

**SISTEMUL BUGETAR
ȘI TREZORERIA PUBLICĂ
ÎN ROMÂNIA**

**LUISE MLADEN
GHEORGHE MANOLESCU**

**SISTEMUL BUGETAR
ȘI TREZORERIA PUBLICĂ
ÎN ROMÂNIA**



**EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2012**

Colecția ȘTIINȚE ECONOMICE

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MLADEN, LUISE

Sistemul bugetar și trezoreria publică în România /
Luise Mladen, Gheorghe Manolescu. - București : Editura
Universitară, 2012

Bibliogr.
ISBN 978-606-591-517-6

I. Manolescu, Gheorghe

336.14(498)
336.1:35(498)

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786065915176

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

Copyright © 2012
Editura Universitară
Director: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

Prefață	9
1. Sistemul bugetar	10
1.1. Aspecte generale privind conceptul de buget	11
1.2. Componentele sistemului unitar de bugete din România	13
1.3. Principiile și regulile bugetare	18
1.4. Tipologia bugetară internațională	20
2. Tehnologia bugetară – metode clasice și moderne	24
2.1. Metode clasice de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare	24
2.1.1. Metoda automată	24
2.1.2. Metoda majorării (diminuării)	25
2.1.3. Metoda evaluării directe	26
2.2. Metode moderne de fundamentare a componentelor bugetului	27
2.2.1. Metoda intitulată „planificare, programare, bugetizare”	29
2.2.2. Metoda managementului prin obiective	31
2.2.3. Metoda „bazei bugetare zero”	31
2.2.4. Metoda „raționalizării opțiunilor bugetare	33
3. Procesul bugetar la nivelul bugetului de stat	35
3.1. Conținutul și caracteristicile bugetului de stat	35
3.2. Clasificația bugetară	40
3.3. Conținutul, etapele și caracteristicile procesului bugetar	42
3.3.1. Elaborarea proiectului de buget	43
3.3.2. Aprobarea bugetului	45
3.3.3. Execuția bugetului	45
3.3.4. Raportarea modului de execuție	50
4. Particularități ale bugetelor locale, ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor fondurilor speciale	51
4.1. Caracteristicile bugetelor locale și structura sistemului bugetar local	51
4.2. Procesul bugetar la nivel local	53
4.3. Bugetul asigurărilor sociale de stat	57
4.3.1. Conținutul și structura bugetului asigurărilor sociale de stat	57
4.3.2. Procesul bugetar la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat	59
4.4. Bugetele fondurilor speciale	61
4.4.1. Bugetul fondului național unic de asigurări sociale de sănătate	62
4.4.2. Bugetul fondului asigurărilor pentru șomaj	63
5. Echilibrul bugetar	65
5.1. Soldurile bugetare și activitatea economică	65
5.2. Echilibrul bugetar și fluctuațiile economice	68
5.3. Multiplicatorul bugetar și cerințele echilibrului bugetar	70
5.4. Deficitul bugetar	73
6. Indicatorii de măsurare și urmărire a performanței gestiunii bugetare	76
6.1. Semnificația informațiilor referitoare la performanță	76
6.2. Metodologia modelului indicatorilor relevanți (MIR)	78
6.3. Setul normalizat al indicatorilor relevanți	80
6.4. Standardizare și notări, aprecieri	82

