

AUTONOMIA FINANCIARĂ ȘI PROCEDURA BUGETARĂ LA NIVELUL UNEI UNITĂȚII ADMINISTRATIV TERITORIALE

Ec. Anca Marinescu, Lector univ.dr. Liliana-Simona Todor¹

Rezumat

Financial autonomy and budgetary procedure at the level of territorial administrative unit is based on the principle of local autonomy and decentralization of public services. To ensure local public services, the Municipality of Satu Mare decide on the creation and organization of the public services, either directly managed by the local council services be delegated to operators.

Keywords: Financial autonomy, budgetary procedure, decentralization of public services

Potrivit Constituției României, administrația publică din unitățile administrative teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice. Legea administrației publice locale reglementează cadrul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale menționând “Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Prin aplicarea principiilor mai sus amintite administrația publică nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României.²” Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autonomia locală reprezintă dreptul unei comunități de a se administra singur, în limitele legale și în funcție de interesele și nevoile comunității.

Conform Cartei europene a autonomiei locale, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivității locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Pentru asigurarea serviciilor publice de interes local, consiliile locale hotărăsc cu privire la crearea și organizarea acestor servicii publice, fie ca servicii gestionate direct de consiliul local fie delegate unor agenți economici.

Conceptul de autonomie locală prevăzut în legea administrației publice locale și Constituției României, nu poate exista decât dacă are drept bază o autonomie financiară reală.

Autonomia financiară locală este necesară deoarece prin aceasta se asigură suportul materiale prin care funcționează o unitate administrativ teritorială. Resursele financiare ale unei unități administrativ teritorială provin într-o bună parte din taxele și impozitele locale.

Codului Fiscal stabilește impozitele și taxele locale, modul de calcul, precum și termenul de plată al acestora dând posibilitate consiliului local să stabilească cota de impozit.

Legea finanțelor publice locale stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale. Totodată legea finanțelor publice locale sporește autonomia financiară și decizională a consiliilor locale, precum și responsabilitatea acestora atât în stabilirea, constatarea și controlul, urmărirea și încasarea impozitelor și taxelor cât și în

¹ Academia Comercială Satu Mare, lilianatodor@yahoo.com

² Legea 215/2001 a administrației publice locale

administrarea veniturilor, planificarea și stabilirea priorităților de cheltuieli, în concordanță cu interesul comunităților locale pe care le reprezintă.

Factorul care deremina gardul de autonomie locală a unei unități administrativ teritoriale este independența financiară. Această independență poate fi totală doar în cazul în care resursele financiare provin în totalitate de pe plan local.

Veniturile și cheltuielile bugetelor locale precum și celelalte venituri și cheltuieli evidențiate 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, va reflecta dimensiunea efortului financiar public în unitatea administrativ-teritorială pe anul respectiv, starea de echilibru sau dezechilibru, după caz.

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, inclusiv pe serii de date, în scopul evaluării corecte a veniturilor.

Fundamentarea, 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.

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

ELABORAREA BUGETELOR

Proiectele bugetelor locale se elaborează de către ordonatorii principali de credite, avându-se în vedere:

a) prognozele principalilor indicatori macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum și pentru următorii 3 ani, elaborate de organele abilitate;

b) politicile fiscale și bugetare, naționale și locale;

c) prevederile acordurilor de împrumuturi interne sau externe încheiate, ale memorandumurilor de finanțare sau ale altor acorduri internaționale, semnate și/sau ratificate;

d) politicile și strategiile sectoriale și locale, precum și prioritățile stabilite în formularea propunerilor de buget;

e) propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor de credite din subordine;

f) programele întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni, cărora le sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență; programele sunt însoțite de estimarea anuală a performanțelor fiecărui program, care trebuie să precizeze: acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obținute și estimate pentru anii următori, măsurate prin indicatori preciși, a căror alegere este justificată;

g) programele de dezvoltare economico-socială în perspectivă ale unității administrativ-teritoriale, în concordanță cu politicile de dezvoltare la nivel național, regional, județean, zonal sau local.

