

BUGET ȘI TREZORERIE PUBLICĂ

(Ediție adăugită, actualizată și îmbunătățită)

MIHAI ARISTOTEL UNGUREANU

Coordonator

MIHAI DUMITRU NEDELESCU

LUCIA ELENA CROITORU

MIHAI DRAGOȘ UNGUREANU

ANNE-MARIE BARTALIS

BUGET ȘI TREZORERIE PUBLICĂ

(Ediție adăugită, actualizată și îmbunătățită)



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2020

Colecția ȘTIINȚE ECONOMICE

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Buget și trezorerie publică / Mihai Aristotel Ungureanu, Mihai Dumitru

Nedelescu, Lucia Elena Croitoru, - Ed. adăug., actualiz. și
îmbunătățită. - București : Editura Universitară, 2020

Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-1074-0

I. Ungureanu, Mihai Aristotel
II. Nedelescu, Mihai Dumitru
III. Croitoru, Lucia Elena

336

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062810740

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2020
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021.315.32.47
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47 / 07217 CARTE / 0745.200.357
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

Cuvânt înainte	9
I. Bugetul general consolidat al statului	13
1.1. Conținutul sistemului bugetar	14
1.2. Principiile bugetare.....	17
1.3. Bugetul General Consolidat al Statului - caracterizare generală	31
1.4. Structura sistemului bugetar	36
1.4.1. Bugetul de Stat	36
1.4.2. Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat	47
1.4.3. Bugetul local	50
1.5. Studii de caz și teste grilă	56
II. Procesul bugetar	71
2.1. Conținutul, fazele și trăsăturile procesului bugetar	72
2.2. Procesul bugetar la nivelul Bugetului de Stat	76
2.3. Procesul bugetar la nivelul Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat .	96
2.4. Procesul bugetar la nivelul Bugetelor Locale	106
2.5. Aplicații și teste grilă.....	115
III. Echilibrul financiar	123
3.1. Echilibrul financiar, componentă a echilibrului economic general.	124
3.2. Echilibrul bugetar, componentă a echilibrului financiar	133
3.3. Politici financiar-monetare utilizate în asigurarea echilibrului financiar	145
3.4. Aplicații și teste grilă.....	155

IV. Trezoreria Statului, necesitate, rol, funcții	161
4.1. Fundamentarea necesității organizării Trezoreriei Statului.....	162
4.2. Definirea și rolul Trezoreriei Statului.....	171
4.3. Funcțiile Trezoreriei Statului	176
4.4. Teste grilă	182
V. Modul de organizare și funcționare a Trezoreriei Statului	185
5.1. Sistemul de organizare a Trezoreriei Statului	186
5.1.1. Organizarea Trezoreriei Statului la nivel central	189
5.1.2. Organizarea Trezoreriei Statului la nivel regional	193
5.1.3. Organizarea Trezoreriei Finanțelor Publice la nivel județean, municipal și rural	195
5.2. Mecanismul de funcționare a Trezoreriei Statului.....	199
5.2.1. Mecanismul de funcționare la nivel central	201
5.2.2. Mecanismul de funcționare la nivel județean, municipal și rural.....	208
5.3. Teste grilă	209
VI. Gestiunea Trezoreriei Statului	213
6.1. Fluxurile de intrare în Trezoreria Statului la nivel central și local...	215
6.2. Fluxurile de ieșire din Trezoreria Statului la nivel central și local ...	223
6.3. Sistemul Național de Plăți gestionat de BNR în corelare cu Trezoreria Statului	234
6.4. Finanțarea deficitului bugetar	242
6.5. Gestiunea datoriei publice	245
6.6. Aplicații și teste grilă.....	253
VII. Posibilități de perfecționare a activității Trezoreriei Statului	258
7.1. Considerații privind organizarea actuală a Trezoreriei Statului	259
7.1.1. Modificări în funcționarea Trezoreriei Statului	264
7.1.2. Modificări în întocmirea Contului general de execuție bugetară.....	265

