelor bugetare;
- sistemul contabil și fiabilitatea acestuia;
- sistemul de luare a deciziilor;
- sistemele de conducere și control, precum și riscurile asociate unor astfel de sisteme;
- sistemele informatice.

5.3 Consiliere managerială

Consilierea reprezintă activitatea desfășurată de auditorii interni menită să aducă plusvaloare și să îmbunătățească administrarea entității publice, gestiunea riscului și controlul intern, fără ca auditorul intern să-și asume responsabilități manageriale.

Activitățile de consiliere desfășurate de către auditorii interni din cadrul compartimentelor de audit intern cuprind următoarele tipuri de consiliere:

- **consultanță** având ca scop identificarea obstacolelor care împiedică desfășurarea normală a proceselor, stabilirea cauzelor, determinarea consecințelor, prezentând totodată soluții pentru eliminarea acestora;
- **facilitarea înțelegerii** destinată obținerii de informații suplimentare pentru cunoașterea în profunzime a funcționării unui sistem, standard, sau prevedere normativă, necesare personalului care are ca responsabilitate implementarea acestora;
- **formarea și perfecționarea profesională** destinată furnizării cunoștințelor teoretice și practice referitoare la managementul financiar, gestiunea riscurilor și controlul intern prin organizarea de cursuri și seminarii.

Activitatea de consiliere se organizează și se desfășoară sub formă de:

- **misiuni de consiliere formalizate**, cuprinse într-o secțiune distinctă a planului de audit anual, efectuate prin abordări sistematice și metodice conform unor proceduri

prestabilite, având un caracter formalizat, așa cum se prevede în O.M.F.P. nr.1702/2005 pentru aprobarea normelor privind organizarea și exercitarea activității de consiliere;

- **misiuni de consiliere cu caracter informal**, realizate prin participarea în cadrul diferitelor comitete permanente sau la proiecte de durată determinată, la reuniuni punctuale, schimburi curente de informații;

- **misiuni de consiliere pentru situații excepționale**, cuprinzând participarea în cadrul unor echipe constituite în vederea reluării activităților urmare a unei situații de forță majoră sau alte evenimente excepționale.

Conducătorul organizației sau al departamentelor/unităților poate cere desfășurarea unor activități specifice de consiliere, ce nu sunt incluse în Planul de Audit, cum ar fi:

- emiterea unei opinii profesioniste privind calitatea noilor procese și proceduri;
- supravegherea implementării noilor procese sau sistemelor informaționale;
- asigurarea conformității cu noile cerințe legislative.

Planul anual de audit va ține cont de asemenea activități în fiecare an.

Pentru desfășurarea activității de consultanță, auditorul intern trebuie să-și păstreze obiectivitatea și să nu își asume responsabilitatea conducerii. Este interzis, în mod expres, ca același auditor să ofere servicii de consultanță într-un domeniu, iar ulterior să-l auditeze.

ANEXA 1

CLASIFICAȚIA INDICATORILOR PRIVIND FINANȚELE PUBLICE

VENITURI BUGET DE STAT

| Capitol | Subcap. | Paragraf | DENUMIREA INDICATORILOR |
|----------|---------|----------|---|
| | | | TOTAL VENITURI |
| | | | I. VENITURI CURENTE |
| | | | A. VENITURI FISCALE |
| | | | A1. IMPOZIT PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL |
| | | | A11. IMPOZIT PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL DE LA PERSOANE JURIDICE |
| 01.00 | | | Impozit pe profit |
| 01.00.01 | | | Impozit pe profit de la agenții economici*) |
| 01.00.02 | | | Impozit pe profit de la băncile comerciale*) |
| 02.00 | | | Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane juridice |
| 02.00.01 | | | Impozit pe veniturile realizate de persoanele juridice nerezidente |
| 02.00.02 | | | Impozitul pe profit obținut din activități comerciale ilicite sau din nerespectarea Legii privind protecția consumatorului |
| 02.00.03 | | | Impozit pe dividende datorat de persoane juridice |
| 02.00.04 | | | Impozitul pe venitul reprezentanțelor din România ale societăților comerciale și organizațiilor economice străine |
| 02.00.05 | | | Impozit pe profitul realizat de persoana fizică dintr-o asocieră cu o persoană juridică, care nu generează o persoană juridică |
| 02.00.06 | | | Impozit pe venitul microîntreprinderilor |
| 02.00.07 | | | Impozit pe veniturile microîntreprinderilor realizate de persoana fizică dintr-o asocieră cu o persoană juridică, care nu generează o persoană juridică |
| 02.00.50 | | | Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane juridice |
| | | | A12. IMPOZIT PE VENIT, PROFIT, ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL DE LA PERSOANE FIZICE |
| 03.00 | | | Impozit pe venit |
| | | | |
| 04.00 | | | Cote și sume defalcate din impozitul pe venit (se scad) |
| | | | ALTE IMPOZITE PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL |
| 05.00 | | | Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane fizice |
| | | | A2. IMPOZIT PE SALARII - TOTAL |
| | | | - Restanțe anii anteriori - |
| 06.00 | | | Impozit pe salarii - total |
| | | | A3. IMPOZITE ȘI TAXE PE PROPRIETATE |
| 07.00 | | | Impozite și taxe pe proprietate |
| 11.00 | | | Sume defalcate din TVA (se scad) |
| 12.00 | | | Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii |
| 14.00 | | | Accize*) |
| 14.00.01 | | | Accize încasate din vânzarea uleiurilor minerale*) |
| 14.00.02 | | | Accize încasate din vânzarea de alcool, distilate și băuturi alcoolice*) |

| | |
|----------|--|
| 14.00.03 | Accize încasate din vânzarea produselor din tutun*) |
| 14.00.04 | Accize încasate din vânzarea de cafea*) |
| 14.00.05 | Accize încasate din vânzarea altor produse*) |
| 14.00.06 | Accize încasate din vânzarea energiei electrice din producția internă*) |
| 14.00.07 | Accize încasate din vânzarea autoturismelor din producția internă*) |
| 14.00.08 | Accize încasate din vânzarea aparatelor de aer condiționat*) |
| 14.00.11 | Accize încasate în vamă din importul uleiurilor minerale*) |
| 14.00.12 | Accize încasate în vamă din importul de alcool, distilate și băuturi alcool) |
| 14.00.13 | Accize încasate în vamă din importul de produse din tutun*) |
| 14.00.14 | Accize încasate în vamă din importul de cafea*) |
| 14.00.15 | Accize încasate în vamă din importul energiei electrice*) |
| 14.00.16 | Accize încasate în vamă din importul altor produse*) |
| 14.00.17 | Accize încasate în vamă din importul autoturismelor*) |
| 14.00.18 | Accize încasate în vamă din importul aparatelor de aer condiționat*) |
| 14.00.50 | Accize de restituit/de compensat*) |
| 15.00 | Taxe pe servicii specifice |
| 16.00 | Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități |
| | A5. IMPOZIT PE COMERȚUL EXTERIOR ȘI TRANZACȚIILE INTERNAȚIONALE |
| 17.00 | Taxe vamale și alte taxe pe tranzacțiile internaționale |
| | A6. ALTE IMPOZITE ȘI TAXE FISCALE |
| 18.00 | Alte impozite și taxe fiscale |
| | B. CONTRIBUȚII DE ASIGURĂRI |
| 20.00 | Contribuțiile angajatorilor |
| 21.00 | Contribuțiile asiguraților |
| | C. VENITURI NEFISCALE |
| | C1. VENITURI DIN PROPRIETATE |
| 30.00 | Venituri din proprietate |
| 31.00 | Venituri din dobânzi |
| | C2. VÂNZĂRI DE BUNURI ȘI SERVICII |
| 33.00 | Venituri din prestări de servicii și alte activități |
| 34.00 | Venituri din taxe administrative, eliberări permise |
| 35.00 | Amenzi, penalități și confiscări |
| 36.00 | Diverse venituri |
| 37.00 | Transferuri voluntare, altele decât subvențiile |
| | II. VENITURI DIN CAPITAL |
| 39.00 | Venituri din valorificarea unor bunuri |
| | III. OPERAȚIUNI FINANCIARE |
| 40.00 | Încasări din rambursarea împrumuturilor acordate |
| | IV. SUBVENȚII |
| | SUBVENȚII DE LA ALTE NIVELE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE |
| 42.00 | Subvenții de la bugetul de stat |
| 43.00 | Subvenții de la alte administrații |
| 44.00 | Donații din străinătate |

