

Şaguna Dan Drosu

Drept financiar public

Capitolul I Introducere în dreptul financiar

Secțiunea 1. Definiția dreptului financiar

Reglementarea relațiilor financiare include:

- ⇒ constituirea, administrarea, repartizarea și utilizarea fondului bugetar al statului;
- ⇒ constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor bănești proprii ale instituțiilor publice;
- ⇒ constituirea, administrarea, repartizarea și utilizarea fondului de asigurări sociale de stat și a fondului de ajutor de șomaj¹;
- ⇒ emisiunea monetară;
- ⇒ circulația monetară cu numerar și fără numerar;
- ⇒ regimul juridic al valutelor;
- ⇒ politica financiară a statului;
- ⇒ controlul financiar privind modul de utilizare, administrare și utilizare a banului public și a patrimoniului instituțiilor publice și societăților la care statul este acționar unic sau majoritar;
- ⇒ organizarea și funcționarea aparatului financiar, bancar și de credit etc.

Având în vedere obiectul raporturilor juridice financiare, dreptul financiar poate fi **definit** ca fiind format din totalitatea actelor normative care reglementează relațiile de constituire, administrare, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului și ale instituțiilor publice, destinate satisfacerii sarcinilor social-economice ale societății.

¹ A se vedea art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002.

Secțiunea 2. Locul și importanța dreptului financiar în cadrul dreptului public

Dreptul financiar este o **ramură aparținând eminentemente dreptului public**, acea ramură care are în centrul reglementării sale finanțele publice și care se ocupă de reglementarea primară și secundară a tuturor aspectelor care țin de administrarea banului public și evidența patrimoniului statului și instituțiilor publice.

Având în vedere că nici un organism statal nu poate funcționa fără resursele financiare necesare perpetuării și dezvoltării sale, putem afirma că dreptul financiar se numără printre cele mai importante ramuri ale dreptului public.

Distincția între dreptul financiar și alte ramuri importante ale dreptului public este caracterul eminentemente practic și implicațiile sociale imediate deosebit de grave care pot apărea în cazul existenței unor disfuncții ale sistemului reglementat de normele juridice financiare. Astfel, dacă discuțiile asupra regimului juridic al administrației de stat, a contenciosului administrativ ori asupra regimului constituțional etc. pot avea caracter ideologic și se pot prelungi în dezbateri nesfârșite fără a produce prejudicii imediate, raporturile juridice reglementate de normele dreptului financiar nu pot fi relative sau neclare, întrucât consecințele produse sunt imediate și, adeseori, foarte grave, putând provoca dezechilibre economice, sociale și politice majore.

Secțiunea 3. Relația dintre dreptul financiar și dreptul fiscal

Relația dintre dreptul financiar și dreptul fiscal poate fi definită ca o relație de tip parte-întreg. Dreptul fiscal este doar o parte a dreptului financiar, cu precizarea că este cea mai importantă parte, acesta fiind și motivul pentru care, în mod tradițional, dreptul fiscal este studiat separat.

Dreptul fiscal tratează aspectele legate de veniturile publice reprezentate de impozite în relația directă cu plătitorii acestora în procesul de „[...] declarare, stabilire, verificare și colectare a impozitelor [...] datorate bugetului general consolidat”¹. Veniturile publice reprezintă doar un capitol al dreptului financiar, un capitol care are însă în centrul reglementării sale nu doar impozitele, ci și contribuțiile sociale, contribuțiile la fondurile speciale extrabugetare, împrumuturile de stat, veniturile statului din valorificarea proprietăților deținute, veniturile din capital etc. După cum se poate observa, dreptul fiscal are ca obiect de reglementare doar o mică parte dintr-un capitol al dreptului financiar. Importanța dreptului fiscal este însă susținută de aspectele economice și implicațiile sociale ale colectării impozitelor și taxelor de la persoane fizice și societăți comerciale, în încercarea de a găsi un sistem echilibrat economic, eficient, dar care să asigure și echitatea socială.

¹ Art.1 din O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală.

Secțiunea 4. Principiile dreptului financiar

Principiile generale ale dreptului financiar, reprezentând idei directoare care stau la baza activității financiare generale a statului sunt:

1. Legalitatea este un principiu având o consacrare constituțională expresă în art. 137: „Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege“. Textul legii fundamentale statuează obligativitatea reglementării prin lege a tuturor aspectelor care vizează banul public, principiu extrem de important care exclude posibilitatea reglementării primare a unor instituții fundamentale pentru mersul societății prin acte normative ale executivului. Așa cum rezultă din economia textelor constituționale, banul public face obiectul de reglementare al legii ordinare, ceea ce deschide posibilitatea reglementării primare prin ordonanțe și ordonanțe de urgență. Acest aspect este, aparent necriticabil prin prisma faptului că ordonanțele sunt emise în baza unei legi de abilitare a guvernului care stabilește limite clare de competență în reglementare, iar ulterior adoptării sunt supuse aprobării parlamentului. Cu toate acestea, în practica legislativă se constată, deseori, reglementarea primară, prin ordonanța de guvern, a unor impozite sau taxe datorate diferitelor bugete publice, ordonanțe care ulterior sunt respinse de parlament. Caracterul neretroactiv al legii de respingere a unei ordonanțe transformă însă raporturile juridice născute sub imperiul acelei ordonanțe în raporturi juridice definitive, al căror izvor juridic este o reglementare a unui organ al executivului într-un domeniu rezervat legii ca act juridic al parlamentului. Față de această situație, des întâlnită în practica financiară, ar trebui analizată, *de lege ferenda*, posibilitatea trecerii reglementărilor juridice din domeniul finanțelor publice în sfera legii organice.

2. Planificarea financiară este un principiu având o consacrare constituțională expresă în art. 138. Planificarea financiară este un principiu de logică juridică, nefiind posibilă administrarea finanțelor publice ale unui stat, în afara unei planificări financiare, întrucât în procesul de formare, administrare și utilizare a banului public sunt implicate toate instituțiile statului, care nu pot funcționa altfel decât pe bază de sarcini precise stabilite pentru intervale de timp clare. Instrumentul juridic care dă viață planificării financiare este «Bugetul public național». Bugetul public național se aprobă, potrivit constituției, în anul anterior anului financiar în legătură cu care se face planificarea. Planificarea financiară este **strictă, suplă și predictibilă**: este **strictă** pentru că planificarea financiară ia forma legii prin legea bugetară anuală, este **suplă** întrucât legea bugetară anuală poate fi modificată pe parcursul exercițiului financiar în situația în care se constată modificări semnificative în procesul formării și administrării veniturilor statului și este **predictibilă** întrucât la baza planificării financiare stau rapoarte de specialitate privind evoluția economică și financiară a țării pe termen scurt și mediu, rapoarte privind impactul anumitor măsuri de politică financiară asupra economiei naționale în ansamblul sau etc.

3.Verificarea legalității modului de utilizare a banului public. Constituția României a consacrat, la nivel de principiu, necesitatea verificării legalității modului de utilizare a banului public de către instituțiile publice chemate să administreze averea națională. Astfel, art. 140 arată că modul de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public¹ se realizează de către Curtea de Conturi², organ specializat în acest tip de control, care prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate.

Secțiunea 5. Izvoarele dreptului financiar

Izvoarele dreptului financiar sunt alcătuite din totalitatea actelor normative care reglementează raporturile juridice financiare.

În raport de gradul de generalitate sau specificitate, se disting:

- izvoare comune dreptului financiar și altor ramuri de drept;
- izvoare specifice dreptului financiar.

a. Izvoare ale dreptului financiar, comune cu izvoare ale altor ramuri de drept :

- Constituția- legea fundamentală a țării,
- legile ordinare ale parlamentului,
- ordonanțele de guvern și ordonanțele de urgență,
- hotărârile guvernului etc.

b. Izvoare specifice dreptului financiar. Astfel de izvoare sunt considerate actele normative care cuprind dispoziții referitoare exclusiv la sfera finanțelor publice. Între acestea exemplificăm:

- **Legea finanțelor publice (Legea nr. 500/2002)** care definește sfera de cuprindere a finanțelor publice. Legea finanțelor publice este o reglementare la nivel de lege-cadru.
- **Ordonanța de urgență nr. 45/2003** (aprobată cu modificări prin Legea nr. 108/2004) **privind finanțele publice locale.**
- **Ordonanța de urgență nr. 146/2002** (aprobată cu modificări prin Legea nr. 201/2003) **privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului**, care reglementează, de asemenea și atribuțiile Trezoreriei finanțelor publice³, dar și modul de utilizare a resurselor contului curent general al trezoreriei statului.