7. Politica bugetară.....	85
7.1. Conceptul de politică bugetară și funcțiile acesteia.....	85
7.2. Obiectivele, instrumentele și limitele politicii bugetare	87
7.2.1. Obiective	87
7.2.2. Instrumente.....	89
7.2.3. Efecte limitative	90
7.3. Politica fiscală	91
7.3.1. Cheltuielile fiscale.....	91
7.3.2. Impozitul ca instrument de reglare conjuncturală.....	91
7.3.3. Impozitul ca instrument al politicii structurale.....	91
7.3.4. Obiectivele sociale	92
7.4. Tipologia politicilor bugetare	92
7.4.1. Politica bugetară a relansării	92
7.4.2. Politica bugetară a creșterii echilibrate.....	93
7.4.3. Politica bugetară a stagflației.....	93
7.4.4. Politica bugetară a ofertei.....	94
7.4.5. Coordonarea politicilor bugetare naționale	95
8. Teoria bugetară	97
8.1. Aspecte definitorii ale bugetizării.....	97
8.1.1. Caracteristici și funcții.....	97
8.1.2. Problema fundamentală a bugetizării	98
8.1.3. Reguli și norme ale bugetizării.....	99
8.2. Evoluția teoriei bugetare.....	101
8.2.1. Diversitatea fundamentelor teoretice.....	101
8.2.2. Abordări teoretice complementare ale bugetizării	102
8.3. Normativ și pozitiv în teoria bugetară	105
8.3.1. Teoria bugetară normativă.....	105
8.3.2. Teoria bugetară pozitivă.....	106
8.4. Teorii ale procesului bugetar	108
8.4.1. Abordarea administrativă	108
8.4.2. Abordarea raționalistă	109
8.4.3. Abordarea incrementalistă.....	110
8.4.4. Abordarea alegerilor publice	111
9. Bugetul Uniunii Europene și implicațiile bugetare ale integrării în Uniunea Europeană	112
9.1. Bugetul Uniunii Europene	112
9.1.1. Structura bugetului, reguli și proceduri	113
9.1.1.1. Cadrul general	113
9.1.1.2. Principiile bugetare	114
9.1.1.3. Veniturile și cheltuielile bugetului general al Uniunii Europene	116
9.1.1.4. Etapele procedurii bugetare.....	119
9.1.2. Execuția și controlul bugetar	121
9.2. Implicațiile bugetare ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană	122
10. Rolul, funcțiile și dezvoltarea Trezoreriei publice	128
10.1. Rolul și evoluția Trezorerie publice	128

10.2. Funcțiile Trezoreriei publice	131
10.3. Dezvoltarea Trezoreriei publice	133
10.4. Trezoreria statului în România	135
11. Trezoreria în cadrul sistemului financiar	137
11.1. Structura sistemului financiar	137
11.2. Trezoreria și creația monetară	140
11.3. Ipotezele financiare ale Trezoreriei publice	142
11.3.1. Trezoreria și politica monetară	142
11.3.2. Trezoreria și piețele financiare	143
11.3.3. Trezoreria și sistemul bancar	143
11.3.4. Trezoreria și finanțarea investițiilor	144
11.3.5. Trezoreria și echilibrele externe	144
11.4. Titlurile Trezoreriei publice	145
12. Organizarea și managementul Trezoreriei publice	147
12.1. Funcționarea Trezoreriei publice	147
12.2. Organizarea Trezoreriei publice	149
12.3. Managementul Trezoreriei publice	152
12.3.1. Componentele managementului Trezoreriei	152
12.3.2. Performanța managementului Trezoreriei	154
12.3.3. Analiza cost-beneficiu	154
13. Gestiunea Trezoreriei și a datoriei publice.....	159
13.1. Caracteristicile și elementele gestiunii Trezoreriei	159
13.2. Operațiile gestiunii Trezoreriei publice	161
13.2.1. Gestiunea mișcării fondurilor	161
13.2.2. Finanțarea deficitelor bugetare	162
13.3. Gestiunea datoriei publice	164
13.4. Managementul datoriei publice	165
14. Contabilitatea Trezoreriei publice	169
14.1. Coordonate ale contabilității publice	169
14.2. Bazele contabilității Trezoreriei publice	172
14.3. Conținutul contabilității Trezoreriei publice	175
Bibliografie.....	180

PREFAȚĂ

Lucrarea „Buget și trezorerie” se adresează, în general, studenților din învățământul superior economic particular și de stat, indiferent de forma de învățământ urmată (zi, cu frecvență redusă sau învățământ la distanță) și, în special, studenților Facultății de Finanțe și Bănci din cadrul Universității Spiru Haret. Manualul este elaborat în baza programei analitice a disciplinei cu același nume prevăzute în planurile de învățământ ale anilor terminali.

Lucrarea vine să completeze literatura de specialitate din domeniul finanțelor publice, aceasta fiind de folos nu numai viitorilor economiști, ci și specialiștilor din sfera amintită. Lectura cărții se consideră a fi astfel utilă atât în activitatea didactică, cât și în cea practică.

Un pas important în istoria intelectuală a secolului XX l-a constituit recunoașterea explicită de către economiști, politicieni și de către întreaga societate civilă a importanței rolului statului în funcționarea economiei. Astfel, cu excepția situației economiilor puțin dezvoltate, bugetul este un instrument cheie în orientarea politicii economice a oricărui guvern. Bugetul public are implicații deosebite asupra mersului economiei naționale.