*) Detalierea se face numai în execuție

ANEXA 2

CLASIFICAȚIA INDICATORILOR PRIVIND BUGETELE LOCALE

Venituri bugete locale

| Capitol | Subcap. | Paragraf | DENUMIREA INDICATORILOR |
|---------|----------|-------------|---|
| | | | TOTAL VENITURI |
| | | | I. VENITURI CURENTE |
| | | | A. VENITURI FISCALE |
| | | | A1. IMPOZIT PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL |
| | | | A11. IMPOZIT PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL DE LA PERSOANE JURIDICE |
| 01.02 | | | Impozit pe profit |
| | 01.02.01 | | Impozit pe profit de la agenții economici*) |
| | | | A12. IMPOZIT PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL DE LA PERSOANE FIZICE |
| 04.02 | | | Cote și sume defalcate din impozitul pe venit |
| | 04.02.01 | | Cote defalcate din impozitul pe venit |
| | 04.02.04 | | Sume alocate de consiliul județean pentru echilibrarea bugetelor locale |
| | | | ALTE IMPOZITE PE VENIT, PROFIT ȘI CÂȘTIGURI DIN CAPITAL |
| 05.02 | | | Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane fizice |
| | 05.02.50 | | Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital |
| | | | A2. IMPOZIT PE SALARII - TOTAL - Restanțe anii anteriori - |
| 06.02 | | | Impozit pe salarii - total |
| | 06.02.02 | | Cote defalcate din impozitul pe salarii - Restanțe anii anteriori - |
| | | | A3. IMPOZITE ȘI TAXE PE PROPRIETATE |
| 07.02 | | | Impozite și taxe pe proprietate |
| | 07.02.01 | | Impozit pe clădiri |
| | | 07.02.01.01 | Impozit pe clădiri de la persoane fizice*) |
| | | 07.02.01.02 | Impozit pe clădiri de la persoane juridice*) |
| | 07.02.02 | | Impozit pe terenuri |
| | | 07.02.02.01 | Impozit pe terenuri de la persoane fizice*) |
| | | 07.02.02.02 | Impozit pe terenuri de la persoane juridice*) |
| | 07.02.03 | | Taxe judiciare de timbru, taxe de timbru pentru activitatea notarială și alte taxe de timbru |
| | 07.02.50 | | Alte impozite și taxe pe proprietate |
| | | | A4. IMPOZITE ȘI TAXE PE BUNURI ȘI SERVICII |
| 11.02 | | | Sume defalcate din TVA |
| | 11.02.01 | | Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor și Municipiului București |

- 11.02.02 Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor Municipiului București
- 11.02.03 Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru subvenționarea energiei termice livrate populației
- 11.02.04 Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru sistemele centralizate de producere și distribuție a energiei termice
- 11.02.05 Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru drumuri
- 11.02.06 Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale
- 12.02 Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii
- 12.02.07 Taxe hoteliere
- 15.02 Taxe pe servicii specifice
- 15.02.01 Impozit pe spectacole
- 15.02.50 Alte taxe pe servicii specifice
- 16.02 Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități

.....

- A6. ALTE IMPOZITE ȘI TAXE FISCALE
- 18.02 Alte impozite și taxe fiscale
- C. VENITURI NEFISCALE
- C1. VENITURI DIN PROPRIETATE
- 30.02 Venituri din proprietate
- 31.02 Venituri din dobânzi
- C2. VÂNZĂRI DE BUNURI ȘI SERVICII
- 33.02 Venituri din prestări de servicii și alte activități
- 34.02 Venituri din taxe administrative, eliberări permise
- 35.02 Amenzi, penalități și confiscări
- 36.02 Diverse venituri
- 37.02 Transferuri voluntare, altele decât subvențiile
- II. VENITURI DIN CAPITAL
- 39.02 Venituri din valorificarea unor bunuri
- III. OPERAȚIUNI FINANCIARE
- 40.02 Încasări din rambursarea împrumuturilor acordate
- IV. SUBVENȚII
- SUBVENȚII DE LA ALTE NIVELE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
- 42.02 Subvenții de la bugetul de stat
- A. De capital
- 42.02.01 Retehnologizarea centralelor termice și electrice de termoficare
- 42.02.03 Investiții finanțate parțial din împrumuturi externe
- 42.02.04 Aeroporturi de interes local
- 42.02.05 Planuri și regulamente de urbanism
- 42.02.06 Străzi care se vor amenaja în perimetrele destinate construcțiilor de cvartale de locuințe noi
- 42.02.07 Finanțarea studiilor de fezabilitate aferente proiectelor SAPARD
- 42.02.09 Finanțarea programului de pietruire a drumurilor

42.02.10 comunale și alimentare cu apă a satelor
Finanțarea acțiunilor privind reducerea riscului
seismic al construcțiilor existente cu destinație
de locuință