¹ Prin noțiunea de «sector public» înțelegem atât instituțiile finanțate majoritar sau integral din venituri extrabugetare, cât și întreprinderile la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar unic sau acționar majoritar.

² Organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României este reglementată prin Legea nr. 94/1992 (M.Of. nr. 116 din 16 martie 2000).

³ Trezoreria finanțelor publice este o instituție de tip bancar prin care se derulează fondurile publice aparținând atât bugetului central cât și bugetelor locale sau bugetului asigurărilor sociale de

- **Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi** care reglementează atribuțiile de control ale acestui organ în materia modului de constituire, administrare și utilizare a banului public etc.

Secțiunea 6. Normele dreptului financiar

Norma de drept financiar se poate **defini** ca o regulă de conduită stabilită prin lege, care cuprinde drepturile și obligațiile subiecților participante la raportul de drept financiar și a cărei respectare este asigurată de autoritatea de stat.

Normele juridice financiare nu fac obiectul de reglementare al legii organice, dar reglementarea primară în domeniul finanțelor publice este rezervată legii ordinare, deci legii ca act juridic al Parlamentului. Actele normative adoptate de guvern (cu excepția ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență) și ne referim aici la hotărârile de guvern precum și de organe de specialitate ale administrației de stat nu pot conține reglementări primare în domeniu, ci doar reglementări secundare, adică norme de aplicare sau explicații ale noțiunilor cuprinse în reglementările primare, fără a putea extinde sfera ori înțelesul vădit neîndoielnic al reglementărilor primare.

Conținutul normei de drept financiar are aceeași structură logico-juridică – ipoteză, dispoziție și sancțiune – precum și o construcție externă dată de modul de exprimare al actelor normative (capitole, secțiuni, articole, alineate și paragrafe).

Elementul specific normei juridice financiare este sancțiunea.

Exemple de sancțiuni caracteristice acestei categorii de relații: amenda contravențională, penalități de întârziere și dobânzi, recuperarea prejudiciului în cadrul răspunderii materiale, supravegherea activității economico-financiare, executarea silită a debitorului rău-platnic etc.

Sancțiunile se constată și se aplică de către organele de control financiar ale statului fizice și juridice, subiecte ale raporturilor juridice financiare.

Secțiunea 7. Raporturile de drept financiar

Între raporturile juridice, raporturile de drept financiar ocupă un loc deosebit, având în vedere importanța acestor relații, precum și interesul deosebit al societății față de finanțele publice.

Raporturile juridice financiare sunt formate din relațiile sociale care iau naștere și se sting în procesul constituirii, repartizării și utilizării fondurilor bănești ale statului și care sunt reglementate de normele juridice financiare.

stat, este instituția financiară prin intermediul căreia se efectuează cheltuielile și se încasează efectiv veniturile statului.

Raporturile de drept financiar se particularizează prin următoarele:

- subiectele participante și poziția pe care o au unele față de altele;
- obiectul de reglementare;
- modalitățile de realizare a formei de activitate în cadrul căreia își are sorgintea.

Raporturile de drept financiar se nasc numai în cadrul activității financiare îndeplinite de stat și organele sale. În cadrul acestor raporturi, fără excepție, unul dintre subiecte este statul, printr-un organ de specialitate care intră în raportul juridic de pe poziția de purtător al autorității de stat. Această particularitate creează o poziție de subordonare a tuturor celorlalte subiecte participante față de subiectul purtător al autorității de stat. Există însă și o serie de raporturi juridice, în domeniul fiscal sau în domeniul datoriei publice etc. în cadrul cărora subiectele participante la raporturile juridice se află pe o poziție de egalitate juridică cu statul,

În funcție de sfera de cuprindere a finanțelor publice, raporturile de drept financiar pot fi:

- a. raporturi juridice bugetare;
- b. raporturi juridice fiscale;
- c. raporturi juridice de creditare;
- d. raporturi juridice de garantare;
- e. raporturi juridice de organizare a circulației monetare;
- f. raporturi juridice valutare;
- g. raporturi juridice de asigurare prin efectul legii;
- h. raporturi juridice de control financiar.

Elementele constitutive ale raporturilor juridice financiare, la fel ca și în cazul altor categorii de raporturi juridice, sunt subiectele, obiectul și conținutul.

a. Subiectele participante la raporturile de drept financiar sunt următoarele:

– statul, reprezentat printr-un organ de specialitate în activitatea financiară, investit cu atribuții în procesul de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului;

– al doilea subiect al acestor raporturi este reprezentat de către persoane juridice sau persoane fizice care interacționează cu organele statului în procesul administrării finanțelor publice.

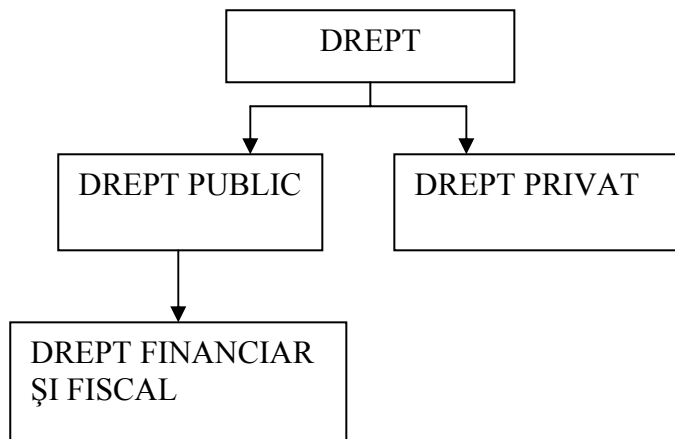
b. Conținutul raporturilor de drept financiar este dat de drepturile și obligațiile subiectelor participante, care diferă de cele ale altor raporturi juridice, întrucât se stabilesc în legătură cu necesitatea și importanța constituirii, repartizării și utilizării fondurilor bănești ale statului.

c. Obiectul raporturilor de drept financiar este diferit, determinat în primul rând de sfera deosebit de largă și complexă a finanțelor publice iar, în al doilea rând, de fapte, acte normative și operațiuni specifice cu privire la activitatea fiscală.

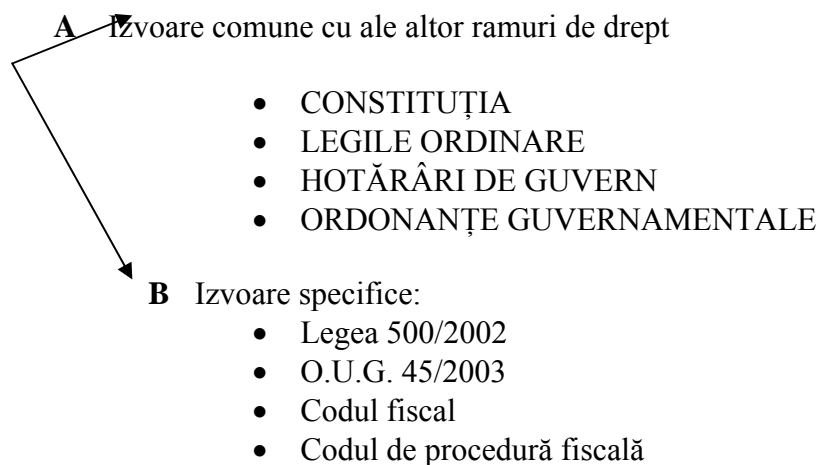
În prima situație, obiectul este format din acțiuni de prognoză și organizare bugetară, de creditare, de control financiar, de circulație monetară etc.

În cea de a doua situație, obiectul raporturilor de drept financiar îl formează plata unor sume de bani la care sunt ținute persoanele fizice sau juridice care realizează venituri ori dețin bunuri impozabile sau taxabile.

