

RE STANDARDIZATION OF THE FINANCIAL SYSTEM OF THE TERRITORIAL ADMINISTRATIVE ORGANISATIONS

*Lect. univ. dr. Cristina Mihaela GROZEA, Universitatea "Ovidius" Constanta
Prof. univ. dr. Ionel BOSTAN, Universitatea "Al. I. Cuza" Iasi*

Abstract : Starting with 2007 financial exercise The Law no.273 of 29th of June 2006 regarding local public finances is partly in force .This one settles principles, general background and procedures regarding local public funds formation ,administration, commitment and utilisation as well as responsibilities belonging to local public administration authorities and public institutions involved in this field of local public finances. This law annuls Govern Emergency Ordinance no.45/2003 regarding local public finances published In The Romanian Official Gazette ,Part I,no.431 dated 19th of January 2003 approved with further modifications and completions by Law no.108/2004 and her subsequent amendments and completions and any other contrary dispositions.

Key words: financial resources, public expenses, local budgets , credits accountants .

În contextul descentralizării unor activități, relevăm că trecerea de către Guvern în administrarea și finanțarea autorităților administrației publice locale a unor instituții publice se face exclusiv prin lege și numai cu asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora.

Norma prevede că aceasta se face astfel:

- a) în primul an, prin cuprinderea distinctă în anexa la legea bugetului de stat a sumelor defalcate cu destinație specială, necesare finanțării cheltuielilor publice transferate sau a noilor cheltuieli publice, precum și a criteriilor de repartizare;
- b) în anii următori, prin cuprinderea resurselor respective în ansamblul sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale alocate unităților administrativ-teritoriale, cu excepția celor nominalizate distinct prin anexa la legea bugetului de stat.

Veniturile și cheltuielile bugetelor locale, precum și celelalte venituri și cheltuieli evidenciate în afara bugetului local, cumulate la nivelul unității administrativ-teritoriale, alcătuiesc bugetul general al unității administrativ-teritoriale care, după consolidare, prin eliminarea transferurilor de sume dintre bugete, reflectă dimensiunea efortului financiar public în unitatea administrativ-teritorială pe anul respectiv, ca și starea de echilibru sau dezechilibru ce poate exista.

Creditele bugetare aprobate se utilizează pentru finanțarea administrației publice locale, programelor, proiectelor, activităților, acțiunilor, obiectivelor și altele asemenea, potrivit scopurilor prevăzute în legi și alte reglementări, și vor fi angajate și folosite în stricta corelare cu gradul previzionat de încasare a veniturilor bugetare.

Cât privește autorizarea bugetară/ angajamentele multianuale, prin aprobarea bugetelor locale se autorizează, pentru anul bugetar, veniturile și cheltuielile bugetare. Sumele aprobate, la partea de cheltuieli, prin bugetele la care facem referire aici, în cadrul cărora se angajează, se ordonânțează și se efectuează plăți, reprezintă limite maxime, care nu pot fi depășite.

Ca și în reglementarea anterioară, angajarea cheltuielilor se face numai în limita creditelor bugetare aprobate, angajarea și utilizarea creditelor bugetare în alte scopuri decât cele aprobate atrăgând răspunderea celor vinovați.¹

Veniturile bugetare locale se constituie din:

- a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit;
- b) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;
- c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;
- d) donații și sponsorizări.

Fundamentarea veniturilor bugetelor locale se bazează pe constatarea și evaluarea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice,

¹Pentru acțiunile multianuale se înscriu în buget, distinct, creditele de angajament și creditele bugetare, iar în vederea realizării acțiunilor multianuale ordonatorii de credite încheie angajamente legale, în limita creditelor de angajament aprobate prin buget pentru anul bugetar respectiv.

inclusiv pe serii de date, în scopul evaluării corecte a veniturilor. În același timp, fundamentarea², dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective.

Principiile care operează în sfera temei abordate aici sunt :

1. *Principiul universalității:* Veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute. Apoi, veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte.

2. *Principiul transparenței și publicității.* Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin:

a) publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice, sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale respective a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia;

b) dezbateră publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia;

c) prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședința publică.

3. *Principiul unității.* Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice locale. Se interzic reținerea și utilizarea de venituri în regim extrabugetar, precum și constituirea de fonduri publice locale în afară bugetelor locale, dacă legea nu prevede altfel.