7.1.3. Sporirea credibilității Contului general de execuție bugetară prin anexarea Bilanțului Trezoreriei Statului	269
7.2. Transparența activității Trezoreriei Statului.....	270
7.2.1. Importanța transparenței activității Trezoreriei Statului	270
7.2.2. Publicarea transparentă a datoriei publice pentru asigurarea echilibrului bugetar și informarea opiniei publice	275
7.3. Reflectarea în contabilitatea Trezoreriei Statului a operațiunilor specifice și a conținutului bilanțului contabil	277
7.3.1. Îmbunătățirea planului de conturi al Trezoreriei Statului...	277
7.3.2. Posibilități de îmbunătățire a înregistrării și reflectării datoriei publice în contabilitatea Trezoreriei Statului.....	279
7.3.3. Propuneri de perfecționare a structurii Bilanțului Trezoreriei.....	281
VIII. Rolul sistemului informațional în funcționarea eficientă a finanțelor publice	284
8.1. Aspecte generale privind sistemul informațional actual	285
8.2. Rolul programelor informatice în perfecționarea sistemului informațional.....	292
8.3. Posibilități de perfecționare a sistemului informațional.....	307
8.4. Teste grilă	312
IX. Bugetul Uniunii Europene	316
9.1. Caracteristici generale ale bugetului Uniunii Europene.....	317
9.2. Veniturile bugetului Uniunii Europene.....	321
9.3. Structura cheltuielilor bugetului Uniunii Europene	326
9.4. Analiza echilibrului bugetar la nivelul Uniunii Europene pe cele două componente venituri și cheltuieli.....	336
9.5. Aspecte privind procesul de reformă bugetară	343
9.6. Teste grilă	347
Bibliografie.....	350

CUVÂNT ÎNAINTE

În elaborarea lucrării ***Buget și Trezorerie Publică*** am avut în vedere importanța apariției bugetului în evoluția finanțelor publice, precum și necesitatea reflectării modului de constituire a fondurilor financiare publice sub forma veniturilor și de repartizare a acestora pe destinații sub forma cheltuielilor publice pentru acoperirea nevoilor sociale generale ale societății.

Lucrarea de față este concepută ca un material de studiu pus la dispoziția studenților și a tuturor celor interesați să aprofundeze această temă și care doresc să cunoască aspectele metodologice și practice concrete, privind acest domeniu complex din cadrul finanțelor publice. De asemenea, prin conținutul axat pe aplicații și teste grilă, lucrarea poate fi un ghid în studiul, rezolvarea practică și aprofundarea diverselor aspecte ridicate de problematica bugetului și trezoreriei statului. Astfel, lucrarea este structurată pe nouă capitole semnificative.

În primul capitol, intitulat *Bugetul General Consolidat al Statului*, am prezentat conținutul sistemului bugetar și structura sa, principiile bugetare, tipurile de bugete întâlnite în teoria și practica internațională, concepții tot mai diversificate privind rolul și funcțiile bugetului, precum și diverse metode și tehnici de dimensionare a cheltuielilor și veniturilor bugetare.

Capitolul al doilea, intitulat *Procesul bugetar*, pune în evidență procesul bugetar pe principalele componente ale Bugetului General Consolidat al Statului (Bugetul de Stat, Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat și Bugetele Locale), cu referire la faze, trăsături și o serie de analize detaliate ale acestuia, precum și prezentarea organelor cu atribuții în procesul bugetar, specifice României, țară membră a Uniunii Europene.

Problematika echilibrului financiar, în general, și a echilibrului bugetar, în special, în contextul politicilor financiare și monetare actuale ce pot fi folosite atât în asigurarea echilibrului financiar, cât și în asigurarea echilibrului general economic, este tratată în capitolul al treilea, intitulat *Echilibrul financiar*.

Capitolul al patrulea *Trezoreria Statului, necesitate, rol, funcții*, abordează o serie de aspecte privind necesitatea, definirea, rolul și funcțiile Trezoreriei Statului prin care se asigură execuția bugetară, în sens restrâns, și executarea finanțelor publice, în sens larg.