43.02 B. Curențe
Subvenții de la alte administrații

ANEXA 3

CHELTUIELI CLASIFICAȚIA FUNCȚIONALĂ – buget de stat

| Capitol | Subcap. | Paragraf | DENUMIREA INDICATORILOR |
|-------------------------|-------------|----------|--|
| TOTAL CHELTUIELI | | | |
| 50.00 | | | Partea I SERVICII PUBLICE GENERALE |
| 51.00 | | | Autorități publice și acțiuni externe |
| 51.00.01 | | | Autorități executive și legislative |
| | 51.00.01.01 | | Administrația prezidențială |
| | 51.00.01.02 | | Autorități legislative |
| | 51.00.01.03 | | Autorități executive |
| | 51.00.01.04 | | Alte organe ale autorităților publice |
| 51.00.02 | | | Servicii publice descentralizate |
| 51.00.03 | | | Contribuția la bugetul UE și cofinanțarea fondurilor primite de la UE |
| 53.00 | | | Cercetare fundamentală și cercetare dezvoltare |
| 53.00.01 | | | Cercetare fundamentală (de bază) |
| 53.00.02 | | | Cercetare și dezvoltare pentru servicii publice generale |
| 54.00 | | | Alte servicii publice generale |
| 54.00.01 | | | Programe de informare și prezentare a imaginii României |
| 54.00.02 | | | Fond de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului |
| 54.00.03 | | | Fond de intervenție la dispoziția Guvernului |
| 54.00.04 | | | Fondul Național de Preaderare |
| 54.00.05 | | | Fond de rezervă bugetară la dispoziția autorităților locale |
| 54.00.06 | | | Fond pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate/garantate de stat |
| 54.00.07 | | | Fond pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate/garantate de administrațiile publice locale |
| 54.00.08 | | | Fond de rulment |
| 54.00.09 | | | Târguri, saloane și expoziții de carte și de publicații culturale |
| 54.00.10 | | | Servicii publice comunitare de evidență a persoanelor |
| 54.00.50 | | | Alte servicii publice generale |
| 55.00 | | | Tranzacții privind datoria publică și împrumuturi |
| 56.00 | | | Transferuri cu caracter general între diferite nivele ale administrației |
| | | | |
| 59.00 | | | Partea a II-a APĂRARE, ORDINE PUBLICĂ ȘI SIGURANȚĂ NAȚIONALĂ |
| 60.00 | | | Apărare |
| 61.00 | | | Ordine publică și siguranță națională |
| 64.00 | | | Partea a III-a CHELTUIELI SOCIAL-CULTURALE |
| 65.00 | | | Învățământ |
| 66.00 | | | Sănătate |
| 67.00 | | | Cultură, recreere și religie |
| 68.00 | | | Asigurări și asistență socială |
| 69.00 | | | ASIGURĂRI ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ PENTRU ACCIDENTE DE MUNCĂ ȘI BOLI PROFESIONALE |
| | | | Partea a IV-a SERVICII ȘI DEZVOLTARE PUBLICĂ, |

| | |
|----------|--|
| | LOCUIŢE, MEDIU ŞI APE |
| 70.00 | Locuinţe, servicii şi dezvoltare publică |
| 74.00 | Protecţia mediului |
| 79.00 | Partea a V-a ACŢIUNI ECONOMICE |
| 80.00 | Acţiuni generale economice, comerciale şi de muncă |
| 81.00 | Combustibili şi energie |
| 82.00 | Industria extractivă, prelucrătoare şi construcţii |
| 83.00 | Agricultură, silvicultură, piscicultură şi vânătoare |
| 84.00 | Transporturi |
| 85.00 | Comunicaţii |
| 86.00 | Cercetare şi dezvoltare în domeniul economic |
| 87.00 | Alte acţiuni economice |
| 96.00 | Partea a VII-a REZERVE, EXCEDENT/DEFICIT |
| 97.00 | Rezerve |
| 97.00.01 | Fond de rezervă al Casei Naţionale de Pensii |
| 97.00.02 | Fond de rezervă al Casei Naţionale de Asigurări de |
| | Sănătate |
| 98.00 | Excedent |
| 99.00 | Deficit |

ANEXA 4

CLASIFICAȚIA INDICATORILOR PRIVIND BUGETELE LOCALE

CHELTUIELI CLASIFICAȚIA FUNCȚIONALĂ – bugete locale

| Capitol | Subcap. | Paragraf | DENUMIREA INDICATORILOR |
|-------------------------|---------|----------|---|
| TOTAL CHELTUIELI | | | |
| 50.02 | | | Partea I SERVICII PUBLICE GENERALE |
| 51.02 | | | Autorități publice și acțiuni externe |
| 51.02.01 | | | Autorități executive și legislative |
| 51.02.01.03 | | | Autorități executive |
| 54.02 | | | Alte servicii publice generale |
| 54.02.05 | | | Fond de rezervă bugetară la dispoziția autorităților locale |
| 54.02.06 | | | Fond pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate/garantate de stat |
| 54.02.07 | | | Fond pt. garantarea împrumuturilor externe, contractate/garantate de admin. publice locale |
| 54.02.10 | | | Servicii publice comunitare de evidență a persoanelor |
| 54.02.50 | | | Alte servicii publice generale |
| 55.02 | | | Tranzacții privind datoria publică și împrumuturi |
| 56.02 | | | Transferuri cu caracter general între diferite |
| 59.02 | | | Partea a II-a APĂRARE, ORDINE PUBLICĂ ȘI SIGURANȚĂ NAȚIONALĂ |
| 60.02 | | | Apărare |
| 61.02 | | | Ordine publică și siguranță națională |
| 64.02 | | | Partea a III-a CHELTUIELI SOCIAL-CULTURALE |
| 65.02 | | | Învățământ |
| 66.02 | | | Sănătate |
| 67.02 | | | Cultură, recreere și religie |
| 68.02 | | | Asigurări și asistență socială |
| | | | Partea a IV-a SERVICII ȘI DEZVOLTARE PUBLICĂ, LOCUINȚE, MEDIU ȘI APE |
| 70.02 | | | Locuințe, servicii și dezvoltare publică |
| 74.02 | | | Protecția mediului |
| 79.02 | | | Partea a V-a ACȚIUNI ECONOMICE |
| 80.02 | | | Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă |
| 81.02 | | | Combustibili și energie |
| 83.02 | | | Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare |
| 87.02 | | | Alte acțiuni economice |
| 96.02 | | | Partea a VII-a REZERVE, EXCEDENT/DEFICIT |
| 97.02 | | | Rezerve |
| 98.02 | | | Excedent |
| 99.02 | | | Deficit |

ANEXA 5

CLASIFICAȚIA INDICATORILOR PRIVIND FINANȚELE PUBLICE
CHELTUIELI CLASIFICAȚIA ECONOMICĂ

| Titlu | Articol | Alineat | DENUMIREA INDICATORILOR |
|-------|----------|---------|---|
| | | | TOTAL CHELTUIELI |
| | | | 01. CHELTUIELI CURENTE |
| | | | (01 = 10 + 20 + 30 + 40 + 50 + 51 + 55 + 57 + 59) |
| 10 | | | TITLUL I CHELTUIELI DE PERSONAL |
| 10.01 | | | Cheltuieli salariale în bani |
| | 10.01.01 | | Salarii de bază |
| | 10.01.02 | | Salarii de merit |
| | 10.01.03 | | Indemnizație de conducere |
| | 10.01.04 | | Spor de vechime |
| | 10.01.05 | | Sporuri pentru condiții de muncă |
| | 10.01.06 | | Alte sporuri |
| | 10.01.07 | | Ore suplimentare |
| | 10.01.08 | | Fond de premii |
| | 10.01.09 | | Primă de vacanță |
| | 10.01.10 | | Fond pentru posturi ocupate prin cumul |
| | 10.01.11 | | Fond aferent plății cu ora |
| | 10.01.12 | | Indemnizații plătite unor persoane din afara unității |
| | 10.01.13 | | Indemnizații de delegare |
| | 10.01.14 | | Indemnizații de detașare |
| | 10.01.15 | | Alocații pentru transportul la și de la locul de muncă |
| | 10.01.16 | | Alocații pentru locuințe |
| | 10.01.30 | | Alte drepturi salariale în bani |
| 10.02 | | | Cheltuieli salariale în natură |
| | 10.02.01 | | Tichete de masă |
| | 10.02.02 | | Norme de hrană |
| | 10.02.03 | | Uniforme și echipament obligatoriu |
| | 10.02.04 | | Locuința de serviciu folosită de salariat și familia sa |
| | 10.02.05 | | Transportul la și de la locul de muncă |
| | 10.02.30 | | Alte drepturi salariale în natură |
| 10.03 | | | Contribuții |
| | 10.03.01 | | Contribuții de asigurări sociale de stat |
| | 10.03.02 | | Contribuții de asigurări de șomaj |
| | 10.03.03 | | Contribuții de asigurări sociale de sănătate |
| | 10.03.04 | | Contribuții de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale |
| | 10.03.05 | | Prime de asigurare viață plătite de angajator pentru angajați |
| 20 | | | TITLUL II BUNURI ȘI SERVICII |
| 20.01 | | | Bunuri și servicii |
| | 20.01.01 | | Furnituri de birou |
| | 20.01.02 | | Materiale pentru curățenie |
| | 20.01.03 | | Încălzit, iluminat și forță motrică |
| | 20.01.04 | | Apă, canal și salubritate |
| | 20.01.05 | | Carburanți și lubrifianți |
| | 20.01.06 | | Piese de schimb |
| | 20.01.07 | | Transport |