VENITURILE BUGETELOR LOCALE

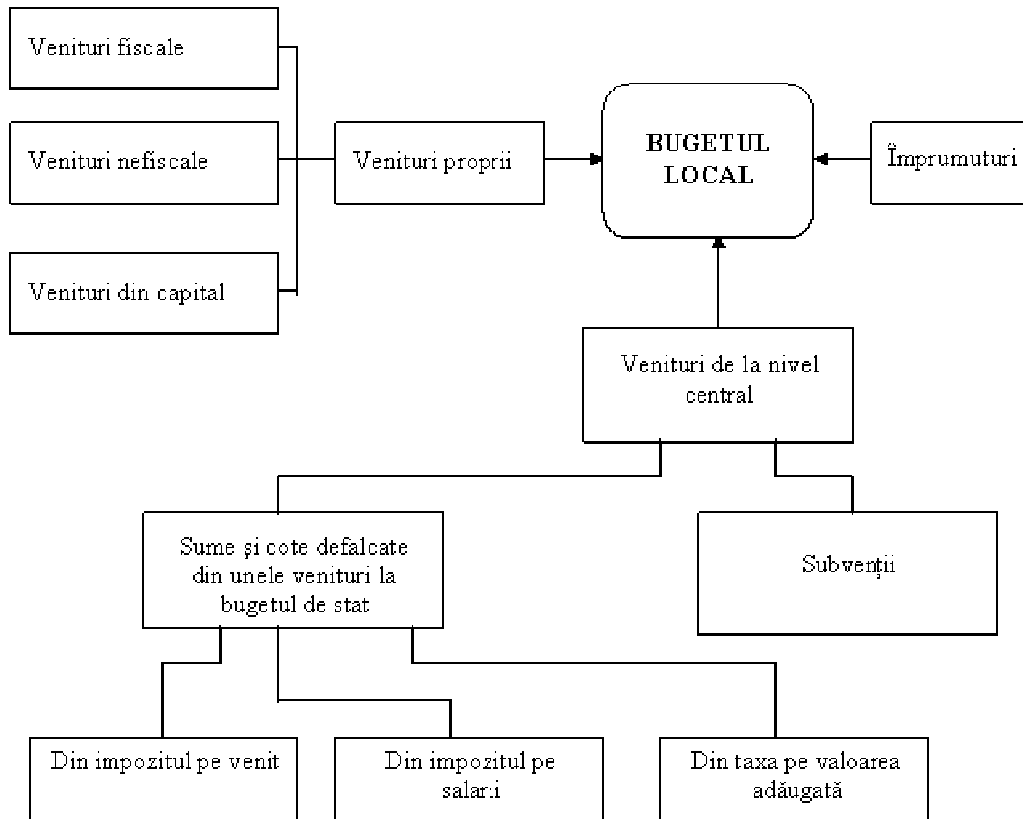


Figura nr. 1 – Veniturile bugetelor locale

Veniturile și cheltuielile se grupează în buget pe baza clasificăției bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor Publice.

Veniturile sunt structurate pe capitole și subcapitole, iar cheltuielile pe părți, capitole, subcapitole, titluri, articole, precum și alineate și paragrafe, după caz.

Cheltuielile prevăzute în capitole și articole au destinație precisă și limitată.

Numărul de personal, permanent și temporar, precum și fondul salariilor de bază se aprobă distinct, prin anexa la bugetul fiecărei instituții publice. Numărul de salariați aprobat fiecărei instituții publice nu poate fi depășit.

Cheltuielile de capital se cuprind la fiecare capitol bugetar, în conformitate cu creditele de angajament și cu duratele de realizare a investițiilor.

Programele se aprobă ca anexe la bugetele locale

Secțiunile de funcționare și secțiunile de dezvoltare se utilizează pentru fundamentarea bugetelor locale și se aprobă ca anexe la acestea, respectiv:

a) secțiunea de funcționare cuprinde cheltuielile curente pentru realizarea atribuțiilor și competențelor stabilite prin lege, specifice fiecărei unități administrativ-teritoriale;

b) secțiunea de dezvoltare cuprinde cheltuielile de capital.

Cheltuielile curente prevăzute sunt obligatorii și se referă la cheltuielile de personal, cheltuielile materiale și prestarea serviciilor, subvențiile și transferurile necesare realizării atribuțiilor și competențelor autorităților administrației publice locale, în condițiile legii.

Fondurile externe nerambursabile și împrumuturile interne și externe se cuprind în anexele la bugetele locale și se aprobă odată cu acestea.³

Conform prevederilor legale bugetul unei administrații publice locale reprezintă instrumental de planificare și de conducere a activității financiare. Elaborarea bugetelor locale implică parcurgerea unor operațiuni prevăzute de lege. Proiectele bugetelor locale se elaborează de către ordonatorii principali de credite, luându-se în considerare prognozele principalilor indicatori macro economici și sociali, elaborate de organele abilitate pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul bugetului local, precum și pentru următorii trei ani. Bugetele locale sunt aprobate de către consiliul local al fiecărei unități administrative teritoriale.