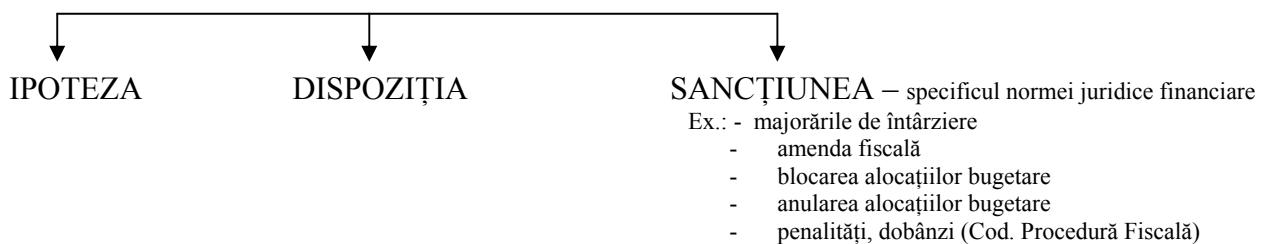
CAPITOLUL I
Scheme



IZVOARELE DREPTULUI FINANCIAR



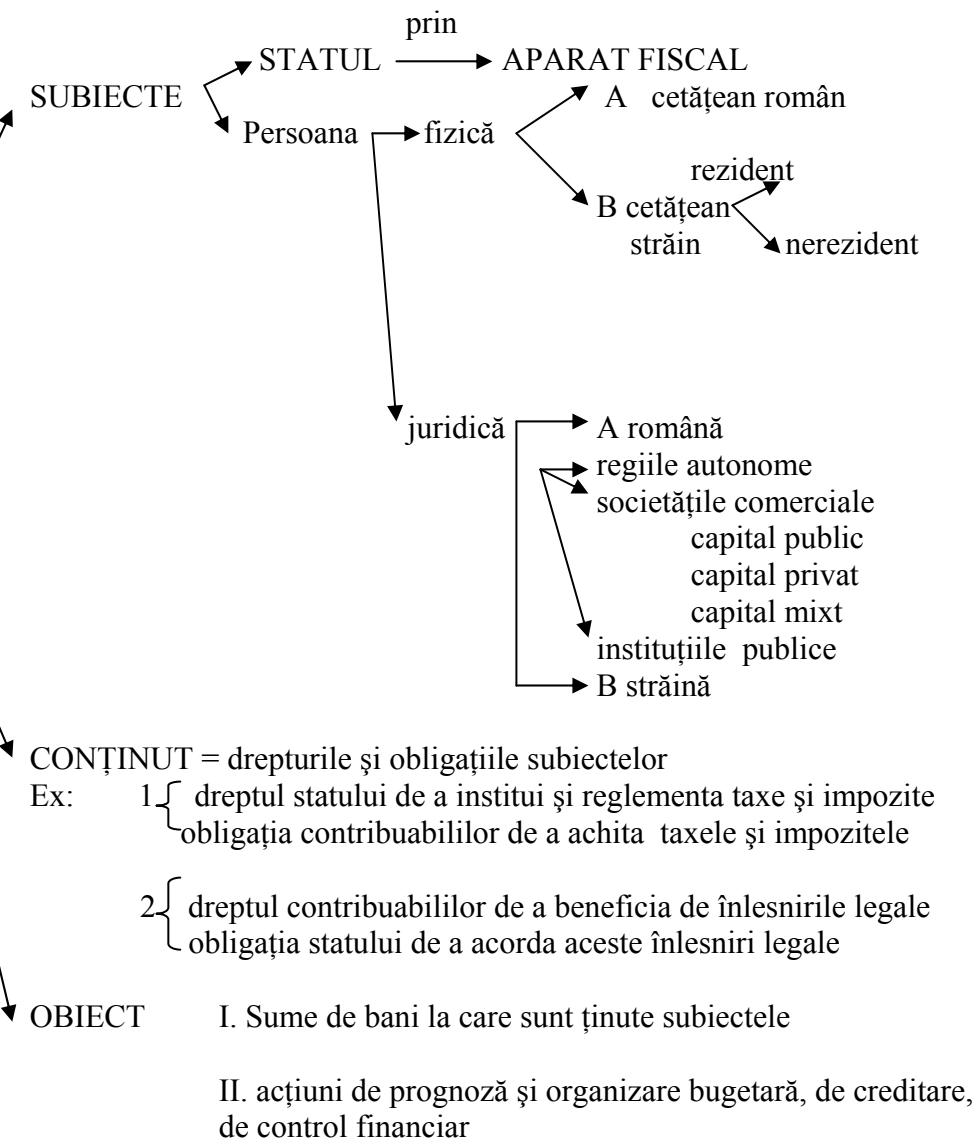
STRUCTURA NORMEI JURIDICE FINANCIARE (n.j.f)



RAPORTURI
DE
DREPT FINANCIAR

- raporturi juridice bugetare
- raporturi juridice fiscale
- raporturi juridice de creditare
- raporturi juridice bancare
- raporturi juridice valutare
- raporturi juridice de control financiare

STRUCTURA
RAPORTULUI
JURIDIC
FINANCIAR



Capitolul II Finanțele publice și moneda

Secțiunea 1. Finanțele publice¹ – categorie economico-juridică

§1. Noțiunea de finanțe publice

Apariția și evoluția finanțelor publice este inseparabil legată de existența de tip statal și folosirea banilor și formelor valorice de realizare și repartitie a produsului social.

Cuvântul «finanțe» s-a răspândit în Franța, în urmă cu două secole, cu înțelesul de «bani» și venituri publice destinate cheltuielilor statului. S-a presupus că acest cuvânt s-a format și a evoluat din expresia latină *financia pecuniaria*, care însemna a încheia o tranzacție pecuniară prin plata unei sume de bani².

În istoria conceptului despre finanțe trebuie să observăm sensurile izvorâte îndeosebi din acea necesitate privind procurarea fondului de bani de către stat și alte colectivități publice.

În literatura noastră de specialitate s-a pornit de la ideea că statul și celelalte organizații publice desfășoară o activitate de procurare și întreținere a fondurilor bănești pentru acoperirea cheltuielilor colective, această activitate formând conținutul conceptului de economie financiară: bugetul, impozitele, împrumutul de stat și cheltuielile³.

Finanțele publice sunt formate din totalitatea relațiilor sociale de natură economică ce apar în procesul realizării și repartizării, în formă bănească, a resurselor necesare statului pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale.

Condiția esențială a finanțelor publice de a se realiza într-un regim de drept public a fost subliniată cu scopul de a pune în evidență faptul că în statele moderne există și finanțe private, deoarece „imperativul financiar” – necesitatea fondurilor bănești – privește, deopotrivă, viața privată și viața publică, cu aprecierea că „motivele, mijloacele și efectele finanțelor publice sunt cu totul diferite de cele ale finanțelor private”⁴.

Asemănător conceptului european al finanțelor publice, în literatura americană de specialitate s-a susținut că finanțele publice au ca obiect faptele, principiile,

¹ Prin finanțe publice în general înțelegem totalitatea fondurilor bănești și a bunurilor lichide (care pot fi transformate în bani) aflate la dispoziția statului și ale autorităților administrativ-teritoriale, fonduri bănești necesare și utilizate în vederea îndeplinirii funcțiilor statului și organizării serviciilor publice.

² G. Jèze, Cours de finances publiques, Ed. M. Girard, Paris, 1922, p. 2.

³ C. Albuț, Drept financiar, Iași, 1995, p. 5-30.

⁴ E. Allix, Traité élémentaire des sciences des finances et de législation financière, française, Ed. A. Rousseau, Paris, 1921, p. 9.

tehnicile și efectele procurării mijloacelor bănești ale statului și cheltuielile suportate din bugetele aparținând colectivităților publice¹.

Din aceste caracterizări teoretice ale finanțelor publice este relevantă precizarea regimului de drept public al acestor finanțe, în comparație cu cele private, și în această ordine de idei, efectele economico-sociale ale întrebuițării și procurării fondurilor bănești ale statului și celorlalte colectivități publice.

Având în vedere distincția dintre finanțele private și cele publice, se pune problema raportului dintre resursele financiare ale societății și resursele publice. Acesta este un raport de la întreg la parte, deoarece resursele financiare ale societății au o sferă de cuprindere mult mai largă, cuprinzând atât finanțele private, cât și finanțele publice².

1.1. Teorii conturate în literatura de specialitate privind finanțele publice

În cercetarea științifică juridică a noțiunii de finanțe publice s-au conturat două **teorii**: teoria clasică și teoria modernă a finanțelor publice.

1.1.1. Finanțele publice clasice

Această concepție este legată de liberalismul politic, fiind specifică perioadei de dezvoltare economico-socială de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX. Conform acestei concepții, statul liberal era preocupat mai puțin de activitățile private, limitându-și intervenția la funcțiile sale tradiționale, și anume: apărare națională, diplomatie, ordine publică și justiție.