- 20.01.08 Poștă, telecomunicații, radio, tv, internet
- 20.01.09 Materiale și prestări de servicii cu caracter funcțional
- 20.01.30 Alte bunuri și servicii pentru întreținere și funcționare
- 20.02 Reparații curente
- 20.03 Hrană
 - 20.03.01 Hrană pentru oameni
 - 20.03.02 Hrană pentru animale
- 20.04 Medicamente și materiale sanitare
 - 20.04.01 Medicamente
 - 20.04.02 Materiale sanitare
 - 20.04.03 Reactivi
 - 20.04.04 Dezinfectanți
- 20.05 Bunuri de natura obiectelor de inventar
 - 20.05.01 Uniforme și echipament
 - 20.05.03 Lenjerie și accesorii de pat
 - 20.05.30 Alte obiecte de inventar
- 20.06 Deplasări, detașări, transferări
 - 20.06.01 Deplasări interne, detașări, transferări
 - 20.06.02 Deplasări în străinătate
- 20.09 Materiale de laborator
- 20.10 Cercetare-dezvoltare
- 20.11 Cărți, publicații și materiale documentare
- 20.12 Consultanță și expertiză
- 20.13 Pregătire profesională
- 20.14 Protecția muncii
- 20.15 Muniție, furnituri și armament de natura activelor fixe pentru armată
- 20.16 Studii și cercetări

.....

- 30 TITLUL III DOBÂNZI
 - 40 TITLUL IV SUBVENȚII
 - 50 TITLUL V FONDURI DE REZERVĂ
 - 50.01 Fond de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului
 - 50.02 Fond de intervenție la dispoziția Guvernului
 - 50.04 Fond de rezervă bugetară la dispoziția autorităților locale
 - 51 TITLUL VI TRANSFERURI ÎNTRE UNITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
 - 55 TITLUL VII ALTE TRANSFERURI
 - 57 TITLUL VIII ASISTENȚĂ SOCIALĂ
 - 59 TITLUL IX ALTE CHELTUIELI
 - 70 70. CHELTUIELI DE CAPITAL (70 = 71 + 72)
 - 71 TITLUL X ACTIVE NEFINANCIARE (71.01 + 71.02)
 - 72 TITLUL XI ACTIVE FINANCIARE
 - 79 79. OPERAȚIUNI FINANCIARE (79 = 80 + 81)
 - 80 TITLUL XII ÎMPRUMUTURI
 - 81 TITLUL XIII RAMBURSĂRI DE CREDITE
 - 90 TITLUL XIV REZERVE, EXCEDENT/DEFICIT
 - 91.01 Rezerve
 - 92.01 Excedent
 - 93.01 Deficit
-

Anexa 6

Legi din domeniul buget-finanțe, în vigoare la începutul anului 2011 sau care produc efecte la începutul anului 2011.

| |
|--|
| Legea nr. 2 din 17 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, publicată în Buletinul Oficial al României nr. 54-55 din 27 iulie 1981 |
| Legea nr. 22 din 18 noiembrie 1969 privind angajarea gestionarilor, constituirea de garanții și răspunderea în legătură cu gestionarea bunurilor organizațiilor socialiste, publicată în Buletinul Oficial al României nr. 132 din 18 noiembrie 1969 |
| Legea nr. 32 (Decretul Consiliului de Stat nr. 209 din 5 iulie 1976) pentru aprobarea Regulamentului operațiilor de casa ale unitatilor socialiste, publicată în Buletinul Oficial al României nr. 64 din 6 iulie 1976 |
| Legea nr. 82 din 24 decembrie 1991 – Legea contabilității, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 454 din 18 iunie 2008 |
| Legea nr. 15 din 24 martie 1994 privind amortizarea capitalului imobilizat în active corporale și necorporale, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 242 din 31 mai 1999 |
| Legea nr. 84 din 24 iulie 1995 - Legea învățământului, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 606 din 10 decembrie 1999 |
| Legea nr. 130 din 16 octombrie 1996 privind contractul colectiv de muncă, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 184 din 19 mai 1998 |
| Legea nr. 128 din 12 iulie 1997 privind Statutul personalului didactic, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 158 din 16 iulie 1997 |
| Legea nr. 213 din 17 noiembrie 1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 448 din 24 noiembrie 1998 |
| Legea nr. 130 din 20 iulie 1999 privind unele măsuri de protecție a persoanelor încadrate în muncă, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 190 din 20 martie 2007 |
| Legea nr. 168 din 12 noiembrie 1999 privind soluționarea conflictelor de muncă, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 582 din 29 noiembrie 1999 |
| Legea nr. 188 din 08 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 365 din 29 mai 2007 |
| Legea nr. 19 din 17 martie 2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 140 din 1 aprilie 2000 |
| Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 164 din 2 aprilie 2001 |
| Legea nr.164 din 7 aprilie 2001 privind pensiile militare de stat, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 748 din 14 octombrie 2002 |
| Legea nr.195 din 20 aprilie 2001 – Legea voluntariatului, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 276 din 25 aprilie 2007 |
| Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 – Legea administrației publice locale, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007 |
| Legea nr. 76 din 16 ianuarie 2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 103 din 6 februarie 2002 |
| Legea nr.202 din 19 aprilie 2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 150 din 1 martie 2007 |