Ca urmare, autorii au dedicat în prima parte a lucrării un spațiu generos abordării problematicii bugetare ce vizează clarificarea noțiunii de buget, cunoașterea componentelor sistemului bugetar și a relațiilor dintre acestea, a conținutului, etapelor și caracteristicilor procesului bugetar, tratarea aspectelor ce privesc echilibrul bugetar și a noțiunilor de politică fiscală și bugetară.

Totodată, ținând cont de implicațiile bugetare ale procesului de integrare a țării noastre în cadrul construcției europene, am considerat necesară introducerea unui capitol referitor la bugetul Uniunii Europene. Odată cu 1 ianuarie 2007, fluxurile financiare la nivel bugetar între România și Uniunea Europeană încep să cunoască o mare intensificare și diversificare. Ca și celelalte State Membre, România primește, încă din primul an al aderării, importante resurse financiare de la bugetul Uniunii Europene prin intermediul Fondurilor Structurale, Fondului de Coeziune, fondurilor alocate în cadrul Politicii Agricole Comune și în cadrul Politicilor Interne. În același timp însă, bugetul național trebuie să facă față unor presiuni suplimentare ca urmare a necesității asigurării cofinanțării fondurilor comunitare, precum și a obligativității fiecărui stat de a contribui la finanțarea bugetului Uniunii.

În a doua parte a lucrării urmează prezentarea trezoreriei statului, abordată atât din perspectiva procesului de constituire și utilizare a resurselor financiare publice, cât și din cea a rolului central jucat de aceasta în procesul finanțării și refinanțării deficitelor bugetare, precum și a datoriei publice. Această parte a manualului tratează pe rând aspecte legate de rolul, funcțiile, organizarea și managementul trezoreriei publice și, nu în ultimul rând, de gestiunea trezoreriei și a datoriei publice, precum și elemente privind contabilitatea acesteia.

În speranța că veți găsi util acest demers al nostru, vă mulțumim de pe acum celor care ne vor transmite aprecierile și observațiile lor critice pentru a putea fi valorificate odată cu elaborarea unei noi ediții a lucrării, adăugite și îmbunătățite.

Autorii

1. SISTEMUL BUGETAR

Unități de învățare:

- Aspecte generale privind conceptul de buget
- Componentele sistemului unitar de bugete din România
- Principiile și regulile bugetare
- Tipologia bugetară internațională

Obiectivele temei:

- definirea conceptelor de buget, sistem bugetar, buget general consolidat;
- prezentarea componentelor sistemului bugetar și a operațiunilor de consolidare bugetară și de ajustare;
- evidențierea etapelor parcurse pentru evaluarea corectă a deficitului/excedentului bugetar;
- analizarea principiilor bugetare, evidențiind atât avantajele și dezavantajele acestora, precum și derogările de la aceste reguli bugetare tehnice;
- prezentarea principalelor tipuri de bugete utilizate în practica bugetară internațională.

1.1. Aspecte generale privind conceptul de buget

Cuvântul *buget* are la origine cuvântul francezesc vechi *bouge* sau *bougette* care nu însemna altceva decât săculeț sau pungă. În Anglia, cuvântul *budget* era utilizat pentru a descrie săculețul din piele în care, de regulă, erau aduse la Parlament documentele referitoare la veniturile și cheltuielile statului. Mai târziu, cuvântul a desemnat documentele conținute în acest săculeț. Astăzi, noțiunea de *buget* are un înțeles mult mai larg, iar definiția sa nu conține să se perfecționeze, pentru a fi cât mai cuprinzătoare.

Dicționarul explicativ al limbii române definește bugetul ca fiind „un bilanț al veniturilor și cheltuielilor unui stat, ale unei întreprinderi etc. pe o perioadă determinată” sau „totalitatea prevederilor de venituri și cheltuieli ale unei familii sau ale unei persoane pentru o anumită perioadă”. În cele ce urmează, vom încerca delimitarea bugetului prin care se proiectează și se desfășoară activitatea privind finanțele publice de bugetele de venituri și cheltuieli ale agenților economici, prin utilizarea noțiunii de „public”. Așadar, prin prisma prezentului manual, prin *buget public*, în sens restrâns, dorim să identificăm bugetul oricărei entități publice (a nu se confunda cu noțiunea de *buget public național* pe care o vom defini în secțiunea 1.2.). În sens larg, *bugetul public* reprezintă ansamblul documentelor din sectorul public care împreună formează sistemul de bugete.