Activitatea economică este considerată a fi apanajul întreprinderilor private, orice participare a statului la activitatea economică fiind contraindicată. Cu alte cuvinte, viața economică se desfășoară în conformitate cu principiul „*laissez faire, laissez passer*“.

Cheltuielile publice trebuiau restrânse la minimum.

Concepția „gubernului ieftin“ își găsește suportul în teza potrivit căreia progresul social-economic reclamă utilizarea venitului național pentru dezvoltarea industriei și comerțului în loc să fie irosit pentru activități neproductive. Așadar, rolul finanțelor publice constă în asigurarea resurselor necesare funcționării instituțiilor publice.

1.1.2. Finanțele publice moderne

În perioada de după primul război mondial, locul statului neintervenționist a fost luat de statul intervenționist.

Se remarcă rolul activ al statului în influențarea proceselor economice.

Finanțele publice devin un mijloc de intervenție în activitatea social-economică, de exercitare a unei influențe pozitive pentru organizarea întregii activități.

¹ W. Shultz, L. Harris, American public finance, New York, 1954, p. 1.

² G. Leon, Elemente de știință financiară, vol. I, Tip. Cartea Românească, Cluj, 1925, p. 15.

Pierre Lalumiere subliniază creșterea rolului intervenționist al statului în economie după criza mondială din 1929-1933. Pentru îndeplinirea acestui rol au fost folosite pe o scară din ce în ce mai largă cheltuielile publice, impozitele și alte instrumente financiare¹.

1.2. Finanțele publice ca știință și disciplină juridică

În zilele noastre, practicienii dreptului și autorii unor lucrări de specialitate recunosc caracterul științific al cunoștințelor cu privire la finanțele publice.

Este recunoscută însă și apartenența finanțelor publice la științele economice. Finanțele publice au legătură în același timp și cu științele juridice și chiar cu cele politice, în consecință cu dreptul administrativ și constituțional.

- Astfel, prelevările de resurse bănești de la persoanele fizice și juridice la fondurile publice se fac, în majoritatea cazurilor, prin constrângere, fără contraprestație și cu titlu nerambursabil. Întrucât acestea duc la diminuarea patrimoniului plătitorilor ele trebuie să fie stabilite de autoritățile publice competente și îmbracă o formă juridică adecvată – lege, ordonanță etc. – opozabilă tuturor membrilor societății².
- Atribuirea unor sume de bani diferitelor persoane juridice și fizice de la fondurile publice trebuie făcută în scopuri bine determinate și în condiții precise, stabilite prin acte ale puterii legiuitoare și ale celei executive, după caz.
- Într-un stat de drept fazele procesului bugetar trebuie să se desfășoare după un anumit grafic, într-o anumită succesiune, cu respectarea anumitor norme, toate problemele privind bugetul de stat trebuie să fie cuprinse într-o lege specială – legea bugetară anuală.
- Metodele de gestionare aplicate în sectorul public, răspunderile persoanelor care mănuiesc bani sau alte valori publice, raporturile dintre unitățile publice și dintre acestea și cele private se reglementează tot prin acte ale autorităților publice³.

Toate acestea au determinat autorii să considere finanțele publice ca **ramură a dreptului public** (Dreptul financiar public) care are drept obiect studiul regulilor și operațiunilor referitoare la banul public.

§ 2. Conținutul economic, trăsăturile și funcțiile finanțelor publice

2.1. Conținutul economic al finanțelor publice

Au loc fluxuri de resurse bănești în sens dublu - către și de la fondurile publice - ceea ce generează anumite relații sociale între participanții la acest proces, și anume:

¹ *P. Lalumiere*, Les finances publiques, Lib. Armand Colin, Paris, 1970, p. 17.

² *I. Văcărel*, Finanțele publice, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 30-41.

³ *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, București, 1959, p. 8.

a) relații care apar între participanții la procesul de constituire a fondurilor de resurse financiare publice, pe de o parte, și colectivitate, reprezentată de stat, pe de altă parte;

b) relații ce apar între colectivitate, reprezentată de stat, și beneficiarii fondurilor bănești ce se constituie în economie.

Repartiția celei mai mari părți a produsului intern brut în economia națională se face prin intermediul banilor, iar relațiile enunțate mai sus îmbracă forma bănească. Aceste relații economice, exprimate valoric, care apar în procesul repartiției produsului intern brut, în legătură cu satisfacerea nevoilor colective ale societății, constituie relații financiare sau, pe scurt, finanțe publice.

În legătură cu transferul de valoare care generează relații financiare se impun câteva precizări.

În primul rând, apariția relațiilor financiare este determinată de transferul de valoare în formă bănească, de la persoanele juridice sau persoanele fizice (salariați, țărani, liber-profesioniști) la fondurile ce se constituie în economie sau de la aceste fonduri la dispoziția persoanelor juridice sau fizice beneficiare. Transferul de valoare are de la bun început caracterul unui transfer de putere de cumpărare.

În al doilea rând, transferul de valoare la fondurile care se constituie în economie se efectuează, de regulă, fără contraprestație directă. Astfel, societatea comercială care a vărsat la bugetul administrației centrale de stat o sumă de bani cu titlu de impozit pe profit nu are dreptul să solicite statului nici rambursarea acestuia, nici altă prestație de egală valoare.

EXEMPLE

- ❖ un liber-profesionist care a vărsat la buget o sumă de bani cu titlu de impozit pe venit nu dobândește prin aceasta un drept de creanță asupra statului.
- ❖ Finanțarea de la buget a cheltuielilor cu salarizarea specialiștilor agricoli, care acordă asistență producătorilor la sate, pentru cheltuielile legate de combaterea dăunătorilor, executarea de lucrări de îmbunătățiri funciare etc., inclusiv exploatarea și întreținerea acestora, nu are legătură cu impozitul vărsat de acei producători.
- ❖ Impozitul pe terenurile agricole sau clădiri, taxa asupra mijloacelor de transport vărsate la buget de o persoană fizică este, de asemenea, fără contraprestație directă. Sumele primite de la buget de către persoana în cauză, cu titlu de alocație de stat pentru copii, pensie de asigurări sociale etc. nu au legătură cu impozitul plătit de aceasta.

În al treilea rând, transferul de valoare la și de la fondurile ce se constituie în economie se poate realiza, parțial, în condiții de rambursabilitate.

EXEMPLE

- ❖ sumele de bani vărsate de persoanele fizice și juridice în contul împrumuturilor contractate de stat pe piața internă;

- ❖ garanțiile depuse de administratorii și cenzorii societăților comerciale, ca și de persoanele ce gestionează bani și alte valori publice.

În literatura de specialitate, ca și în vorbirea curentă, noțiunea de finanțe este folosită în dublu **sens**:

a) *în sens larg*, ea cuprinde relațiile care exprimă un transfer de resurse bănești fără echivalent și cu titlu nerambursabil; relații care exprimă un împrumut de resurse bănești pe o perioadă determinată, pentru care se percepe dobândă și relații care exprimă, după caz, un transfer obligatoriu sau facultativ de resurse bănești în schimbul unei parțiale contraprestații;

b) *în sens restrâns*, ea cuprinde numai relațiile financiare având la bază principiile prelevării fără contraprestație la fondurile bănești ale statului și ale alocării acestora cu titlu nerambursabil către diverși beneficiari.

2.2. Trăsăturile finanțelor publice

Finanțele publice sau relațiile financiare publice se pot caracteriza, prin prisma specificului lor, prin următoarele **trăsături**:

1. *Relațiile financiare sunt relații cu caracter economic*
2. *Relațiile financiare apar în formă bănească*
3. *Relațiile financiare sunt relații fără echivalent*
4. O altă trăsătură a relațiilor financiare este aceea că mijloacele bănești repartizate și utilizate de subiectele beneficiare *nu se rambursează*.

2.3. Funcțiile finanțelor publice

A. Funcția de repartiție

Funcția de repartiție a finanțelor publice cunoaște *două faze* distincte, însă organic legate între ele: constituirea fondurilor bănești ale statului și distribuirea acestora.

- 1) La *constituirea fondurilor bănești* ale societății participă toate persoanele fizice și juridice cu capacitate contributivă, cum ar fi:

- regiile autonome și societățile comerciale cu capital de stat;
- societățile comerciale cu capital privat sau mixt;
- instituțiile publice și unitățile subordonate acestora;
- cetățenii sau celelalte persoane fizice rezidente sau nerezidente.