După aprobarea bugetelor locale urmează etapa **execuției bugetare**.

Execuția bugetară reprezintă activitatea de încasare a veniturilor bugetare și de efectuare a plății cheltuielilor aprobate prin buget.

În procesul execuției bugetare, cheltuielile bugetare parcurg următoarele faze: angajare, lichidare, ordonanțare, plată.

Angajarea cheltuielilor bugetare reprezintă asumarea deciziei de angajare, de către un ordonator de credite (conducătorii instituțiilor publice) asupra cheltuielilor bugetare care generează obligația unei instituții publice de a efectua plăți pe seama creditelor deschise pentru livrarea de bunuri, executarea de lucrări sau prestări servicii. Angajarea cheltuielilor și efectuarea plăților nu pot avea loc dacă acestea nu rezultă dintr-un act legal - contracte, comenzi, facturi prin care sunt stabilite obligațiile furnizorilor și ale beneficiarului și fără a purta viza de control financiar preventiv propriu.

Lichidarea cheltuielilor este faza în procesul execuției bugetare în care se verifică existența angajamentelor, se determină sau se verifică realitatea sumei datorate, se verifică condițiile de exigibilitate ale angajamentului legal pe baza documentelor justificative care să ateste operațiunile respective.

Verificarea existenței obligației de plată se realizează prin verificarea documentelor justificative din care să rezulte pretenția creditorului, precum și realitatea „serviciului efectuat“ (bunurile au fost livrate, lucrările executate și serviciile prestate sau, după caz, existența unui titlu care să justifice plata: titlu executoriu, acord de împrumut, acord de grant).

Ordonanțarea cheltuielilor

Este faza în procesul execuției bugetare în care se confirmă că livrările de bunuri au fost efectuate sau alte creanțe au fost verificate și că plata poate fi realizată. Ordonanțarea de plată este documentul intern prin care ordonatorul de credite dă dispoziție conducătorului compartimentului financiar (financiar-contabil) să întocmească instrumentele de plată a cheltuielilor.

Plata cheltuielilor

Plata cheltuielilor este faza finală a execuției bugetare prin care instituția publică este eliberată de obligațiile sale față de terții-creditori.

Plata cheltuielilor se face în limita creditelor bugetare disponibile.⁴

Execuția bugetului local se încheie la 31 decembrie a fiecărui an. Orice venit neîncasat până la 31 decembrie se va încasa în contul bugetului pe anul următor, în rezultatele cărui urmează să se reflecte, orice cheltuielile neefectuate se va putea plăti numai în contul bugetului noului an.

Contul anual de execuție se prezintă spre analiză și aprobare consiliului local.

³ Legea 273/2006 – Legea finanțelor publice locale

⁴ O.M.F.P 1792/2002 – Norme metodologice privind angajarea, ordonanțarea, lichidarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice

Analiza cheltuielilor la capitolul 65 Învățământ Anii de referință sunt 2012 și 2013