Bugetul public este un plan financiar ce încorporează o estimare a cheltuielilor necesare pentru o perioadă dată și mijloacele propuse pentru finanțarea acestor cheltuieli. Bugetul poate fi definit, de asemenea, ca un plan de acțiune pentru o perioadă specificată de timp ce vizează toate departamentele/funțiile unei instituții și conține ținte ce trebuie atinse și care pot servi drept criterii de performanță. Reunind cele două definiții am putea spune că *bugetul oricărei entități publice (stat, unitate administrativ-teritorială, instituție publică etc.) este*

un plan financiar în care sunt prevăzute veniturile și cheltuielile pe o perioadă determinată, în scopul îndeplinirii unor obiective și sarcini precis stabilite la nivelul entității respective. Sub aspectul conținutului, bugetul exprimă relații sociale de natură economică care se stabilesc între participanții la executarea aceluși plan financiar.

Bugetul oricărui guvern este un instrument tehnic, prin care angajamentele sunt transpuse în termeni monetari. Bugetul este un instrument cheie pentru managementul macroeconomic, iar eficacitatea sa este un determinant al succesului guvernului în îndeplinirea obiectivelor sale. Bugetul este, în plus, un instrument de implementare a politicilor și priorităților în domeniile social, politic și economic, cu un impact major asupra nivelului de trai al întregii populații.

Din punct de vedere al conținutului, bugetul public poate fi considerat ca fiind:

- a. **un document** – un act în care sunt prevăzute și aprobate anual veniturile și cheltuielile publice sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice;
- b. **o lege** – un act juridic prin care se prevăd și se aprobă, prin lege, veniturile și cheltuielile anuale ale statului sau ale instituțiilor publice. Fiecare din componentele sistemului bugetar prin care se stabilesc resursele și cheltuielile publice se aprobă printr-o lege;
- c. **un sistem de fluxuri financiare** – privind constituirea fondurilor publice, pe de o parte, și distribuția sau repartizarea acestor fonduri către beneficiari, pe de altă parte;
- d. **un instrument de politică financiară** – întrucât stabilizarea fiscală, obiectivele politicii în domeniul veniturilor și distribuției bunăstării, precum și alocarea resurselor pot fi realizate prin instrumentul politicii fiscale și prin cel al politicii în domeniul cheltuielilor publice.

Prin bugetul public se poate stabili un raport între veniturile publice (impozite, taxe, contribuții și alte venituri publice) și nevoile sociale sau, mai bine zis, un echilibru între nevoile colective și mijloacele cu care acestea pot fi acoperite.

Bugetul public are următoarele trăsături:

- **bugetul public este un act de previziune**, acesta prezentându-se sub forma unui tablou evaluativ și comparativ de resurse publice și cheltuieli reprezentând destinațiile acestora;
- **bugetul public este un act de autorizare** prin care puterea executivă este împuternicită de puterea legislativă să cheltuiască și să perceapă venituri, potrivit prevederilor legale în vigoare;
- **bugetul public este un act de control**, întrucât aprobarea bugetului este principala formă de control parlamentar asupra executivului;
- **bugetul public este un act anual**, întrucât anul bugetar este cel mai potrivit interval pentru care se poate efectua programarea veniturilor și cheltuielilor bugetare și se poate urmări execuția indicatorilor bugetari.

TEST DE EVALUARE

1. Cum se definește bugetul unei entități publice?
2. Care sunt principalele trăsături ale bugetului public?
3. Cum poate fi caracterizat un buget public sub aspectul conținutului?

1.2. Componentele sistemului unitar de bugete din România

În fiecare stat sunt elaborate mai multe categorii de bugete, alcătuind un **sistem bugetar**, diferențiat ca structură de la un stat la altul, depinzând de structura organizatorică a statului, respectiv *stat unitar* (România, Franța, Japonia, Italia, Olanda etc.) sau *stat federal* (Germania, Statele Unite ale Americii, Canada, Elveția, Rusia etc.).