Resursele care alimentează fondurile publice, în marea lor majoritate, își au izvorul în produsul intern brut și, într-o mai mică măsură, în avuția națională sau în transferuri primite din străinătate. Aceste resurse provin din toate ramurile economiei naționale însă în proporții diferite.

- 2) Cea de-a doua fază a funcției de repartiție a finanțelor publice constă în *distribuția fondurilor bănești* ale statului pe beneficiari - persoane fizice și juridice. Repartiția propriu-zisă este determinată de inventarierea nevoilor sociale existente în anul sau perioada de

referință, cuantificarea acestora în expresie bănească și ierarhizarea lor în funcție de importanța pe care o prezintă unele în raport cu celelalte.

Prin intermediul banului public se realizează o largă redistribuire a veniturilor între membrii societății, în scopul corectării inegalităților flagrante existente între indivizi.

Exemple din practică

1) Dacă într-un context internațional, puțin favorabil importurilor de energie primară, sunt considerate prioritare dezvoltarea bazei tehnico-materiale a industriei extractive de petrol, gaze și cărbune și sporirea puterii instalate a centralelor electrice, termo - hidro - și nucleare, aceasta va face necesară redimensionarea cheltuielilor de investiții pe ramuri și subramuri, reducerea alocațiilor pentru investiții, în scopuri militare, în obiective cu caracter administrativ etc. și sporirea alocațiilor pentru investiții în industriile extractivă și energetică. Asemenea redistribuire de resurse financiare, mijlocită de funcția de repartitie a finanțelor publice, deși se face în cadrul volumului total de investiții pe economie, produce modificări importante în structura fondului de acumulare, cu efecte deloc neglijabile asupra venitului național.

2) În condițiile în care, la un moment dat, se constată că starea de sănătate a populației, pe ansamblu sau pe grupe de vârstă, este alarmantă, că anumite categorii ale populației (pensionari, persoane cu handicap, orfani etc.) sunt lipsite de protecție socială corespunzătoare, că gradul de cuprindere a populației școlare în diverse forme de învățământ este mult sub cerințele economiei sau că echilibrul ecologic este grav amenințat de defrișarea fără temeii a pădurilor, de poluarea apelor și atmosferei sau de degradarea solului, apare necesitatea imperioasă a reconsiderării fluxului de resurse financiare. Rezolvarea acestor probleme de importanță majoră face necesară fie majorarea prelevărilor de fonduri publice, fie reconsiderarea priorităților și opțiunilor având ca efect modificarea fluxurilor de resurse financiare de la fondurile publice către diverși beneficiari enumerați mai sus.

B. Funcția de control

Necesitatea funcției de control a finanțelor publice decurge din faptul că fondurile de resurse financiare constituite la dispoziția statului aparțin întregii societăți.

Aceasta este interesată în asigurarea resurselor financiare necesare satisfacerii nevoilor obștești, dirijarea resurselor respective cu luarea în considerare a priorităților stabilite de organele competente, utilizarea resurselor financiare ale statului în condiții de maximă eficiență economică, socială și de altă natură.

Funcția de control a finanțelor publice este strâns legată de funcția de repartitie, dar are o sferă de manifestare mult mai largă decât aceasta, deoarece vizează, pe lângă constituirea și repartizarea fondurilor bănești ale statului, și modul de utilizare a resurselor respective. Controlul financiar se efectuează, în mod necesar, în procesul repartitei și urmărește:

- proveniența resurselor care alimentează fondurile publice, de resurse financiare și destinația pe care acestea o capătă;
- nivelul la care ele se constituie;
- titlul cu care se mobilizează și cel cu care se repartizează către diverși beneficiari;
- dimensiunile fondului în raport cu produsul intern brut;
- gradul de redistribuire a fondurilor între sferele de activitate, sectoarele sociale, membrii societății;
- modul de asigurare a echilibrului între necesarul de resurse financiare și posibilitățile de procurare.

§ 3. Structura finanțelor publice

Componentele structurale ale finanțelor publice au apărut și au evoluat de-a lungul timpului, condiționat de evoluția trebuințelor bănești publice ca și de dezvoltarea economiei naționale cu influențe conjuncturale inevitabile.¹

În conformitate cu Legea nr. 500/2002, finanțele publice au următoarea structură :

- bugetul de stat;
- bugetul asigurărilor sociale de stat;
- bugetele fondurilor speciale;
- bugetul trezoreriei statului;
- bugetele instituțiilor publice autonome;
- bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, din bugetul asigurărilor sociale de stat ori din bugetele fondurilor speciale;
- bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;
- bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare și dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice;
- bugetul fonduri externe nerambursabile;
- bugetele locale;
- datoria publică².

Secțiunea 2. Moneda și instrumentele monetare

§1. Moneda și funcțiile ei

¹ I. Gliga, Dreptul finanțelor publice, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1995, p. 6-7.

² Datoria publică (reglementată actualmente de Legea nr. 313/2004) reprezintă ansamblul normelor juridice care reglementează modalitățile legale de atragere, de către autoritățile publice a veniturilor extraordinare reprezentate de : împrumuturi ale statului sau ale unităților administrativ teritoriale de la bănci din țară sau străinătate, emiterea de bonuri de tezaur, emiterea de obligațiuni de stat, emiterea de garanții de stat pentru împrumuturi ale unităților economice de stat la bănci din țară sau străinătate.

1.1. Noțiune

- Moneda este un instrument social-economic, indispensabil oricărei economii.
- Moneda a reprezentat „o instituție istorică, a urmat și urmează evoluția societății umane“.
- Moneda a fost creată având avers și revers.
- Unele definiții exprimă particularități ale monedei (actuale sau cele ce s-au perpetuat în timp), altele o consideră ca fiind marfă ori pur și simplu o noțiune abstractă.

Moneda, în *forma ei clasică* de disc metalic cu greutate determinată, se utilizează ca mijloc de circulație, de plată și teaurizare. *Ea reprezintă un instrument-etalon legal de plată pentru facilitarea schimburilor, pentru acumulări, fiind măsurătorul general de valori care poartă girul autorității emitente, statul, și care se bucură de încredere publică.*

1.2. Funcțiile monedei

- *Funcția de evaluare a valorilor economice.* Cu moneda se măsoară valori materiale, se exprimă prețurile, puterea de cumpărare, creditul.
- *Funcția de mijlocire a schimburilor de bunuri și servicii* prin intermediul operațiunilor de vânzare-cumpărare. Moneda mijlocește circulația mărfurilor, ea însăși fiind o marfă intermediară.
- *Funcția de mijlocire a plăților.* Moneda dobândește calitatea de monedă legală întrucât creditorul este obligat să primească moneda aflată în circulație la data lichidării unei datorii.
- *Funcția de mijlocire a creditului.* Creditul reprezintă transmiterea temporară a unei puteri de cumpărare; el este un împrumut de monedă.
- *Funcția de mijlocire a economiilor.* Disponibilitățile temporare ale populației se pot valorifica prin intermediul monedei. În acest mod, moneda transformă un capital, care se poate utiliza eficient în circulația monetară.
- *Funcția de teaurizare.* Cu ajutorul monedei se pot păstra și transfera valorile care se cer menținute în timp, pe o perioadă îndelungată. De asemenea, valorile pot trece de la un deținător la altul, în modul cel mai eficient, prin intermediul monedei.
- *Funcția socială de distribuire și redistribuire a bunurilor și serviciilor.* Produsul social se distribuie cu ajutorul monedei celor care au contribuit direct sau indirect la crearea lui.

1.3. Relația bani-monedă

- În explicarea conceptului de monedă trebuie luată în considerare și noțiunea de „bani“.