4. *Principiul unității monetare:* Toate operațiunile bugetare se exprimă în moneda națională.

5. *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.

6. *Principiul specializării bugetare:* Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aproba în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora.

7. *Principiul echilibrului:* Cheltuielile unui buget se acoperă integral din veniturile bugetului respectiv.

8. *Principiul solidarității:* Prin politicile bugetare locale se poate realiza ajutorarea unităților administrativ-teritoriale, precum și a persoanelor fizice aflate în situație de extremă dificultate, prin alocarea de sume din fondul de rezerva bugetară constituit în bugetul local consiliile locale, județene sau Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot aproba acordarea de ajutoare către unitățile administrativ-teritoriale aflate în situații de extremă dificultate, la cererea publică a primarilor acestor unități administrativ-teritoriale sau din proprie inițiativă.

9. *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. Apoi, sumele defalcate cu destinație specială trebuie să se utilizeze de către autoritățile administrației publice locale numai în conformitate cu prevederile legale.

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

11. *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.

²Fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale se efectuează în strictă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetelor locale, estimate a se realiza.

Articolul 14 al actului normativ sus-invocat introduce și o serie de reguli bugetare. Acestea sunt următoarele:

- 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 bugetele locale și nici nu poate fi angajată și efectuată din aceste bugete, dacă nu există baza legală pentru respectiva cheltuială.
- Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonantată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.
- După aprobarea bugetelor locale 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 locale respective.

În materie de competențe și responsabilități în procesul bugetar local nu au intervenit modificări esențiale. Redăm, totuși, cele mai importante repere, așa cum sunt acestea reglementate în prezent.

Bugetele în cauză se aproba astfel:

- a) bugetele locale, bugetele împrumuturilor externe și interne și bugetele fondurilor externe nerambursabile, de către consiliile locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor, județelor și de Consiliul General al Municipiului București, după caz;
- b) bugetele instituțiilor publice, de către consiliile sus-arătate, în funcție de subordonarea acestora.

Pe parcursul exercițiului bugetar, autoritățile deliberative pot aproba rectificarea bugetelor în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii de rectificare a bugetului de stat, precum și ca urmare a unor propuneri fundamentate ale ordonatorilor principali de credite. Rectificarilor bugetelor locale li se vor aplica aceleași proceduri ca și aprobării inițiale a acestora, cu excepția termenelor din calendarul bugetar.

Autoritățile administrației publice locale au următoarele competențe și responsabilități în ceea ce privește finanțele publice locale:

- a) elaborarea și aprobarea bugetelor locale, în condiții de echilibru bugetar, la termenele și potrivit prevederilor stabilite prin prezenta lege;
- b) stabilirea, constatarea, controlul, urmărirea și încasarea impozitelor și taxelor locale, precum și a oricăror alte venituri ale unităților administrativ-teritoriale, prin compartimente proprii de specialitate, în condițiile legii;
- c) urmărirea și raportarea execuției bugetelor locale, precum și rectificarea acestora, pe parcursul anului bugetar, în condiții de echilibru bugetar;
- d) stabilirea și urmărirea modului de prestare a activităților din domeniul serviciilor publice de interes local, inclusiv opțiunea trecerii sau nu a acestor servicii în răspunderea unor operatori economici specializați ori servicii publice de interes local, urmărindu-se eficientizarea acestora în beneficiul colectivităților locale;
- e) administrarea eficientă a bunurilor din proprietatea publică și privată a unităților administrativ-teritoriale;
- f) contractarea directă de împrumuturi interne și externe, pe termen scurt, mediu și lung, și urmărirea achitării la scadența a obligațiilor de plată rezultate din acestea;
- g) garantarea de împrumuturi interne și externe, pe termen scurt, mediu și lung, și urmărirea achitării la scadența a obligațiilor de plată rezultate din împrumuturile respective de către beneficiari;
- h) administrarea fondurilor publice locale pe parcursul execuției bugetare, în condiții de eficiență;
- i) stabilirea opțiunilor și a priorităților în aprobarea și în efectuarea cheltuielilor publice locale;
- j) elaborarea, aprobarea, modificarea și urmărirea realizării programelor de dezvoltare în perspectiva a unităților administrativ-teritoriale ca bază a gestionării bugetelor locale anuale;
- k) îndeplinirea și a altor atribuții, competente și responsabilități prevăzute de dispozitiile legale.