Aspecte privind sistemul de organizare a Trezoreriei Statului, precum și mecanismele de funcționare al acesteia la nivel central și teritorial, se regăsesc în capitolul al cincilea, intitulat *Modul de organizare și funcționare a Trezoreriei Statului*.

Problematika privind fluxurile financiare de intrare și de ieșire de fonduri în și din Trezoreria Statului atât la nivel central, cât și la nivel teritorial, Sistemul Național de Plăți gestionat de către Banca Națională a României, privit prin prisma Trezoreriei Statului, finanțarea și controlul deficitului bugetar, precum și gestionarea datoriei publice fac obiectul de studiu în capitolul al șaselea, intitulat *Gestiunea Trezoreriei Statului*.

Capitolul al șaptelea, intitulat *Considerații privind organizarea actuală a Trezoreriei Statului*, pune în evidență o serie de aspecte privind perfecționarea și transparența activității Trezoreriei Statului care să contribuie la creșterea eficienței acesteia, cu efecte pozitive asupra eliminării unor disfuncționalități, apărute ca urmare a deselor schimbări de legislație.

În capitolul opt, intitulat *Rolul sistemului informațional în funcționarea eficientă a finanțelor publice*, sunt prezentate aspecte privind limitele sistemului informațional actual și posibilitățile de perfecționare ale acestuia în domeniul Trezoreriei Statului.

Ultimul capitol, intitulat *Bugetul Uniunii Europene*, este dedicat bugetului Uniunii Europene unde sunt prezentate caracteristicile generale ale acestuia, precum și structura veniturilor și a cheltuielilor sale cu referiri

concrete la o serie de provocări cu consecințe bugetare pentru politicile sectoriale, precum și la altele, adresate resurselor bugetare comunitare.

Autorii lucrării **Buget și Trezorerie Publică** și-au propus clarificarea conceptelor de bază cu care operează acest domeniu pe cele două segmente și anume: bugetul și trezoreria, dar și a unor concepte cu care operează celelalte discipline cu caracter financiar.

De asemenea, lucrarea are un rol important în formarea studenților ca viitori specialiști în domeniul financiar, respectiv, economic, mai ales, în condițiile în care funcționarea eficientă a unei economii se bazează pe folosirea preponderentă a pârghiilor și a instrumentelor financiare pentru reglarea și autoreglarea proceselor economico-sociale.

Ne exprimăm speranța că această lucrare care a fost concepută ca un material de studiu, să fie un instrument pus la dispoziția studenților și a tuturor celor interesați să se inițieze și să aprofundeze acest domeniu foarte important în contextul actual socioeconomic. De asemenea, considerăm că lucrarea poate fi perfectibilă, iar noi, autorii ei, vom fi receptivi la recomandările cititorilor, precum și la evoluția acestui domeniu la nivel național, european și mondial.

Autorii

CAPITOLUL I

BUGETUL GENERAL CONSOLIDAT AL STATULUI

Obiective urmărite

Bugetul și Trezoreria Statului constituie o problemă de natură economică a statului ce se interferează cu studiul finanțelor publice, dar și cu celelalte științe economice și politice, motiv pentru care înțelegerea problematicii Bugetului și Trezoreriei Statului depinde de înțelegerea fenomenelor economice care guvernează un stat democratic. În contextul prezentat, prin parcurgerea primului capitol în care sunt prezentate elementele introductive privind Bugetul General Consolidat al Statului (BGCS): conținut, structură, principii bugetare etc, studenții, precum și toți cei interesați se pot familiariza cu noțiunea de buget prin prisma diverselor abordări conceptuale și, totodată, să cunoască modul de constituire și repartizare a fondurilor financiare publice și rolul bugetului într-o economie modernă. Deci obiectivele se referă la: conținutul sistemului bugetar, definirea bugetului, principiile bugetare, caracterizarea generală a BGCS, structura sistemului bugetar, precum și prezentarea concepțiilor tot mai diversificate privind rolul și funcțiile bugetului.