- Banul este fenomenul valorii în general; sfera noțiunii sale fiind mai largă decât a monedei, cuprinde totalitatea instrumentelor de schimb ale circulației.
- Termenul de bani desemnează denumirea generică atât a tipurilor de monedă, cât și a altor semne de valoare.
- Istoric, noțiunea de monedă a apărut mai târziu decât aceea de bani, și anume atunci când s-a trecut de la sistemul de schimb ponderal al metalelor prețioase la lingouri marcate, cărora li se confirma greutatea și calitatea aliajului.
- Prin bani se exprimă întreaga varietate a instrumentelor care măsoară valoarea mărfurilor, mijlocesc circulația și plata sau constituie activul de rezervă în relațiile economice. Ei se manifestă în mod concret sub forma monedelor și a celorlalte instrumente monetare (bani scripturali, bilete de bancă etc.).
- Moneda, spre deosebire de bani, nu este un termen generic, ci reprezintă un anumit tip de bani concretizați sub forma pieselor metalice cu valoare proprie. Monedei îi este caracteristică o diversitate de structuri și forme de circulație, reflectate în multitudinea denumirilor care i se atribuie.
- Etimologic, denumirea de „monedă” își are izvorul în limba latină, termenul venind de la numele zeiței Junon Moneta în al cărui templu, la Roma, statul își instalase ateliere de batere a primelor semne monetare.
- În limba noastră, denumirea a pătruns atât ca neologism din latină, „moneta”, cât și prin limba neogreacă - „moneda”, utilizată în timpul domniilor fanariote.
- Aceeași denumire este utilizată în Franța - monnaie -, în Anglia - money și, bineînțeles, în Italia- moneta.
- În limba română, termenul de „ban” este utilizat îndeosebi când exprimă noțiunea de monedă mărunță, divizionară. Etimologic își are originea în privilegiul acordat banilor români din secolele XIII-XIV de a bate monede de argint, denumirea fiind întrebuințată cu timpul pentru desemnarea monedelor cu o anumită greutate și calitate, indiferent de proveniența lor.

§2. Principalele ipoteze asupra momentului apariției monedei

2.1. Ipoteza economică

- Cea mai răspândită este teoria conform căreia moneda a apărut ca *mijlocitor al schimbului*. Apariția ei s-a datorat nevoii comunităților omenești de a întrebuința un mijloc de înlesnire a schimburilor de bunuri. Când și-au dat seama că schimbul în natură devenise incomod, ei au inventat moneda, adică o marfă intermediară, acceptată de toată lumea. Intercalarea monedei în procesul schimbului de bunuri sau servicii, unele contra altora, s-a făcut prin actele vânzării și cumpărării.

- Adepții acestei ipoteze consideră că moneda a fost la origine o „a treia marfă“ în cadrul operației de schimb, adoptată printr-un consens general, expres și tacit.
- Aristotel considera că lucrurile care se schimbă între ele trebuie să fie compatibile într-un anumit fel unele cu altele - fapt pentru care a fost inventată moneda.
- **Charles Gode** afirma că: „Les difficultés du troc ont forcé les hommes a choisir une marchandise tierce destinée a figurer dans chaque echange“ („Adevăratul element distinctiv care stă la originea monedei se găsește în dorința generală a schimbului“).
- Funcția primară a monedei - de mijlocire a schimbului - a fost susținută și de **Bruno Holdebrand**, care a opinat că apariția economiei monetare coincide cu însăși apariția monedei, datorată diviziunii muncii, ca urmare a producerii unor bunuri tot mai diversificate și a înmulțirii nevoilor oamenilor.

2.2. Ipoteza apariției monedei ca etalon de valoare

- Moneda etalon este preexistentă monedei-instrument de schimb, ea fiind utilizată de societățile umane prin intermediul trocului.
- Etalonul de valoare clasic, reprezentat îndeosebi de animalul de turmă, s-a dovedit cu timpul mai puțin eficient, fapt ce a dus la abandonarea folosirii lui când schimburile s-au complicat, pentru că animalul-monedă nu poseda calitățile necesare unui instrument de schimb.
- Au început să circule pretutindeni metalele, care se dovedeau apte să îndeplinească ambele funcții: de mijlocitor al schimbului, de etalon al valorii. Ele au fost întrebuințate ca semne care să reprezinte și să exprime valoarea tuturor mărfurilor.
- Această ipoteză consideră că moneda reprezintă exclusiv un instrument de evaluare a bunurilor, un etalon de valoare.
- **Gustav Cassel**, principalul exponent al teoriei, consideră că, cu ajutorul monedei ca etalon de valoare, s-a putut stabili prețul oricărui bun supus schimbului, înlăturându-se schimbul în natură. Deci, prima funcție a monedei a fost evaluarea bunurilor, funcția ei patrimonială constând din determinarea valorilor.

2.3. Ipoteza religioasă

- S-a considerat că, la început, monedei nu i-au fost specificate funcțiile mercantile, ci numai religioase. Atribuirea unei atare destinații religioase a condus la concluzia că religia a fost inițiatora monedei.
- Principalul adept a fost **Bernhard Laum**.
- În religia antropomorfică, zeii erau reprezentați asemeni oamenilor și, în consecință, li se aduceau jertfe pentru a le răsplăti bunăvoința. Sacrificiul era săvârșit în scopul obținerii bunăvoinței și protecției zeilor, reprezentând prin aceasta un fel de act comercial, o tranzacție cu

divinitatea. Jertfele aduse zeilor se făptuiau ca daruri în schimbul mărinimiei pe care aceștia și-o puteau răsfrânge asupra comunităților sub forma belșugului sau păcii.

- Darul clasic l-a reprezentat animalul de turmă - sacralizat în urma acestor practici - care forma obiectul jertfelor religioase, fiind cel mai nobil mijloc de răsplătire a bunăvoinței divinității. De la aceste practici religioase a derivat mai apoi utilizarea lui ca măsurător al valorii.
- Întrucât sacrificiile se săvârșeau în interiorul templelor, ridicarea animalului la rang de etalon de valoare, de monedă, s-a petrecut în aceste sanctuare.
- La început, moneda a apărut sub semnul practicilor religioase (consideră adeptii acestei teorii), ca mijloc specific de plată a serviciilor aduse oamenilor de către protectorii lor divini, dar și ca mijloc de plată a clerului, a funcționarilor și a celorlalți cetățeni care primeau drept „salarii” părți din animalul sacrificat, operându-se astfel, în mod simbolic, transmiterea unor fracțiuni din patrimoniul statului către cetățenii săi; în funcție de rangul și funcția deținută, aceștia primeau din ofrandă părți variabile ca mărime, după cum și îndatoririle lor cetățenești variau în funcție de poziția socială.
- Acest instrument de plată transcendențială a trecut cu timpul în sfera laică, iar în locul etalonului-vită se va utiliza simbolul său, imaginea lui reprodusă pe diferite obiecte ușor de manipulat: pietre, lemn, metal. Aceste reproduceri vor primi o valoare simbolică, fiind utilizate în scopul achiziționării, prin schimb, de bunuri consumabile. Utilizarea frecventă a amuletelor, idolilor se explică prin amplasarea primelor târguri în jurul templelor din care preoții au răspândit și în lumea laică noile monede-semn.
- Originea religioasă a monedei s-a demonstrat și etimologic, termenul de „pecunia” păstrând reminiscența originii sacre a mijlocului de plată reprezentat de animalul sacru, termenul de „obol”¹ fiind la origine tot un mijloc de plată, creat în practicile religioase, întrucât bastonașele de fier treceau în timpul actului sacerdotal din mână în mână împreună cu bucăți din animalul sacru. Cu timpul, utilitatea lor a fost schimbată, clasicul „obelos” făurit în incinta templelor trecând în sfera laică pentru a îndeplini funcția de monedă.
- Ca un alt argument, se face precizarea că proveniența monedelor, apartenența lor la actul sacru, a determinat aspra pedepsire a falsificării lor - faptă considerată ca fiind săvârșită împotriva voinței divinității -, în nenumărate state (roman și grec în primul rând) aplicându-se pedeapsa capitală chiar până în Evul Mediu.

2.4. Ipoteza socială

¹ S.N. Cramer, *Istoria începe la Sumer*, Ed. ătiințifică, București, 1962, p. 114-115.