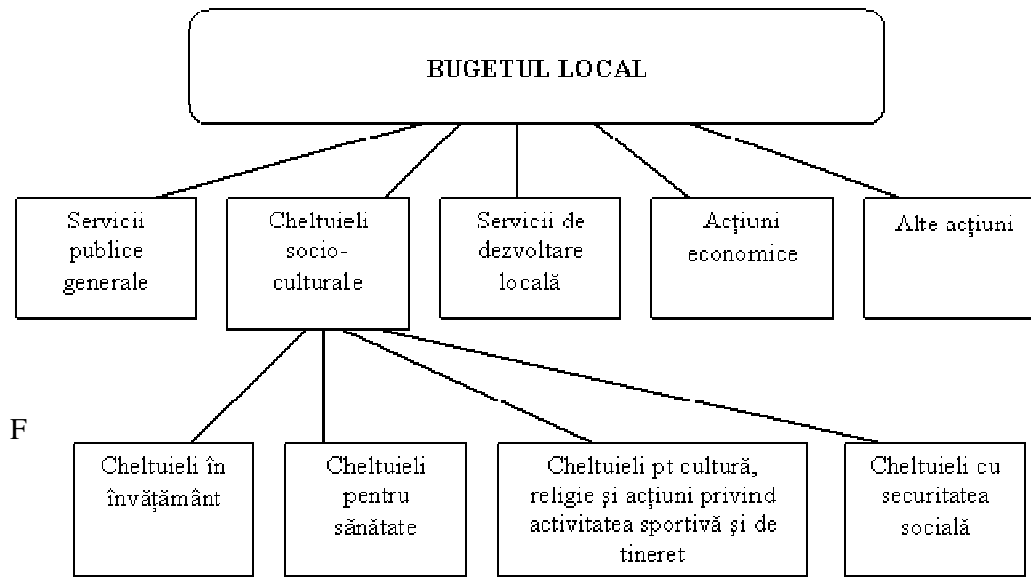


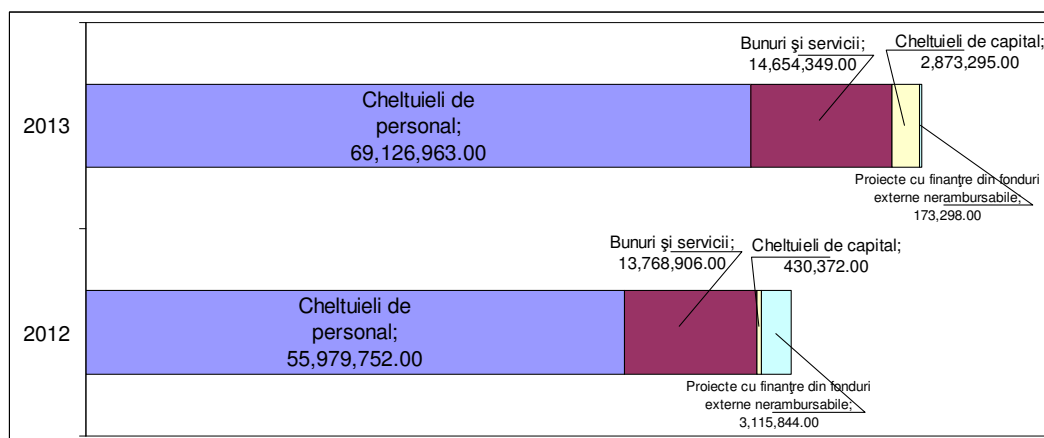
Figura 2. Cheltuielile bugetelor locale

Cheltuielile pentru învățământ sunt cele mai importante cheltuieli în cadrul cheltuielilor social-culturale și au un rol foarte important în realizarea progresului social. Conform legii 1/2011 legea educației naționale finanțarea unităților de învățământ preuniversitar cuprinde finanțarea de bază, finanțarea complementară și finanțarea suplimentară. Consiliile locale și consiliul județean, pot contribui din bugetele proprii la finanțarea de bază și complementară a unităților de învățământ preuniversitar de stat. Pentru o mai bună înțelegere a evoluției cheltuielilor la acest capitol, vom prezenta aceste cheltuieli atât prin intermediul clasificății economice cât și a celei administrative. Cheltuielile pentru învățământ au crescut de la 73.462.688 lei în 2012 la 86.880.555 lei în 2013. Ponderea cheltuielilor pentru învățământ în cadrul cheltuielilor totale este de 32% în anul 2012, pentru ca în 2013 să ajungă la 44 %, ceea ce înseamnă că în anul 2013 aproape jumătate din resursele bugetului municipiului Satu Mare sunt alocate doar pentru învățământ.

DENUMIREA INDICATORILOR	Cod indicator	Plăți efectuate în	
		2012	2013
TOTAL CHELTUIELI (SECTIUNEA DE FUNCȚIONARE+SECTIUNEA DE DEZVOLTARE)		73,462,688	86,880,555
SECTIUNEA DE FUNCȚIONARE (cod 01+80+81+84)		69,916,472	83,833,962
CHELTUIELI CURENTE (cod 10+20+30+40+50+51SF+55SF+57+59)	01	69,964,043	83,861,883
TITLUL I CHELTUIELI DE PERSONAL (cod 10.01+10.02+10.03)	10	55,979,752	69,126,963
Cheltuieli salariale in bani (cod 10.01.01 la 10.01.16 +10.01.30)	10.01	43,884,561	54,231,014
Salarii de baza	10.01.01	35,261,740	42,463,495
Sporuri pentru conditii de munca	10.01.05	146,441	9,651
Alte sporuri	10.01.06	2,563,824	1,086,828
Fond pentru posturi ocupate prin cumul	10.01.10	457,779	266,286
Fond aferent platii cu ora	10.01.11	3,075,520	4,378,826