Concepte cheie

- *Buget*
- *Sistem bugetar*
- *Buget Public Național*
- *Buget de Stat*
- *Buget al Asigurărilor Sociale*
- *Buget local*
- *Buget al Trezoreriei Statului*
- *Principii bugetare*
- *Relații bugetare*
- *Buget autonom*
- *Buget extraordinar*
- *Buget anexă*
- *Conturi de trezorerie*

1.1. Conținutul sistemului bugetar

În evoluția finanțelor publice apariția bugetului este generată de necesitatea obiectivă de a reflecta nevoile publice sub forma cheltuielilor financiare publice și resursele financiare publice sub forma veniturilor publice ce au drept scop finanțarea cheltuielilor financiare publice.¹

Sistemul bugetar constituie cadrul organizatoric prin care se încasează, și se repartizează veniturile bugetare astfel procurate. De asemenea, reprezintă totalitatea relațiilor economice exprimate sub formă bănească, rezultat al repartizării venitului național, relații ce apar cu prilejul constituirii și repartizării fondurilor financiare publice la și de la dispoziția statului, precum și a unităților administrativ teritoriale, în scopul satisfacerii nevoilor sociale generale ale societății. Principalele caracteristici ale acestor relații economice sunt: conținutul economic, exprimarea valorică, rezultatul repartizării valorii nou create, constituirea și repartizarea de fonduri financiare publice, implicarea puterii de stat, satisfacerea unor nevoi publice.²

Abordarea economică a conceptului de buget subliniază corelațiile macroeconomice și în special legătura cu nivelul și evoluția PIB. În teoria economică modernă, bugetul este considerat ca o variabilă esențială în determinarea PIB și a nivelului folosirii resurselor. În acest context, politica bugetară poate genera dispute, iar efectele acesteia sunt uneori contradictorii.³

Cuvântul buget își are originea în limba franceză, și anume, expresia *bougé* și *bougette*, care exprimau înțelesul de *pungă de bani*. Primul document în care se întâlnește cuvântul *buget* în Franța, ca termen oficial, este Circulara din 9 Thermidor anul X (28 iulie 1802). În legislația franceză

¹ Ungureanu M.A., (coord.) *Buget și trezorerie publică*, Editura Universitară, București, 2011.

² Condor I., *Dreptul finanțelor publice*, Editura Fundația România de Măine, București, 2006.

³ Văcărel I., (coord.), *Finanțe publice*, Ediția a III-a, EDP, București, 2001, pag.558.

însă, noțiunea este utilizată abia în 1806 în Legea privitoare la finanțe (24 aprilie 1806). La scurt timp, expresia s-a răspândit și în celelalte state din Europa, unele dintre ele folosind și alte noțiuni precum: *progetto di bilancio* sau *preventivo* în Italia, *presupuestos generales del estado* în Spania sau *haushaltsetat* sau *reichsauchaltsetat* în Germania.⁴

În România, cuvântul *buget* apare pentru prima dată în Regulamentul Organic al Munteniei și Moldovei, pus în aplicare în 1831-1832, unde întâlnim cuvântul *biudje* și expresia *închipuirea cheltuielilor anului viitor*. De asemenea, fără a avea caracter bugetar în înțelesul de astăzi al cuvântului, încă din secolul al XVII-lea se găsesc condici de venituri și cheltuieli din vremea lui Gheorghe Vodă, în Moldova, precum și Condicta de venituri și cheltuieli din vremea lui Brâncoveanu (1694-1704), în Muntenia.⁵

Dicționarul explicativ al limbii române definește bugetul ca fiind “*bilanț al veniturilor și cheltuielilor unui stat, ale unei întreprinderi etc. pe o perioadă determinată*”⁶, iar *Dicționarul enciclopedic român* ca fiind “*listă a veniturilor și cheltuielilor unui stat, ale organelor administrației locale de stat, ale unei instituții, organizații etc., pe o anumită perioadă de timp*”⁷. De asemenea, *Legea contabilității publice din 1929* definește bugetul cam în același sens, ca fiind “*actul prin care sunt prevăzute și prealabil aprobate veniturile și cheltuielile anuale ale tuturor serviciilor publice*”⁸.