- Autorii acestei ipoteze tratează moneda ca pe o categorie socială și nu economică.
- Ei consideră că scopul creării monedei a fost unul social, moneda având la origine un pronunțat caracter individual, distingându-se, prin posesiunea ei, de restul obștei. Deținătorii monedei se deosebeau de ceilalți, ocupau în ierarhia socială un loc superior. Moneda consacra material rangul posesorilor săi, reprezentând mijlocul de ascensiune socială și apanajul claselor avute.
- În societățile primitive s-au utilizat monedele-podoabă care erau semnul distinctiv al rangului social sau funcțiilor deținute de posesor. Ele ofereau posesorilor demnitate în mijlocul obștei
- **Wilhelm Gerloff**, adeptul ipotezei sociale, acordă monedei prerogative social-micropolitice sau magic-religioase, moneda fiind aproape sinonimă cu podoaba. Crearea ei este pusă inițial pe seama necesităților de ordin social și politic, abia cu timpul transferându-se în aria economicului.
- *Se consideră că și teaurizarea obiectelor-monedă, reprezentate, la origine, de podoabe a avut loc tot din rațiuni sociale și politice și nicidecum economice, cu atât mai mult cu cât obiectele teaurizate erau folosite la schimburile de însemnătate mai mare precum: răscumpărarea prizonierilor de război, obținerea demnităților, sacrificiile religioase.*

2.5. Ipoteza patrimonială

- Grație eminentului economist român **Costin Kirițescu**, această teorie nouă oferă o soluție patrimonială studiilor despre geneza monedei.
- Spiritul de prevedere al omului preistoric, precum și instinctul general uman de a poseda au condus la acumularea de obiecte în cantități mari, în surplus față de necesitățile consumului, care au devenit astfel mijloace de teaurizare reprezentând, totodată, și semnele bogăției. Aceste bunuri erau ornamente cu valoare intrinsecă, de utilitate personală ori casnică, în funcție de ocupațiile specifice comunităților umane: piei și blănuri, arme, pește, vite, cereale, scoici, perle etc. Inițial ele au constituit o parte a averii.
- Costin Kirițescu vede în compunerea și sensul averii primitive „leagănul instrumentului monetar“ deoarece bunurile respective, pe lângă funcția patrimonială, au îndeplinit și o funcție circulatorie, fiind utilizate la răscumpărarea prizonierilor, la obținerea demnităților sociale, la întemeierea familiilor sau la sacrificiile religioase, efectuându-se unele în schimbul altor bunuri sau servicii.
- Forma incipientă a schimburilor economice propriu-zise s-a manifestat prin schimbul de daruri specific economiei casnice - când în locul unui dar se primea altul de valoare corespunzătoare. Cu timpul, acest act devine troc, după supremația economică a acestuia, apărând în sfârșit moneda, ca bun unanim recunoscut și acceptat.

- Legătura dintre avere și monedă a constituit, în opinia economistului român, factorul general al fenomenului monetar, funcțiile monetare apărând abia mai târziu, când devin operative pentru economia aflată în continuă dezvoltare.

§3. Geneza social-economică a monedei

- În perioada gentilică, munca era comună; producția și consumul, de asemenea. Munca în comun era organizată potrivit diviziunii naturale, după sex și vârstă. Produsele fiind repartizate egalitar și proprietatea comunităților gentilice avea caracter comun.
- Omul societății primitive devine producător, iar producția începe a depăși nevoile consumului. Din munca pământului și creșterea animalelor s-au obținut surplusuri față de strictul necesar existenței comunității, devenind astfel posibil schimbul de produse.
- ***Apărând surplusul de produse, se trece apoi la schimbul lor regulat, care presupunea existența unui disponibil cvasipermanent de produse pentru înstrăinare. Fenomenul respectiv era specific perioadei primei mari diviziuni sociale a muncii, când triburile de păstori s-au separat de agricultură și vânători. Astfel s-au creat condițiile intensificării și permanentizării schimbului între formațiuni tribale.***
- Primele operațiuni de schimb s-au efectuat în natură, prin intermediul trocului, schimbându-se în mod direct, nemijlocit, produsele între ele.
- Specializarea muncii determină o progresivă diversificare de bunuri, odată cu creșterea necesităților populațiilor. Într-un stadiu mai avansat al schimbului, încep a se întrebuința anumite mărfuri ca mijloace de intermediere, cu care se puteau schimba orice produse, prin aceste mărfuri putându-se exprima valoarea tuturor celorlalte.
- Separarea unei mărfi care devine echivalent general și instrument al schimbului a avut loc în mod spontan, înlăturându-se sistemul greoi al trocului, facilitându-se și accelerându-se circulația între comunitățile omenești.
- Trecerea de la utilitatea unei mărfi unice ca echivalent general marchează apariția formei bănești a valorii. Reprezentând o „a treia marfă“ care în procesul schimbului se primea pentru a fi înlocuită cu altă marfă, instrumentul uzitat la efectuarea plăților ocazionate de comerțul primitiv a fost, de regulă, un obiect-monedă. Cu această destinație au fost folosite de-a lungul timpului produse ca: vite; mărgelile de sticlă și perle; corali și cochilii, țesături din mătase, bumbac, rafie; blănuri și piei de animale; pește uscat; sare; ceai; tutun; cereale; esențe de lemn; bumbac; zahăr și alte obiecte acceptate ca atare de participanții la comerțul incipient.
- Primei diviziuni sociale a muncii i-a urmat separarea meșteșugarilor de restul producătorilor, ca efect al descoperirii însemnatelor proprietăți ale metalelor și, îndeosebi, folosirii fierului la confecționarea uneltelor.

- La început utilizarea metalelor pentru intermedierea schimburilor s-a făcut într-o formă cât mai lesnicios de transmis, de transportat și păstrat - căpătând formele uzuale: cuțite, cuie, vârfuri de săgeată, de sulită; sub forme brute ca plăci, discuri, bare, sârme; în forme ornamentale: inele, brățări, spirale, cruci etc. Abia mai târziu au fost create, din metale, instrumente mai ușor de mănuit, pentru facilitarea circuitului tot mai intens al valorilor materiale - monedele.
- Monedele de metal au reprezentat o marfă specială care cristalizează în ea valoarea abstractă a tuturor celorlalte mărfuri.
- Pentru ca o marfă să poată îndeplini rolul de echivalent general trebuia să îndeplinească următoarele condiții:
 - să fie general acceptată,
 - să fie relativ rară,
 - să nu fie consumptibilă,
 - să nu se altereze în timp,
 - să fie divizibilă,
 - să poată fi teaurizată (a teauriza - a transmite valoarea în timp),
 - să aibă o valoare de întrebuințare mai mică.
- La început această misiune monetară a fost încredințată bronzului, aramei (cuprului), fierului, apoi metalelor prețioase - aurul, argintul și mai puțin platina. Aurul s-a impus în cele din urmă datorită proprietăților sale deosebite.
- În confecționarea monedelor s-a utilizat frecvent și procedeul combinării celor două metale prețioase, aliajul de aur și argint purtând denumirea de „electrum“.
- Ca material de bază al emisiunilor monetare au servit și aliaje formate din metale obișnuite, precum cuprul, fierul, plumbul, cositorul cunoscute sub numele de „bilon“.
- Moneda, care-și are originea în marfa însăși, a apărut deci spontan, în cadrul economiei de schimb și a circulației mărfurilor
- În cadrul *sistemului bimetalizat*, *rolul de etalon monetar îl au, deopotrivă, cele două metale: aurul și argintul, între care se stabilește un raport de valoare*. Aceste metale circulă paralel și simultan, fiind un sistem etalon unic, alternativ, când de aur, când de argint, baterea monedei din ambele metale fiind liberă. Prin demonetizarea progresivă a argintului, prevalent a devenit monometalismul aur. Emisiunile monetare au reprezentat atributul inalienabil al autorității statale, reprezentând monopol de stat din antichitate până în epoca contemporană.
- Dreptul de a bate monedă a constituit prerogativa exclusivă și discreționară a statului. În urmă cu 27 de secole, atenianul Solon a adoptat o serie de legi care au statornicit unicitatea privilegiului cârmuitorilor de a bate monedă, precum și severa sancționare a oricărei încercări de încălcare a interdicției.
- Împotriva practicilor de contrafacere s-au aplicat pedepse drastice, culminând, nu în puține locuri, cu pedeapsa capitală.