În cazul **statelor de tip unitar**, sistemul bugetar cuprinde un buget al administrației publice centrale și bugete locale ce corespund unităților administrativ-teritoriale.

Structura sistemului bugetar este mai complexă în cadrul **statelor federale**, acesta cuprinzând bugetul federației, bugetele statelor, provinciilor sau regiunilor membre ale federației și bugetele locale.

Repartizarea veniturilor și cheltuielilor între verigile sistemului bugetar se realizează potrivit modului în care sunt delimitate atribuțiile între aparatul de stat central și cel local. Structura veniturilor și cheltuielilor bugetelor componente ale sistemului bugetar variază de la o perioadă la alta, fiind influențate de sarcinile și obiectivele organelor centrale și locale.

Prima lege a finanțelor publice elaborată după Decembrie '89 (Legea nr.10/1991) menționa că „finanțele publice includ elaborarea și execuția bugetului public național” care cuprindea „bugetul administrației centrale de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat”. În fapt, nu exista un buget public național în adevăratul sens al cuvântului, ci acesta era format din suma bugetelor enumerate, bugete care erau însă autonome, aveau venituri și cheltuieli proprii și se elaborau în mod distinct. Aceste caracteristici sunt precizate în Constituția țării.

Mai târziu, legea finanțelor publice nr.72/1996 renunță la noțiunea de „buget public național”, înlocuind-o cu cea de „sistem unitar de bugete”.

Legea finanțelor publice aflată astăzi în vigoare este Legea nr.500/2002. Prin aceasta se stabilește sistemul de bugete prin care se constituie și se utilizează fondurile publice, precum și probleme legate de elaborarea, aprobarea, executarea și raportarea acestora. În cadrul sistemului unitar de bugete sunt incluse:

- bugetul de stat;
- bugetul asigurărilor sociale de stat;
- bugetele locale;
- bugetele fondurilor speciale;
- bugetul trezoreriei statului;
- bugetele instituțiilor publice autonome;
- bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și 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.

Prin această reglementare se introduce și noțiunea de „buget general consolidat” care, nu este un buget de sine stătător în elaborare, aprobare, executare și raportare, ci este o sumă a bugetelor din cadrul sistemului bugetar românesc.

Bugetul de stat, ca buget al administrației centrale de stat, este un document elaborat și administrat de Guvern și aprobat de Parlament, prin lege. Aceasta autorizează formarea veniturilor publice și repartizarea acestora pe destinații și pe ordonatori principali de credite, în concordanță cu obiectivele de dezvoltare economico-socială a țării și ale politicii financiare referitoare la anul pentru care este aprobat bugetul. Bugetul de stat cuprinde și Bugetul Senatului, al Camerei Deputaților, al Președinției României, Guvernului și al altor instituții care nu au organe ierarhic superioare și al altor instituții publice.

Bugetul asigurărilor sociale de stat se întocmește distinct de bugetul de stat și se aprobă de Parlament prin lege separată, ceea ce înseamnă că veniturile cuprinse în acest buget nu pot fi utilizate pentru alte cheltuieli bugetare, decât cele pentru care sunt repartizate. Acest buget este gestionat de Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse. Prin bugetul asigurărilor sociale de stat se autorizează formarea veniturilor pe baza contribuțiilor sociale și a altor vărsăminte prelevate de la persoane juridice și fizice și repartizarea acestora pe destinații.

Bugetele locale cuprind bugetele unităților administrativ-teritoriale care au personalitate juridică (comune, orașe, municipii, sectoare ale Municipiului București) și se elaborează în condiții de autonomie. Autonomia stimulează inițiativa locală în realizarea veniturilor și satisfacerea cerințelor sociale locale. În cazul în care veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale, stabilite în conformitate cu legea, sunt devansate de cheltuieli, bugetele locale pot beneficia de transferuri de fonduri bănești de la bugetul de stat.

Bugetele fondurilor speciale se întocmesc în vederea finanțării anumitor obiective și acțiuni necesare într-o anumită perioadă de timp, pentru care se instituie prelevări obligatorii pe bază de legi speciale. Cele două bugete elaborate pentru fondurile speciale sunt: bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și bugetul asigurărilor de șomaj.