În prezent, *Legea 500/2002 a finanțelor publice*, definește noțiunea de buget, astfel: “*document prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice*”.⁹

⁴ Condor I., *Dreptul finanțelor publice*, Editura Fundația România de Măine, București, 2006.

⁵ Gheorghe L.N., *Istoria economiei politice la români*, București, 1924.

⁶ *Dicționarul explicativ al limbii române* (ediția a III-a, revăzută și adăugită), Academia Română, Editura Univers Enciclopedic, București, 2009.

⁷ *Dicționarul enciclopedic român*, Academia Română, Editura Politică, București, 1962-1966.

⁸ *Legea din 31 iulie 1929 asupra contabilității publice și asupra controlului bugetului și patrimoniului public*, promulgată prin Decretul 2673/1929 și publicată în M.Of. 167/1929.

⁹ *Legea 500/2002 privind finanțele publice*, publicată în Monitorul Oficial 597/2002 cu modificările și completările ulterioare la zi.

Astfel, din cuprinsul definițiilor enunțate anterior rezultă trei elemente specifice ale bugetului public:¹⁰

- *bugetul public este un act de previziuni, în sensul că indică sursele bănești și prezintă un tablou comparativ și evaluativ de venituri financiare publice;*
- *bugetul public este un act de autorizare, prin care puterea executivă este împuternicită de puterea legislativă să perceapă venituri și să perceapă cheltuieli în acord cu prevederile bugetare;*
- *bugetul public este un act anual, deci limitat la o perioadă mai potrivită pentru programarea și urmărirea execuției bugetare.*

În literatura de specialitate, o serie de autori consideră că bugetul este un plan financiar, care cuprinde veniturile și cheltuielile financiare publice ale statului pe o anumită perioadă de timp, astfel:¹¹

- *Beaulieu L., definește noțiunea de buget astfel: “un buget este o prevedere a veniturilor și cheltuielilor pe o perioadă determinată, un tablou evaluativ și comparativ al veniturilor de împlinit și al cheltuielilor de efectuat”¹²;*
- *Jèze G. consideră că bugetul este “un program de cheltuieli ce urmează a se efectua și a veniturilor ce urmează a se realiza într-o perioadă determinată”¹³;*
- *Muzzeleac R., consideră bugetul ca fiind “actul prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile anuale ale statului” sau “ansamblul conturilor care descriu pentru un an civil toate resursele și toate cheltuielile statului”¹⁴;*
- *Stourm R., definește bugetul statului ca fiind “un act conținând aprobarea prealabilă a veniturilor și cheltuielilor publice”.*

¹⁰ Ungureanu M.A., (coord.) *Buget și trezorerie publică*, Editura Universitară, București, 2011.

¹¹ Văcărel I., (coord.), *Finanțe publice*, Ediția a III-a, EDP, București, 2001.

¹² Beaulieu P.L., *Traité de la science de finances*, Editions Guillaumin et cie, Paris, 1888.

¹³ Jèze G., *Cours de science des finances et de législation financière française*, quatrième édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

¹⁴ Muzzelac R., *Finances Publiques*, Editions Syrey, 1989, opera citată din Văcărel I., (coordonator), *Finanțe publice*, Ediția a III-a, EDP, București, 2001.

*Legea 500/2002 a finanțelor publice*¹⁵, stabilește sistemul de bugete prin care se constituie și utilizează fondurile publice centrale, precum și problemele legate de elaborarea, aprobarea, executarea și raportarea acestora.