| |
|---|
| Legea nr. 500 din 11 iulie 2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 597 din 13 august 2008 |
| Legea nr. 672 din 19 decembrie 2002 privind auditul public intern, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 953 din 24 decembrie 2002 |
| Legea nr. 53 din 24 ianuarie 2003 – Codul muncii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 72 din 5 februarie 2003 |
| Lege nr. 54 din 24 ianuarie 2003 - Legea sindicatelor, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 73 din 5 februarie 2003 |
| Lege nr. 571 din 22 decembrie 2003 – Legea privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 927 din 23 decembrie 2003 |
| Legii nr. 288/2004 privind organizarea studiilor universitare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 614 din 7 iulie 2004 |
| Lege nr. 67 din 22 martie 2006 privind protecția drepturilor salariaților în cazul transferului întreprinderii, al unității sau al unor părți ale acestora, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 276 din 28 martie 2006 |
| Lege nr. 95 din 14 aprilie 2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 372 din 28 aprilie 2006 |
| Legea nr. 193 din 17 mai 2006 privind acordarea tichetelor cadou și a tichetelor de creșă, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 446 din 23 mai 2006 |
| Legea nr. 200 din 22 mai 2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 453 din 25 mai 2006 |
| Legea nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 618 din 18 iulie 2006 |
| Legea nr. 319 din 14 iulie 2006 – Legea a securității și sănătății în muncă, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 646 din 26 iulie 2006 |
| Legea nr. 448 din 6 decembrie 2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1006 din 18 decembrie 2006 |
| Legea nr. 339 din 3 decembrie 2007 privind promovarea aplicării strategiilor de management de proiect la nivelul unităților administrativ-teritoriale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 839 din 7 decembrie 2007 |
| Legea nr. 18 din 26 februarie 2009 – Lege a bugetului de stat pe anul 2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 121 din 27 februarie 2009 |
| Legea nr. 19 din 26 februarie 2009 – Lege a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 122 din 27 februarie 2009 |
| Legea nr. 329 din 5 noiembrie 2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 761 din 9 noiembrie 2009 |
| Legea nr. 330 din 5 noiembrie 2009 – Lege cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 762 din 9 noiembrie 2009 |
| Legea nr. 286 din 28 decembrie 2010 a bugetului de stat pe anul 2011, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 879 din 28 decembrie 2010 |

| |
|--|
| Legea nr. 287 din 28 decembrie 2010 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2011, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 880 din 28 decembrie 2010 |
| Legea nr. 69 din 16 aprilie 2010 a responsabilității fiscal-bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 252 din 20 aprilie 2010 |
| Legea nr. 118 din 30 iunie 2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 441 din 30 iunie 2010 |
| Legea nr. 178 din 1 octombrie 2010 a parteneriatului public-privat, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 676 din 5 octombrie 2010 |
| Legea nr. 263 din 16 decembrie 2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 852 din 20 decembrie 2010 |
| Legea nr. 284 din 28 decembrie 2010 - Lege cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 877 din 28 decembrie 2010 |
| Legea nr. 285 din 28 decembrie 2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 878 din 28 decembrie 2010 |

Anexa 7

Termeni financiar-bugetari și definiții specifice (din Legea 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare)

1. strategia fiscal-bugetară - documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de 3 ani;

2. bugetul general consolidat - ansamblul bugetelor componente ale sistemului bugetar agregate și consolidate pentru a forma un întreg: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetul centralizat al unităților administrativ-teritoriale, bugetul Trezoreriei Statului, bugetele instituțiilor publice autonome, bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, din bugetul asigurărilor sociale de stat și din bugetele fondurilor speciale, după caz, bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice, bugetul fondurilor externe nerambursabile, precum și al altor entități finanțate în proporție de peste 50% din fonduri publice stabilite potrivit normelor europene;

3. cheltuielile primare ale bugetului general consolidat - cheltuielile bugetului general consolidat, din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice;

4. soldul bugetului general consolidat - diferența dintre veniturile bugetului general consolidat și cheltuielile bugetului general consolidat;

5. soldul primar al bugetului general consolidat - diferența dintre veniturile și cheltuielile primare ale bugetului general consolidat;

6. deteriorarea soldului bugetului general consolidat - majorarea deficitului bugetului general consolidat sau diminuarea excedentului bugetului general consolidat față de cel prevăzut în strategia fiscal-bugetară pentru anul respectiv;

7. ciclul economic - definit și măsurat conform metodologiilor recunoscute la nivelul Uniunii Europene;

8. cheltuielile de personal - totalul cheltuielilor suportate din bugetul general consolidat pentru personalul din sectorul bugetar, pe parcursul unui exercițiu bugetar, respectiv cheltuielile cu salariile de bază, soldele funcțiilor de bază și indemnizațiile lunare de încadrare, sporurile, indemnizațiile, premiile, stimulentele și alte drepturi de

natură salarială, în bani sau natură, stabilite conform legii, precum și contribuțiile sociale ce revin în sarcina angajatorului aferente acestora;

9. entități finanțate în proporție de peste 50% din fonduri publice - entități considerate ca făcând parte din administrația publică dacă alocațiile de la buget acoperă mai mult de 50% din costurile de producție;

10. asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori - asistența financiară nerambursabilă primită de România sub forma fondurilor nerambursabile de preaderare și postaderare potrivit prevederilor memorandumurilor și acordurilor de finanțare încheiate între Comisia Comunității Europene sau alți donatori și Guvernul României;

11. bugetul centralizat al unităților administrativ-teritoriale - veniturile și cheltuielile bugetelor generale ale unităților administrativ-teritoriale, definite la [art. 3 alin. \(1\) din Legea nr. 273/2006](#), cu modificările și completările ulterioare;

12. cheltuieli de natura investițiilor - includ cheltuielile de capital și transferuri pentru programele de dezvoltare.

**Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2010
(din raportul anual al Consiliului fiscal)**

| Anexa 8 : Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2010 | | | | |
|--|--------------------------|---------------------------|----------------------|--------------|
| Program inițial | Prima rectificare | A doua rectificare | Execuție 2010 | |
| Venituri Totale | 168,8 | 165,4 | 166,8 | 168,6 |
| Venituri fiscale | 94,0 | 90,7 | 92,6 | 93,0 |
| Contribuții asigurări | 49,8 | 46,1 | 45,2 | 45,7 |
| Fonduri UE | 7,0 | 7,5 | 8,9 | 9,4 |
| Cheltuieli Totale, din care: | 200,7 | 200,0 | 201,4 | 201,9 |
| Cheltuieli curente | 180,2 | 180,6 | 181,6 | 183,0 |
| Cheltuieli de capital | 20,4 | 19,5 | 19,6 | 19,4 |
| Deficit bugetar | -31,9 | -34,6 | -34,6 | -33,3 |

Pachetul de măsuri fiscal-bugetare implementate din iulie 2010 a generat ajustarea vizată, susținut și de revenirea veniturilor fiscale începând cu trimestrul III 2010. Așadar, datele pentru anul 2010 indică un nivel al deficitului bugetar de 6,5% din PIB în bază cash, ținta stabilită pentru finele anului 2010 fiind realizată cu o marjă confortabilă de 0,3% PIB.

Estimarea deficitului bugetar conform ESA 95 notificată către Eurostat în octombrie 2010 era de 7,2% din PIB, nivel apropiat de cel estimat de Comisia Europeană în prognoza de toamnă (7,3% din PIB). Având în vedere rezultatul mai bun decât estimat la finele anului 2010 precum și 14 performanța veniturilor bugetare în luna ianuarie 2011 este foarte probabil ca nivelul deficitului calculat conform metodologiei europene să fie mai mic decât estimările inițiale.

Într-adevăr, performanța bugetară a început să se îmbunătățească începând cu luna august pe măsura apariției efectelor pachetului de consolidare fiscală. Creșterea deficitului bugetar a decelerat constant pentru cinci luni consecutive. În perioada august-decembrie, deficitul bugetar s-a contractat cu 12% față de anul precedent, comparativ cu o creștere față de anul precedent de 25,6% în prima jumătate a anului 2010.