Bugetul trezoreriei statului este documentul în care sunt înscrise veniturile și cheltuielile trezoreriei privind activitatea desfășurată de aceasta în scopul îndeplinirii funcțiilor sale. Bugetul trezoreriei statului se aprobă anual prin hotărâre de Guvern.

Bugetele instituțiilor publice autonome includ veniturile și cheltuieli sau, după caz, numai cheltuielile anuale ale instituțiilor publice centrale care nu sunt subordonate nici unei alte entități publice.

Bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale includ cheltuielile anuale ale instituțiilor publice ce funcționează doar pe baza resurselor primite de la bugetele amintite, în funcție de sistemul de finanțare sau cuprind veniturile și cheltuielile anuale ale instituțiilor publice ce primesc subvenții de la bugetele enumerate, în completarea fondurilor proprii. Aceste instituții se află în subordinea instituțiilor publice autonome. Dacă veniturile proprii ale unei instituții sunt relativ mari, finanțarea de la buget are loc „per sold”, adică prin acordarea unei subvenții de completare până la concurența sumei cheltuielilor proprii. Dacă veniturile proprii sunt reduse și sporadice, cheltuielile sunt acoperite

de la buget, valoarea subvențiilor nefiind influențată de cuantumul veniturilor proprii.

Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii sunt documentele în care sunt prevăzute și aprobate veniturile și cheltuielile instituțiilor publice aflate în subordinea instituțiilor publice autonome, ce funcționează doar pe baza veniturilor proprii ce provin din chirii, din organizarea de manifestări culturale și sportive, concursuri artistice, publicații, prestații editoriale, studii, proiecte, valorificări de produse din activități proprii, prestări de servicii și altele. Cel mai frecvent, astfel de instituții care se autofinanțează se întâlnesc în sfera învățământului superior și a spitalelor, însă numărul domeniilor în care serviciile publice sunt asigurate prin intermediul unor asemenea instituții manifestă o tendință de creștere.

Bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat, precum și bugetul fondurilor externe nerambursabile sunt prevăzute și aprobate ca anexă la legea bugetului de stat. Bugetele fondurilor externe au doar parte de cheltuieli deoarece este vorba de cheltuieli ce se autorizează a fi realizate din sume provenite fie din credite externe, fie din fonduri externe nerambursabile. Creditele externe nu reprezintă un venit bugetar.

În concluzie, componentele sistemului unitar de bugete pot fi grupate și reunite în două categorii, respectiv:

- ✚ **Bugetul public național** – care este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale;
- ✚ **Bugetul general consolidat** – care reprezintă ansamblul bugetelor, componente ale sistemului bugetar, agregate și consolidate pentru a forma un întreg.

Prin consolidare, în situația transferului de sume între bugetele componente ale sistemului, vor fi eliminate posturile care pentru bugetul ierarhic superior reprezintă o cheltuială, iar pentru bugetul ierarhic inferior reprezintă un venit, evitându-se astfel dubla înregistrare a acestora. Această operațiune include și ajustările determinate de intrările anuale de credite externe și rambursările ratelor de capital.

Ajustarea presupune eliminarea din bugetul general consolidat a cheltuielilor de natura datoriei publice care sunt incluse în buget, respectiv rambursările de credite externe și rambursările de credite interne.

Fiecare dintre bugetele sistemului bugetar sunt constituite din venituri și cheltuieli. *Veniturile publice sunt limite minime* ce pot fi depășite, fiind impuse de nivelul cheltuielilor publice totale. Spre deosebire de acestea, *cheltuielile publice reprezintă limite maxime* ce nu pot fi depășite, întrucât aceasta ar genera dezechilibre la nivelul sistemului unitar de bugete.

Prin procesul de consolidare bugetară se determină efortul financiar public ce trebuie realizat în perioada analizată și se identifică eventualele situații de dezechilibru ce pot apare între veniturile prelevate la buget și cheltuielile ce trebuie acoperite din acestea.