1.2. Principiile bugetare

Principiile bugetare se bazează pe experiența practicii bugetare și a cerințelor și exigențelor presupuse de procesul elaborării și execuției bugetului. Legislația bugetară are la bază aceste principii riguros formulate incluzându-le ca norme juridice. Reflectarea lor juridică este adaptată intereselor, precum și particularităților economice caracterizând statul de referință, precum și orientarea regimului de stat și a organului legislative sau a guvernelor. În acest context, recunoscând principiile bugetare, economiștii au formulat unele excepții pe care conjunctura economică le poate impune, excepții care, în anumite situații, sunt necesare, acceptabile și eficiente.¹⁶

Unele dintre aceste principii și-au pierdut într-o oarecare măsură semnificația inițială, iar altele au fost adaptate cerințelor contemporane. Modul de aplicare în practică a acestor principii bugetare diferă oarecum de la o țară la alta, dar, și de la o perioadă la alta în cadrul aceluiași stat.¹⁷

Aceste principii urmăresc sfera de cuprindere a veniturilor bugetare și destinațiile acestora, intervalul de timp în care Guvernul este autorizat de Parlament să încaseze veniturile bugetare și alocarea acestor fonduri pe destinații în funcție de priorități, echilibrarea utilizărilor bugetare cu veniturile ce urmează a se realiza, informarea opiniei publice privind împuternicirea dată Guvernului de Parlament pentru a colecta venituri și a efectua cheltuieli.¹⁸

¹⁵ Legea 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial 597/2002 cu modificările și completările ulterioare la zi.

¹⁶ Ungureanu M.A., (coord.) *Buget și trezorerie publică*, Editura Universitară, București, 2011.

¹⁷ Ungureanu M.A. (coord.), *Finanțe publice. Sinteze și aplicații*, Conphys, Rm.Vâlcea, 2009.

¹⁸ Ibidem.

Deci, în teoria și practica financiară sunt recunoscute și aplicate următoarele principii bugetare: *unitatea bugetară, universalitatea bugetului, neafectarea veniturilor bugetare, anualitatea bugetului, echilibrul bugetar, specializarea bugetară, realitatea bugetului, publicitatea bugetului, unitatea monetară*¹⁹.

Principiul unității bugetare presupune ca veniturile și cheltuielile publice, exprimate în sume totale, să fie înscrise într-un singur document, lucru ce prezintă următoarele avantaje:²⁰

- prezentarea clară și concisă a resurselor financiare, cunoașterea exactă a provenienței precum și destinația acestora;
- posibilitatea determinării raportului dintre veniturile și cheltuielile bugetare;
- asigurarea cadrului necesar exercitării unui control riguros asupra execuției veniturilor și a cheltuielilor publice;
- permiterea Parlamentului de a emite judecăți de valoare în legătură cu structura și volumul cheltuielilor propuse de Guvern, în scopul adoptării de decizii de respingere a anumitor cheltuieli inoportune.

În concepția lui Duverger M., „*principiul unității bugetare se sprijină pe două genuri de motivații, financiare și politice. Din punct de vedere financiar, unitatea bugetară constituie o regulă de ordine și claritate, care permite să se prezinte starea reală a situației financiare a țării, fără artificii de disimulare. Multiplicând bugetele și conturile particulare se poate ajunge să devină foarte dificilă o vedere de ansamblu asupra veniturilor și cheltuielilor publice, ceea ce favorizează risipa. Din punct de vedere politic, unitatea bugetară este și mai importantă. Fraționând cheltuielile și veniturile în multiple documente, devine foarte dificil controlul Parlamentului, puterea sa de decizie în materie de finanțe nu se mai poate exercita cu aceeași eficacitate*”.²¹

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Duverger M., *Finances publiques*, Pres universitaires de France, Paris, 1978, pag.313-314.

Principiul tradițional al unității bugetare, riguros respectat în trecut, a fost adaptat cerințelor actuale prin anumite derogări ce facilitează operațiunea de debuzetizare. Debugetizarea este politica care constă în modificarea modului de finanțare a cheltuielilor, în sensul că pentru acoperirea acestora sunt folosite și alte resurse pe lângă veniturile ordinare ale statului. Debugetizarea constă în scoaterea unor cheltuieli în afara bugetului statului și acoperirea lor din surse alternative. Debugetizarea intervine pentru a facilita efectuarea unor cheltuieli publice pe seama unor resurse complementare atunci când veniturile ordinare sunt insuficiente. Principiul unității bugetare a fost și este, în prezent, încălcat prin întocmirea și folosirea concomitentă a mai multor documente de reflectare a cheltuielilor și veniturilor, folosite în paralel cu bugetul general. Derogările, acceptate în prezent în practica internațională, se referă la elaborarea și a altor bugete, cum sunt:²²