În anul 2010, veniturile bugetului general consolidat au crescut cu 7,2% față de anul precedent până la 168,6 miliarde lei (32,8% din PIB₃) pe seama evoluției peste așteptări a veniturilor din impozitele indirecte.

Evoluția posturilor ocupate pe ordonatori de credite

| Anexa 9 Evoluția posturilor ocupate pe ordonatori de credite | Decembrie 2008 | Decembrie 2010 | Diferente |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------|
| Total posturi ocupate | 1.398.757 | 1.266.550 | -132.207 |
| A. Administrație centrală | 694.995 | 639.722 | -55.273 |
| 1. Buget de stat, din care: | 338.727 | 334.533 | -4.194 |
| Ministerul Administrației și Internelor | 146.955 | 147.822 | 867 |
| Ministerul Apărării | 79.666 | 79.210 | -456 |
| Ministerul Finanțelor Publice | 33.716 | 31.210 | -2.506 |
| Ministerul Justiției | 13.558 | 15.053 | 1.495 |
| Restul ministerelor | 64.832 | 61.238 | -3.594 |
| 2. Instituții autofinanțate, din care: | 304.132 | 260.001 | -44.131 |
| Unități sanitare ⁴ | 209.273 | 176.638 | -32.635 |
| Unități de învățământ superior de stat | 68.095 | 68.229 | 134 |
| 3. Instituții finanțate din bugetele asigurărilor sociale | 52.136 | 45.188 | -6.948 |
| B. Administrație locală, din care: | 703.762 | 626.828 | -76.934 |
| Învățământ preuniversitar | 332.952 | 303.477 | -29.475 |
| Autorități executive locale | 310.912 | 264.382 | -46.530 |

Absorbția fondurilor europene

Pentru perioada 2007-2013, România beneficiază de 19,2 miliarde euro prin fonduri europene structurale și de coeziune. Coordonate prin politica de coeziune a UE, aceste fonduri sunt destinate pentru a sprijini convergența țărilor membre, creșterea competitivității și ocuparea forței de muncă.

Milioane Euro

| Anexa 10 : Situatia absorbtiei fondurilor structurale pe programe operationale | | | | | | |
|---|---------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|
| Total alocari 2007-2013 | | Plati decembrie 2010 | | | Rata absorbtie | Absorbtie excl. prefin |
| | | Total, din care: | | Ramb UE | | |
| | | | Prefin | | | |
| Dezvoltare regionala | 3.726 | 554,9 | 381,4 | 173,5 | 14,9% | 4,7% |
| Mediu | 4.512 | 318,5 | 266,2 | 52,3 | 7,1% | 1,2% |
| Transport | 4.565 | 47,2 | 0,0 | 47,2 | 1,0% | 1,0% |
| Competitivitate | 2.554 | 251,2 | 106,3 | 144,8 | 9,8% | 5,7% |
| Resurse Umane | 3.476 | 464,2 | 416,6 | 47,6 | 13,4% | 1,4% |
| Dezvoltarea capacității administrative | 208 | 10,2 | 4,1 | 6,1 | 4,9% | 2,9% |
| Asistenta tehnica | 170 | 9,0 | 1,2 | 7,8 | 5,3% | 4,6% |
| Total | 19.211 | 1.655,3 | 1.175,8 | 479,5 | 8,6% | 2,5% |

Sursa: Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, calcule Consiliul Fiscal

Cu o rată a absorbtiei de doar 8,6% din bugetul total alocat (15% cea mai mare rată în cazul programului operațional pentru dezvoltare regională și 1% cea mai mică în cazul PO Transport), România se confruntă cu provocări serioase și riscul de a pierde aceste oportunități.

Cu doar 47 milioane de euro cheltuite până la sfârșitul anului 2010 (circa 1% din alocarea totală pe 2007-2013), POS Transport este cel mai puțin performant program operațional. Bulgaria, spre exemplu, a absorbit până la finele lui 2010, 5,81% din suma totală disponibilă (circa 94 de milioane euro) pentru infrastructură de transport și a contractat 30%.

POR și POSDRU sunt în continuare programele cele mai performante în absorbtia de fonduri structurale în România. Cu plăți de 555 milioane euro, respectiv 464 milioane euro, acestea înregistrează grade de absorbtie de 14,9% și 13,4%.

Anexa 11

GLOSAR DE TERMENI – anexa 2 din Raportul anual al Consiliului fiscal

Ajustare ciclică a veniturilor bugetare - eliminarea componentei veniturilor publice care este generată de excesul/deficitul de cerere (expansiunea/contractia economiei), eliminarea fluctuațiilor față de trend; nivelul veniturilor publice ajustate ciclic este nivelul veniturilor încasate dacă PIB-ul ar fi la nivelul său potențial.

Aranjament Stand-by - decizie a FMI urmare a căreia o țară membră este asigurată că va putea efectua trageri din Contul General de Resurse al Fondului până la un anumit nivel și pe o anumită perioadă, de obicei unul sau doi ani, cu condiția respectării angajamentelor prevăzute în aranjamentele de sprijinire ale economiei.

Arierate - împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante în urma nerespectării condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

Balanță comercială - parte a balanței de plăți ce prezintă diferența dintre exporturile și importurile de bunuri și servicii realizate într-o anumită perioadă de timp.

Balanță de plăți - situație statistică ce prezintă tranzacțiile realizate de o țară cu exteriorul, într-o anumită perioadă de timp.

Cerere agregată – cheltuielile totale efectuate de utilizatorii interni și externi pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor finale produse într-o economie. Se determină ca sumă între cererea internă și exporturile de bunuri și servicii.

Clasificație economică - gruparea cheltuielilor după natura și efectul lor economic.

Clasificație funcțională - gruparea cheltuielilor după destinația lor pentru a evalua alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice.

Condiționalități - politici economice pe care țările membre urmează să le aplice ca o condiție pentru utilizarea resurselor FMI. Acestea sunt de cele mai multe ori exprimate sub forma criteriilor de performanță (de exemplu ținte monetare și bugetare), în scopul asigurării aptului că utilizarea finanțării FMI este temporară și respectă programul de ajustare menit să corecteze dezechilibrele balanței de plăți.

Consolidare fiscală - politica ținută către reducerea deficitelor bugetare și a acumulării de datorie publică.

Consum final - componentă a cererii interne care cuprinde consumul privat și cheltuielile guvernamentale cu bunuri și servicii publice.

Contagiune - reprezintă transmisia unor șocuri la nivel inter-sectorial, pe plan intern și internațional, independent de interconexiunile structurale sau de perturbările curente.

Cont de capital - statistică macroeconomică ce prezintă fluxul de transferuri de capital și de achiziții / vânzări de active nefinanciare și nemateriale.

Cont financiar - statistică macroeconomică ce prezintă fluxul de tranzacții asociate cu schimbarea dreptului de proprietate asupra activelor sau pasivelor externe ale unei țări și cuprinde investițiile străine directe, investițiile de portofoliu, derivatele financiare, alte investiții de capital și activele de rezervă.

Contribuție - prelevare obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații.