Indemnizatii platite unor persoane din afara unitatii	10.01.12	3,131	0
Indemnizatii de detasare	10.01.14	9,386	0
Alocatii pentru transportul la si de la locul de munca	10.01.15	425	0
Alocatii pentru locuinte	10.01.16	100	0
Alte drepturi salariale in bani	10.01.30	2,366,215	6,025,928
Contributii (cod 10.03.01 la 10.03.06)	10.03	12,095,191	14,895,949
Contributii de asigurari sociale de stat	10.03.01	9,168,009	11,293,041
Contributii de asigurări de somaj	10.03.02	214,168	259,061
Contributii de asigurari sociale de sanatate	10.03.03	2,282,610	2,802,466
Contributii de asigurari pentru accidente de munca si boli profesionale	10.03.04	92,369	105,286
Prime de asigurare de viață plătite de angajator pentru angajați	10.03.05	1,144	0
Contributii pentru concedii si indemnizatii	10.03.06	336,891	436,095
TITLUL II BUNURI SI SERVICII (cod 20.01 la 20.06+20.09 la 20.16+20.18 la 20.27+20.30)	20	13,768,906	14,654,349
Bunuri si servicii (cod 20.01.01 la 20.01.09+20.01.30)	20.01	7,647,881	8,205,020
Furnituri de birou	20.01.01	179,457	141,705
Materiale pentru curatenie	20.01.02	241,045	198,521
Încalzit, Iluminat si forta motrica	20.01.03	4,183,177	4,835,086
Apa, canal si salubritate	20.01.04	954,082	1,017,940
Carburanti si lubrifianti	20.01.05	5,561	12,017
Piese de schimb	20.01.06	25,028	5,748
Transport	20.01.07	46,069	15,661
Posta, telecomunicatii, radio, tv, internet	20.01.08	387,979	384,874
Materiale si prestari de servicii cu caracter functional	20.01.09	505,923	606,054
Alte bunuri si servicii pentru întreținere si functionare	20.01.30	1,119,560	987,414
Reparatii curente	20.02	3,683,107	2,947,081
Medicamente si materiale sanitare (cod 20.04.01 la 20.04.04)	20.04	16,819	2,972
Medicamente	20.04.01	6,658	2,072
Materiale sanitare	20.04.02	515	0
Dezinfectanti	20.04.04	9,646	900
Bunuri de natura obiectelor de inventar (cod 20.05.01+20.05.03+20.05.30)	20.05	704,073	1,262,960
Uniforme si echipament	20.05.01	543	0
Lenjerie si accesorii de pat	20.05.03	1,760	0
Alte obiecte de inventar	20.05.30	701,770	1,262,960
Deplasari, detasari, transferari (cod 20.06.01+20.06.02)	20.06	7,053	3,303
Deplasari interne, detașări, transferări	20.06.01	6,996	3,303
Deplasari în străinătate	20.06.02	57	0
Materiale de laborator	20.09	764	5,332
Carti, publicatii si materiale documentare	20.11	55,499	44,628
Consultanta si expertiza	20.12	5,208	
Pregatire profesionala	20.13	19,145	9,141
Protectia muncii	20.14	7,785	14,328
Alte cheltuieli (cod 20.30.01 la 20.30.02)	20.30	1,621,572	2,159,584