Bugete autonome se întocmesc, în mod distinct, de către colectivitățile locale, întreprinderi sau instituții ale statului care beneficiază de autonomie funcțională și de gestionarea individuală a resurselor publice, din propria activitate și care dispun de personalitate juridică, cum ar fi serviciile sociale, financiare, culturale și de educație. În baza acestei autonomii, colectivitățile, întreprinderile sau instituțiile respective întocmesc bugete proprii menite să le asigure o largă autonomie financiară. În aceste bugete, sunt înscrise cheltuielile de efectuat și veniturile proprii, inclusiv eventualele transferuri sau subvenții. Adesea, întreprinderile și instituțiile publice înregistrează diferențe de cheltuieli reflectate în bugetul de stat numai ca sold de subvenționat, fără a fi supuse unui control riguros. Aceasta poate favoriza folosirea neeficientă a unor resurse publice, deși autonomia bugetară are ca scop creșterea eficienței prin descentralizarea activităților publice și creșterea autonomiei. În practică, rezultatele sunt, adesea, contradictorii dar tendința generală este de extindere a autonomiei și implicit a folosirii bugetelor autonome.²³

²² Ungureanu M.A. (coord.), *Finanțe publice. Sinteze și aplicații*, Ediția a III-a, Editura Conphys, Râmnicu Vâlcea, 2009, pag.170.

²³ Ungureanu M.A., (coord.) *Buget și trezorerie publică*, Editura Universitară, București, 2011.

Bugetele extraordinare sunt bugete distincte de cele ordinare, în care se înscriu cheltuieli considerate excepționale, apărute din cauza unor situații deosebite (calamități naturale, crize economice, măsuri de intensificare a înarmării, conflicte armate). Veniturile pot să provină din impozite special instituite, din împrumuturi sau din surse cu caracter inflaționist.²⁴

Bugetele anexe sunt bugete distincte de bugetul general al statului, votate separat de Parlament și supuse controlului puterii legislative. Bugetele anexe sunt corelate cu bugetul statului prin faptul că soldul lor figurează la partea de venituri a bugetului de stat, dacă nivelul veniturilor este mai mare decât cel al cheltuielilor, sau la partea de cheltuieli a bugetului de stat, dacă primesc subvenții de la acesta.²⁵

O altă practică ce contravine principiului unității bugetului, constă în folosirea *conturilor speciale de trezorerie*. Asemenea conturi se deschid în numele statului, pentru a evidenția anumite operațiuni cu caracter provizoriu, ale Trezoreriei Statului în relațiile cu terții ce urmează a se regla și solda în cursul anului. Operațiunile înregistrate în *conturile speciale de trezorerie*, care exprimă creanțe sau datorii ce se acumulează și compensează pe parcursul anului bugetar, ar trebui ca la finele perioadei de execuție bugetară să se soldeze prin echilibrarea înregistrărilor de pe debit cu cele de pe creditul fiecărui cont. În practică, însă, este posibil să rezulte un sold, fie debitor, fie creditor, dar de cele mai multe ori acesta reflectă datorii neachitate încă de stat. O situație de acest fel se crează atunci când statul acordă avansuri furnizorilor săi, care inițial apar înregistrate ca niște creanțe ale statului, iar pe măsură ce aceștia livrează bunurile, se înregistrează obligații de plată, astfel că, în final, contul respectiv va prezenta sold, exprimând cel mai adesea, datorii de achitat de stat furnizorilor.²⁶

²⁴ Ungureanu M.A. (coord.), *Finanțe publice. Sinteze și aplicații*, Ediția a III-a, Editura Conphys, Râmnicu Vâlcea, 2009, pag.170.

²⁵ Ibidem, pag.171.

²⁶ Moșteanu T.(coord.), *Buget și trezorerie publică*, Editura Universitară, București, 2004.