Convergență reală - în procesul de aderare la o zonă monetară, precum zona euro, este necesară realizarea unei convergențe reale, în sensul unui grad ridicat de similitudine și coeziune a structurilor economiilor țărilor candidate; deși Tratatul de Maastricht nu menționează criteriile de convergență reală, aceasta poate fi sintetizată printr-o serie de indicatori precum PIB pe locuitor, gradul de deschidere al economiei, ponderea comerțului cu țările membre în totalul comerțului exterior, structura economiei.

Creștere economică – rata anuală de creștere a PIB real.

Criterii de convergență nominală (Maastricht) - cele patru criterii prevăzute de Articolul 140(1) al TFUE care trebuie îndeplinite de către fiecare stat membru al UE înainte ca acesta să adopte moneda euro, și anume: 1) rata inflației nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5 puncte procentuale media celor mai performante trei țări din Uniunea Europeană la acest capitol; 2) rata dobânzii nominale pe termen lung nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 puncte procentuale media ratei dobânzii în primele trei state membre cu cele mai bune performanțe din perspectiva stabilității prețurilor; 3) deficitul bugetar trebuie să fie mai mic de 3% din PIB; ponderea datoriei publice în PIB să nu fie mai mare de 60% din PIB; 4) fluctuațiile cursului de schimb trebuie să nu fie mai mari de +/- 15 procente în ultimii doi ani premergători examinării.

Datorie publică directă - datoria publică totală, mai puțin datoria publică garantată.

Datorie publică garantată - împrumuturi garantate de Ministerul de Finanțe și autoritățile administrației publice locale.

Deficit bugetar structural - deficitul bugetar care s-ar înregistra dacă PIB-ul ar fi la nivelul său potențial; este acea mărime a deficitului care s-ar înregistra în lipsa influențelor ciclului economic.

Deficit de cont curent - apare atunci când importurile totale de bunuri, servicii și transferuri ale unei țări sunt mai mari decât exporturile de bunuri, servicii și transferuri ale acelei țări; în această situație, țara respectivă devine un debitor net pentru restul lumii.

Deficit cvasi-fiscal - reprezintă cheltuieli înregistrate în sectorul public, dar necontabilizate în buget; este vorba îndeosebi de pierderi în activitatea întreprinderilor de stat neperformante care se regăsesc în neplăți ale obligațiilor lor financiare către bugetele și utilitățile publice.

Deflator PIB - indicator ce reflectă modificarea prețurilor bunurilor și serviciilor din componența PIB; se calculează ca raport între PIB în prețurile anului curent și PIB în prețurile anului de bază.

Deviația PIB - indicator ce măsoară diferența dintre PIB-ul efectiv al unei economii și PIB-ul potențial; se mai folosește și termenul de output-gap.

Dezinflație - proces de reducere a ratei inflației.

Economie subterană - activitate economică legală, dar ascunsă autorităților publice pentru a evita plata impozitelor și taxelor, a contribuțiilor sociale sau pentru a evita respectarea standardelor legale de pe piața muncii și a altor proceduri administrative.

Eurosistem - sistemul bancar central al zonei euro. Cuprinde BCE și băncile centrale naționale ale acelor state membre ale UE a căror monedă este euro.

Impozit - prelevare obligatorie, fără contraprestație imediată, directă și nerambursabilă, pentru satisfacerea necesităților de interes general.

Impuls fiscal - impactul politicii fiscale asupra cererii agregate; o valoare pozitivă corespunde unei politici fiscale expansioniste, iar o valoare negativă unei politici fiscale restrictive.

Indicele armonizat al prețurilor de consum - indice de prețuri de consum a cărui metodologie a fost armonizată între țările din Uniunea Europeană; pe baza acestui indice se exprimă obiectivul de inflație al Băncii Centrale Europene și se determină rata inflației în zona euro.

Inflație - reflectă creșterea persistentă și generalizată a prețurilor și se măsoară, de regulă, prin intermediul indicelui prețurilor de consum. Inflația erodează puterea de cumpărare a banilor: cu aceeași sumă se cumpără mai puține bunuri.

Mecanismul Cursului de Schimb II - aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față de euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15 la sută, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

Medium Term Objective (MTO) - reprezintă obiectivul pe termen mediu privind poziția bugetară și diferă pentru fiecare stat membru UE. Pentru statele ce au adoptat moneda euro sau se află în Mecanismul Cursului de Schimb II, acesta este -1% din PIB sau surplus bugetar. Reevaluarea obiectivelor pe termen mediu se face o dată la patru ani sau atunci când se adoptă o reformă structurală majoră.

Metodologia cash - presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

Metodologia ESA 95 (European system of accounts) - Sistemul European de Conturi Naționale este un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA95 are ca principale diferențe față de metodologia cash înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem "*accrual*" (pe bază de angajamente, nu de plăți efective precum în sistemul cash) și tratamentul fondurilor UE (UE este considerat în sistem ESA95 un sector separat).

Oferta agregată - reprezintă ansamblul bunurilor și serviciilor oferite pe piața națională de către toți agenții economici, autohtoni și străini. Altfel spus, oferta agregată reprezintă producția totală internă de bunuri economice plus oferta străinătății (importurile).

Pact de Stabilitate și Creștere - Pactul de Stabilitate și Creștere constă din două regulamente ale Consiliului UE: primul referitor la „întărirea supravegherii pozițiilor bugetare și întărirea supravegherii și coordonării politicilor economice” și al doilea, referitor la „accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv”, precum și dintr-o rezoluție a Consiliului European privind Pactul de Stabilitate și Creștere adoptată la întâlnirea la nivel înalt de la Amsterdam din data de 17 iunie 1997. Mai exact, se solicită poziții bugetare aproape echilibrate sau în surplus ca obiectiv pe termen mediu al statelor membre, deoarece aceasta le-ar permite să facă față fluctuațiilor ciclice normale și să mențină deficitul bugetar sub valoarea de referință de 3 la sută din PIB. Conform Pactului de Stabilitate și Creștere, țările care participă la UEM trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

Pact Euro Plus - este cunoscut și ca Pactul pentru Competitivitate și are ca obiectiv stabilitatea zonei euro, statele membre angajându-se să ia măsuri pentru stimularea competitivității, a angajării forței de muncă și consolidarea finanțelor publice.

PIB potențial - nivelul PIB real care poate fi produs de economie fără a genera presiuni inflaționiste; PIB potențial este determinat pe termen lung de factori fundamentali:

organizarea economiei, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

PIB real - reprezintă valoarea bunurilor și serviciilor finale, produse într-o economie într-o anumită perioadă, ajustată cu creșterea prețurilor. Dinamica PIB real este folosită pentru a măsura creșterea economică a unei țări.

Politică bugetară - politica financiară a statului în materie de cheltuieli publice; politica de alocare a resurselor publice.

Politică fiscală - politică prin care se dorește influențarea economiei folosind ca instrument sistemul de taxe și impozite.

Politică fiscală anticiclică - conduită a politicii fiscale care are rol de stabilizator al ciclului economic și care contribuie la diminuarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică fiscală expansionistă - conduită a politicii fiscale care are ca efect accelerarea ritmului de creștere a cererii agregate și posibila amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică fiscală prociclică - conduită a politicii fiscale care nu își îndeplinește rolul de stabilizator al ciclului economic ci, dimpotrivă, contribuie la amplificarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică monetară expansionistă - conduită a politicii monetare care are ca efect stimularea cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică monetară restrictivă - conduită a politicii monetare care constrânge cererea agregată în scopul scăderii inflației.