20.30.04+20.30.06+20.30.07+20.30.09+20.30.30)				
Reclama si publicitate	20.30.01	400	620	
Prime de asigurare non-viata	20.30.03	0	1,225	
Chirii	20.30.04	1,478,881	1,661,724	
Alte cheltuieli cu bunuri si servicii	20.30.30	142,291	496,015	
TITLUL X ALTE CHELTUIELI (cod 59.01+59.02+59.11+59.12+59.15+59.17+59.22+59.25+59.30)	59	215,385	80,571	
Burse	59.01	215,385	80,571	
Plati efectuate in anii precedenti si recuperate in anul curent	85.01	-47,571	-27,921	
SECȚIUNEA DE DEZVOLTARE (cod 51+55+56+70+84)		3,546,216	3,046,593	
Titlul VIII Proiecte cu finantare din Fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare (cod 56.01 la 56.05+cod 56.07+56.08+56.15+56.16+56.17+56.18)	56	3,115,844	173,298	
Programe din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)	56.01	3,115,844	5,698	
Finanțarea națională **)	56.01.01	378,251	1,792	
Finanțarea Uniunii Europene **)	56.01.02	2,143,424	3,906	
Cheltuieli neeligibile **)	56.01.03	594,169	0	
Alte programe comunitare finantate in perioada 2007-2013	56.15	0	167,600	
Finantarea nationala *)	56.15.01	0	167,600	
Finantarea de la Uniunea Europeana *)	56.15.02	0	0	
Cheltuieli neeligibile *)	56.15.03	0	0	
CHELTUIELI DE CAPITAL (cod 71+72+75)	70	430,372	2,873,295	
TITLUL XII ACTIVE NEFINANCIARE (cod 71.01 la 71.03)	71	430,372	2,873,295	
Active fixe (cod 71.01.01 la 71.01.03+71.01.30)	71.01	430,372	2,873,295	
Construcții	71.01.01	0	0	
Mașini, echipamente si mijloace de transport	71.01.02	0	0	
Mobilier, aparatură birotică și alte active corporale	71.01.03	0	0	
Alte active fixe	71.01.30	430,372	2,873,295	



Cheltuielile privind plata salariilor a crescut considerabil, deoarece în anul 2013 procentul de decontare al hotărârilor judecătorești a crescut de la 5% în 2012 la 10 % .Potrivit actelor normative în vigoare, finanțarea cheltuielilor cu salariile, sporurile, indemnizațiile și alte drepturi salariale în bani, stabilite prin lege, precum și a contribuțiilor aferente acestora pentru unitățile de învățământ se face pe baza costului standard per elev/preșcolar. Nu sunt incluse în această categorie de cheltuieli cheltuielile pentru alocații pentru transportul la și de la locul de muncă, precum și cheltuielile salariale în natură, acestea nefăcând parte din finanțarea de bază.⁵La titlul II “Bunuri și servicii” se constată o creștere a cheltuielilor datorită faptului că în anul 2013 cheltuielile privind încălzitul și iluminatul au crescut de la 4.183.177 lei în 2012 la 4.835.086 lei în 2013. totodată se constată o creștere a cheltuielilor privind obiectele de inventar. Suma alocată obiectelor de inventar în anul 2012 a fost de 701.770 lei iar în 2013 suma acestora se ridică la 1.262.960.Se diminuează cheltuielile privind reparațiile curente dar cresc cheltuielile de capital. Această situație se datorează faptului că multe unități de învățământ au beneficiat în anul 2013 de schimbarea geamurilor vechi cu geamuri termopan, schimbarea instalației de încălzire, precum și doratea unor curți de grădiniță cu elemente de joacă.Chiar dacă în România s-au înregistrat progrese, încă nu se poate vorbi de o autonomie local reală. Bugetele locale depind foarte mult de resursele pe care le primesc de la nivel central,Chiar dacă statul asigura încă importante resurse, în cea mai mare proporție acestea au destinație speciala, ceea ce nu permite comunităților locale să aiba libertate în gestionarea fondurilor. În acest caz mărirea cotei din impozitul pe venit reprezintă o soluție în sensul unei mai largi autonomii care să permită autorităților locale să cheltuiască în funcție de propriile necesități.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea 215/2001 a administrației publice locale
2. Legea 273/2006 – Legea finanțelor publice locale
3. O.M.F.P 1792/2002 – Norme metodologice privind angajarea, ordonanțarea, lichidarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice
4. HG 72/2012 privind aprobarea normelor metodologice pentru determinarea costului standard per elev/preșcolar și stabilirea finanțării de bază a unităților de învățământ preuniversitar de stat, care se asigură din bugetul de stat, din sume defalcate din T.V.A. prin bugetele locale, pe baza costului standard per elev/preșcolar
5. Legea 1/2011 – Legea educației naționale
6. Văcărel I., Anghelache Gabriela, Bistriceanu Gh.D., Moșteanu Tatiana, Bercea F.,Bodnar M., Georgescu F., *Finanțe publice*, ediția a doua, Editura Didactică și Pedagogică, RA, București, 1999

⁵ HG 72/2012 privind aprobarea normelor metodologice pentru determinarea costului standard per elev/preșcolar și stabilirea finanțării de bază a unităților de învățământ preuniversitar de stat, care se asigură din bugetul de stat, din sume defalcate din T.V.A. prin bugetele locale, pe baza costului standard per elev/preșcolar