Pentru dimensionarea corectă a deficitului/excedentului bugetar se vor parcurge următoarele etape:

- I. calcularea **veniturilor publice totale general consolidate**, astfel:

1. determinarea **veniturilor publice totale** prin însumarea tuturor veniturilor bugetelor componente ale sistemului bugetar:

$$VPT = \sum_{i=1}^n VP_i, \quad (1)$$

unde: VPT – veniturile publice totale,
 VP_i - veniturile publice la nivelul bugetului i ,
 n – numărul bugetelor componente ale sistemului bugetar;

2. determinarea **veniturilor publice totale general consolidate** prin eliminarea transferurilor între bugete (transferuri consolidabile).

$$VPTGC = VPT - \sum_{j=1}^m T_j, \quad (2)$$

unde: VPTGC – veniturile publice totale general consolidate,
 T_j – transferul între două bugete componente ale sistemului bugetar (transfer consolidabil);
 m – numărul transferurilor consolidabile

II. calcularea **cheltuielilor publice totale general consolidate**, astfel:

1. determinarea **cheltuielilor publice totale** prin însumarea tuturor cheltuielilor bugetelor componente ale sistemului bugetar:

$$CPT = \sum_{i=1}^n CP_i \quad (3)$$

unde: CPT – cheltuielile publice totale,
 CP_i - cheltuielile publice la nivelul bugetului i ,
 n – numărul bugetelor componente ale sistemului bugetar;

2. determinarea **cheltuielilor publice totale consolidate** prin eliminarea transferurilor între bugete:

$$CPTC = CPT - \sum_{j=1}^m T_j, \quad (4)$$

unde: CPTC – cheltuielile publice totale consolidate,
 T_j – transferul între două bugete componente ale sistemului bugetar (transfer consolidabil);
 m – numărul transferurilor consolidabile

3. determinarea **cheltuielilor publice totale general consolidate** prin scăderea ajustărilor. Ajustările sunt cheltuieli de natura datoriei publice și se calculează ca diferență între intrările de credite externe și rambursările de credite externe, mai puțin dobânzile aferente.

$$CPTGC = CPTC - A, \quad (5)$$

unde: CPTGC – cheltuielile publice totale general consolidate,

A – ajustările;

III. determinarea **soldului bugetului general consolidat** se realizează prin scăderea din veniturile publice totale general consolidate a cheltuielilor publice

totale general consolidate. Rezultatul pozitiv se numește *excedent sau surplus bugetar*, iar rezultatul negativ reprezintă *deficitul bugetar*.

$$SBGC = VPTGC - CPTGC \quad (6)$$

Cu privire la procesul de consolidare bugetară se impun notate câteva **observații**:

1. la cheltuielile totale se cuprind și creditele externe, deoarece acestea reprezintă de fapt cheltuieli ce se finanțează din credite externe;
2. ajustarea cheltuielilor publice totale consolidate presupune eliminarea cheltuielilor reprezentând rate de capital și diferențe de curs aferente datoriei publice. Acest lucru este necesar pentru a evita o dublă înregistrare a acestora. În momentul contractării creditului extern, sumele respective au fost cuprinse în buget și au intrat în calculul cheltuielilor totale. La rambursare, sumele respective sunt prevăzute din nou sub forma ratelor de capital și diferențelor de curs aferente datoriei publice, deci trebuie eliminate;
3. transferurile consolidabile sunt fluxuri care pornesc de la un buget din cadrul sistemului unitar de bugete și ajung la un alt buget din cadrul aceluiași sistem. În mod normal, transferurile consolidabile care apar la venituri ar trebui să fie aceleași cu cele care apar la cheltuieli. Diferențele care pot apărea totuși între aceste sume se datorează, în principal, creditelor externe contractate de unii ordonatori și care apar doar pe partea de cheltuieli.

Exemple de transferuri consolidabile sunt:

- transferuri din bugetul de stat către bugetele locale pentru finanțarea diverselor investiții de interes local;
 - transferuri din bugetul de stat către bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate reprezentând contribuții ale persoanelor care se află în serviciul militar, ale persoanelor aflate în arest;
 - transferuri din bugetul asigurărilor pentru șomaj către bugetul asigurărilor sociale de stat reprezentând contribuții ale persoanelor aflate în șomaj etc.
4. transferurile neconsolidabile sunt sume care ies din sistem și nu comportă o contraprestație ca de exemplu: ajutoarele, indemnizațiile, pensiile, bursele alocate elevilor și studenților etc.

TEST DE EVALUARE

1. Ce înțelegeți prin buget general consolidat?
2. Ce reprezintă operațiunea de consolidare bugetară?
3. Care sunt componentele sistemului unitar de bugete?
4. Care sunt etapele ce trebuie parcurse pentru calcularea soldului bugetului general consolidat?