Notă: Președinților consiliilor județene li se aplică prevederile arătate, similar cu autoritățile executive.

În planul arătat, ordonatorii de credite sunt de trei categorii: ordonatori principali (OP), ordonatori secundari (OS) și ordonatori terțieri (OT). *Ordonatorii principali* de credite ai bugetelor locale sunt primării unităților administrativ-teritoriale, primarul general al municipiului București, primării sectoarelor municipiului București și președinții consiliilor județene. Ordonatorii principali de

credite pot delega aceasta calitate inlocuitorilor de drept sau altor persoane împuternicite în acest scop. Prin actul de delegare, ordonatorii principali de credite vor preciza limitele și condițiile delegării.

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

Referindu-ne la rolul ordonatorilor, arătăm că OP analizează modul de utilizare a creditelor bugetare aprobate prin bugetele locale și prin bugetele instituțiilor publice, ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțieri de credite, după caz, și aproba efectuarea cheltuielilor din bugetele proprii, cu respectarea dispozițiilor legale.

OS repartizează creditele bugetare aprobate pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice ai căror conducători sunt ordonatori terțieri de credite, și aproba efectuarea cheltuielilor din bugetele proprii, cu respectarea dispozițiilor legale.

OT utilizează creditele bugetare ce le-au fost repartizate numai pentru realizarea sarcinilor unităților pe care le conduc, potrivit prevederilor din bugetele aprobate și în condițiile stabilite prin dispozițiile legale.

Sub aspectul responsabilităților ordonatorilor de credite, reținem că aceștia au obligația de a angaja și de a utiliza creditele bugetare numai în limita prevederilor și destinațiilor aprobate, pentru cheltuieli strict legate de activitatea instituțiilor publice respective și cu respectarea dispozițiilor legale.

Apoi toți ordonatorii de credite răspund de:

- a) elaborarea și fundamentarea proiectului de buget propriu;
- b) urmărirea modului de realizare a veniturilor;
- c) angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor în limita creditelor bugetare aprobate și a venurilor bugetare posibil de încasat;
- d) integritatea bunurilor aflate în proprietatea sau în administrarea instituției pe care o conduc;
- e) organizarea și ținerea la zi a contabilității și prezentarea la termen a situațiilor financiare asupra situației patrimoniului aflat în administrare și a execuției bugetare;
- f) organizarea sistemului de monitorizare a programului de achiziții publice și a programului de investiții publice;
- g) organizarea evidenței programelor, inclusiv a indicatorilor aferenți acestora;
- h) organizarea și ținerea la zi a evidenței patrimoniului, conform prevederilor legale.

În cadrul temei adusă în discuție, controlul financiar preventiv propriu, auditul public intern și controlul ulterior capătă o importanță deosebită. Controlul financiar preventiv propriu și auditul public intern se exercită asupra tuturor operațiunilor care afectează fondurile publice locale și/sau patrimoniul public și privat și sunt exercitate conform reglementărilor legale în domeniu.

Angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor din fonduri publice locale se aprobă de ordonatorul de credite, iar plata acestora se efectuează de către contabil, cu excepția prevederilor art. 54 alin. (7), care stipulează că: “Plata cheltuielilor la comune și la instituțiile publice la care compartimentul financiar-contabil are un număr de personal mai mic de 5 persoane se realizează de către ordonatorul de credite și de persoana împuternicită cu atribuții financiar-contabile, cu respectarea normelor metodologice privind organizarea, evidenta și raportarea angajamentelor bugetare și legale”.

În fine, să mai adăugăm că, în toate cazurile, angajarea și ordonanțarea cheltuielilor se efectuează numai cu viza prealabilă de control financiar preventiv propriu, iar formarea și utilizarea fondurilor publice locale și contul de execuție a bugetelor locale sunt supuse controlului Curții de Conturi, potrivit legii.

Bibliografie

1. Ionel Bostan (et al.), *Drept financiar public*, Ed. Dacia Cluj Napoca, 2006
2. Dan Drosu Saguna, *Drept financiar fiscal*, Ed. All Beck, Bucuresti, 2005
3. Legea nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale
4. www.mfinante.ro