Program de ajustare - program economic detaliat, de obicei susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

Rata dobânzii de politică monetară - reprezintă rata dobânzii pe care BNR o folosește cu scopul atingerii obiectivelor de politică monetară. În prezent aceasta este definită ca rata dobânzii utilizată pentru operațiunile de atragere de depozite pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

Rata dobânzii de referință - reprezintă rata medie a dobânzii la care BNR atrage depozite de pe piața interbancară în cursul unei luni.

Rata implicită de taxare - reprezintă raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza aferentă de impozitare a acestuia.

Redevență - remunerația plătită în schimbul obținerii folosinței sau a dreptului de folosință asupra obiectului unui drept de proprietate.

S1 - indicator al gap-ului de sustenabilitate care arată creșterea taxelor sau reducerea cheltuielilor (ca procent din PIB) necesară pentru a atinge un nivel de 60% din PIB la sfârșitul perioadei analizate.

S2 - indicator al gap-ului de sustenabilitate care indică nivelul efortului fiscal (pondere în PIB) necesar pentru a fi îndeplinită constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont de timp infinit.

Semestru european - reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de șase luni pe parcursul căruia guvernele au posibilitatea de a cunoaște experiențele și opiniile omologilor UE în etapa de formulare a politicilor economice și bugetare cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

Sezonalitate - tiparul fluctuațiilor în evoluția unei variabile economice care apar sistematic în anumite perioade ale anului.

Soldul bugetului de stat - indicator ce arată diferența între veniturile bugetare totale și cheltuielile totale; se mai folosește și termenul de balanță bugetară.

Soldul primar al bugetului general consolidat - diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice.

Spațiu fiscal - 1. reprezintă diferența dintre nivelul datoriei publice curente și un nivel limită al datoriei publice, nivel ce nu implică creșterea costului de finanțare a deficitului și care ține cont de evoluția istorică a ajustării fiscale; 2. resursele financiare disponibile pentru cheltuieli suplimentare necesare în vederea realizării proiectelor de dezvoltare.

Stabilizatori automați - instrumente de autoreglare a economiei, având scopul reducerii fluctuațiilor economice; de exemplu: impozitarea în cote procentuale proporționale, ajutoarele sociale pentru șomaj.

Strategie fiscal-bugetară - documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de 3 ani.

Sustenabilitate fiscală - un set de politici este sustenabil în cazul în care statul debitor este capabil să onoreze plățile aferente serviciului datoriei sale, fără a fi necesară în viitor o corecție abruptă a soldului bugetului general consolidat.

Taxă - reprezintă suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.

Țintă de inflație - obiectivul de inflație asumat de băncile centrale care au adoptat strategia de țintire directă a inflației. Ținta se poate exprima printr-un nivel fix al inflației și/sau printr-un interval de variație. În România, BNR își stabilește ținta de inflație sub forma unui interval de variație de +/- 1 punct procentual în jurul țintei.

Venituri fiscale - reprezintă veniturile colectate de stat prin impozitare; în componența acestora sunt incluse: impozitul pe venit, profit și câștiguri din capital, impozitele și taxele pe proprietate, impozitele și taxe pe bunuri și servicii, taxele pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități, impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale, alte impozite și taxe fiscale, contribuțiile la asigurările sociale.

Venituri nefiscale - reprezintă resursele bănești care provin din alte surse decât impozitarea, cum ar fi: redevențe, viramente din profitul companiilor de stat, amenzi, tarife etc.



| Anexa 12 : Indicatori de sustenabilitate | | | | | |
|---|---|---|--|---|--|
| Ajustarea necesară datorită poziției bugetare inițiale | | Ajustarea necesară pentru a atinge în 2060 o pondere de 60% din PIB a datoriei publice | | Ajustarea necesară datorită costurilor de îmbătrânire a populației | |
| S1 = | Ajustare necesară pentru a atinge soldul bugetar primar care stabilizează datoria publică | + | Ajustare suplimentară necesară pentru a atinge în 2060 o pondere de 60% din PIB a datoriei publice | + | Ajustare suplimentară necesară pentru acoperirea costului îmbătrânirii populației până în 2060 |
| S2 = | Ajustare necesară pentru a atinge soldul bugetar primar care stabilizează datoria publică | + | 0 | + | Ajustare suplimentară necesară pentru acoperirea costului îmbătrânirii populației pe orizont infinit |

Cu cât valoarea indicatorilor este mai mare, cu atât efortul necesar de ajustare a soldului primar este mai ridicat. O valoare negativă a indicatorului S2 indică îndeplinirea constrângerii bugetare intertemporale – chiar în condițiile unei deteriorări progresive a balanței primare sub impactul exclusiv al factorilor demografici sustenabilitatea finanțelor publice ar fi asigurată.

Raportul de sustenabilitate 2009 împarte țările UE în trei grupe de risc în funcție de valorile calculate ale indicatorilor de sustenabilitate.

Țările cu o rată de risc scăzut, în ceea ce privește sustenabilitatea fiscală sunt Bulgaria, Danemarca, Estonia, Finlanda și Suedia. Țările în categoria de risc mediu sunt Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg, Ungaria, Austria, Polonia și Portugalia.



România este poziționată în categoria țărilor cu risc ridicat din perspectiva sustenabilității fiscale alături de Cehia, Irlanda, Spania, Grecia, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Olanda, Slovenia, Slovacia și Marea Britanie.

În cazul României, indicatorul S1 este de 6,9% din PIB, iar indicatorul S2 este de la 9,1% din PIB, ambii situându-se peste media la nivelul UE 27 de 5,4% din PIB pentru S1, respectiv 6,5% pentru S2. Aceasta înseamnă că pentru a înscrie finanțele publice pe o traiectorie sustenabilă, România ar trebui să își îmbunătățească în mod durabil soldul bugetar primar cu 9,1% din PIB pe orizontul de timp luat în considerație.



REFERINȚE/BIBLIOGRAFIE

1) Cartea specialistului

"Finanțele instituțiilor publice" - autori **lect. univ. dr. Attila Gyorgy, conf. univ. dr. Lucian Țătu și lect. univ. dr. Andreea Stoian**, Editura Universitară, 2009

- oferă o imagine mai clară asupra realității economice, în special în ceea ce privește funcționarea instituțiilor bugetare.

Elementul de noutate adus de lucrare este dat de numeroasele exemple practice care însoțesc lucrarea și care ajută la înțelegerea și aplicarea corectă a legii.

Sunt analizate o serie de aspecte referitoare la finanțarea instituțiilor publice, fundamentarea bugetelor de venituri și cheltuieli, salarizarea bugetară (care nu mai este însă de actualitate), achiziții publice, control financiar și audit intern, contabilitatea instituțiilor publice sau evaluări ale proiectelor de investiții adoptate de instituțiile publice.

2) Link-uri de bază privind legislația actuală și diferite aspecte practice

www.mfinante.ro – cadrul legislativ actual

www.consiliulfiscal.ro – aplicarea prevederilor Legii 69/2010 privind responsabilitatea fiscal-bugetară, în ceea ce privește activitatea Consiliului fiscal.

3. Managementul instituțiilor publice, Paul Marinescu, 2003