- Timp de douăzeci și trei de secole s-au folosit ca bani îndeosebi monede din metal prețios. Odată cu apariția primelor bănci, la Amsterdam în 1609, la Hamburg din 1619, la Londra din 1694 (care a fost și prima bancă de emisiune), rolul metalelor prețioase ca etalon monetar este preluat de către bancnotele convertibile în aur, la care s-au adăugat, cu timpul, și cele neconvertibile și banii de cont.
- Bancnotele au înlocuit banii cu valoare intrinsecă, îndeplinind funcția de circulație a mărfurilor și plăților.
- Băncile de emisiune aveau obligația păstrării în tezaur a unui stoc de aur sau argint care să reprezinte un procent din suma bancnotelor emise și aflate în circulație, pentru a putea fi asigurată convertibilitatea bancnotelor.
- Montesquieu a exprimat sugestiv în „*L'esprit des lois*“ corelația monedă-bancnotă: „Moneda este un semn care reprezintă și exprimă valoarea tuturor mărfurilor (...). Cum banul este semnul valorii mărfurilor, hârtia e semn al valorii banului (...). Valoarea pozitivă a monedei este aceea care poate fi fixată prin lege“

§4. Categoriile de monede existente în circulația monetară

4.1. Principalele categorii de monede

- ▶ *Moneda efectivă sau manuală* este reprezentată de *semnele monetare utilizate în circulația în numerar*, fiind confecționată atât din metal, cât și din hârtie. Bancnotele de hârtie și monedele metalice reprezintă forma concretă de manifestare a monedei, aceste două forme de concretizare fiind în fapt semne monetare sau banesti.
- ▶ *Moneda convențională*. Aceasta reprezintă o unitate de cont, cu caracter internațional, fără o existență materială propriu-zisă, utilizată de grupări de state în scopul exprimării valorice a schimburilor, a tranzacțiilor dintre ele, în scopul înlăturării pe cât posibil a influențelor negative determinate de fluctuarea cursurilor valutare. În general, valoarea acestor unități de cont se stabilește pe baza unui coș valutar în care sunt incluse valutele țărilor aderente la o anumită unitate de cont. Sunt cunoscute în practica monetară actuală următoarele monede convenționale: D.S.T. - emis de F.M.I.; E.C.U. - fosta monedă C.E.E.; pesoul andinez - unitatea monetară a Grupului Andin; A.M.U. - unitatea monetară asiatică și unitatea valorică A.T.A. - emisă de Societatea internațională pentru transportul aerian - la care firește se pot adăuga și altele, dar cu o întrebuintare mai restrânsă.
- ▶ *Moneda de calcul* este moneda-etalon care are funcția de măsurare a drepturilor și obligațiilor reciproce dintre părți.
- ▶ *Moneda de cont sau bancară*. Este moneda scripturală, care nu se vede, dar care permite perceperea efectelor pe care le produc funcțiile sale. Acești bani nu au o existență materială, ci se află numai scriptic în

conturile bancare. Moneda de cont reprezintă în prezent partea cea mai însemnată a masei monetare; pentru că este utilizată cu ușurință în cele mai multe operațiuni în timp relativ scurt și cu cheltuieli minimale, tinde să ia locul monedei efective, manuale. Statele occidentale care emit frecvent astfel de monede sunt Franța, Anglia, Germania.

- ▶ *Moneda de credit sau bancnota* este folosită în procesul creditării economiei naționale. Sub această denumire generică a titlurilor de credit, banii de credit sunt mijlocitori ai schimbului. Cu funcția de bani se întrebuițează următoarele monede de credit: bancnotele, cambiile, cecurile. Prin apariția monedei de credit, stocul de aur al băncilor de emisiuni este folosit și ca fond de rezervă pentru plata depozitelor și asigurarea convertibilității biletelor de bancă.
- ▶ *Moneda divizionară* este un submultiplu al unității monetare naționale, o fracțiune a unității monetare de bază. Numită monedă de bilon - datorită aliajului monetar din care este alcătuită - aceasta are o valoare proprie redusă. Fiind confecționată din metale comune sau aliaje banale, ea este destinată schimbului de valori mai puțin însemnate.
- ▶ *Moneda fiduciară sau de încredere* circulă numai în virtutea încrederii pe care o are deținătorul în autoritatea emitentă, banii fiduciarți neavând o valoare materială proprie, ci numai una convențională, fictivă. Banii fiduciarți circulă ca mijloc de schimb doar pe teritoriul statului care i-a emis.
- ▶ *Moneda universală* are funcția de mijlocitor al schimbului de mărfuri și de stingere a obligațiilor. Aurul îndeplinește această funcție. El se materializează sub formă de lingouri de o anumită greutate și un anumit titlu. „Lingoul (bullion)“ se prezintă în formă paralelipipedică, din aur fin de 99,5% sau 24 K.
- ▶ *Cardurile bancare*. Cardul este un instrument de plată bazat pe electronică, ca alternativă a instrumentelor „clasice” de plată - numerarul și cecul.
Cardul înglobează în banda magnetică informații standardizate, securizate și individualizate care, prin decodificare cu ajutorul unor dispozitive speciale, permit accesul titularului la contul său bancar, autorizarea de plăți, efectuarea de plăți sau obținerea de numerar.

§5. Crearea sistemului bănesc al leului

5.1. Repere de istorie monetară anterioară apariției monedei naționale

În perioada anterioară creării sistemului monetar național spațiul carpato-dunărean a cunoscut o circulație monetară intensă, încă din antichitate.

5.1.1. Antichitatea

- Se consideră că rolul de echivalent general îndeplinit pentru prima dată pe aceste meleaguri de un metal trebuie atribuit aramei care a început a se utiliza din neoliticul târziu sub formă de lingouri sau obiecte.
- Primele monede care au fost emise pe teritoriul țării noastre sunt cele ale Histriei din secolul V î.Hr. Aceste piese monetiforme au fost turnate, amintind de tradiția prelucrării bronzului sub forma obiectelor-lingou.
- Din secolul IV î.Hr. apar și primele emisiuni monetare ale orașului Callatis, iar din secolul III î.Hr. ale Tomisului. Se poate afirma că dezvoltarea producției și intensificarea circulației mărfurilor au stat la baza apariției monedelor pontice.
- Din a doua jumătate a secolului IV î.Hr., de o largă circulație s-au bucurat și pe teritoriul Daciei monedele de argint și aur ale lui Filip al II-lea și Alexandru Macedon, urmate de cele ale lui Filip al III-lea și Lisimah, regele Traciei.
- Moneda greco-macedoneană, având cea mai largă circulație în Peninsula Balcanică, va constitui modelul imitat de strămoșii noștri.
- Argintul încorporat este de foarte bună calitate, dar greutatea ușor scăzută față de originalele greco-macedonene.

O problemă deosebită au ridicat-o **monedele de aur** cu legenda *koson* asupra cărora s-au purtat numeroase discuții.

- Ele cântăresc în medie 8,41 gr. și au diametrul de 18-21 cm.
- Pe avers este redat un consul roman între doi lictori, iar dedesubt legenda amintită.
- Pe revers figurează un vultur cu aripile deschise ce ține în gheare o cunună.
- Ele au fost descoperite în Transilvania
- Numismatul austriac M. Bahrfeld le atribuie regelui get Cosito.
- Apariția lor masivă în Munții Sebeșului dovedește că ele au fost emise aici. Așadar, monedele cu legenda *koson* se înscriu printre cele geto-dacice și au fost emise într-un centru din inima Daciei – după modelul denarilor romani de argint.
- Acești *kosoni* sunt singurele monede lucrate din aur în toată istoria geto-dacilor.
- Kosonului i s-a atribuit un caracter comemorativ, fiind emisă de Comosicus, urmașul lui Burebista, această monedă-medalie având pe avers „vulturul Carpaților ocrotitor“, simbol al unității neamului dac înfăptuită de Burebista.

Imaginea circulației și a emisiunilor monetare redă fidel și panorama vieții sociale și politice. Din a doua jumătate a secolului III î.e.n. și prima jumătate a sec. II î.e.n. datează un număr mare de tipuri monetare, cu arii restrânse de circulație, ceea ce indică fărâmițarea politică în mai multe triburi.

- În perioada ulterioară cuceririi romane au circulat pe teritoriul Daciei romane dinarii republicani, sestertii, aureii și dinarii imperiali.

- Sistemul monetar roman se baza pe emisiuni monetare din aur, argint și bronz. Moneda de aur era *aureus*, cea de argint *denarul* – cu subdiviziune *quinarul de bronz* – bătută în trei valori principale: *sesterțiul*, *dupondiul* și *assul*.

Retragerii romane îi urmează o etapă în care circulația bănească își recapătă funcțiile din perioada preromană. Circulația monetară se va restrânge în așa măsură încât produsele se vor procura, în cea mai mare parte, pe calea schimbului specific economiei naturale.

- În Dobrogea, care aparținea de Imperiul bizantin, s-a menținut o circulație monetară activă. Aici, în secolele IV-VI, s-a aplicat sistemul monetar roman, reorganizat de către Dioclețian și Constantin cel Mare (*aureus* este denumit *solidus*, iar *denarul* este înlocuit cu *follis*-ul de bronz). Din epoca lui Dioclețian și Constantin cel Mare monedele romane bizantine sunt frecvente și pe teritoriul Daciei, urmare a negoțului intens cu străinii, plății subsidiilor, invaziilor etc.

Până în secolele X-XI relațiile marfă-bani erau totuși restrânse, viața desfășurându-se în tiparele economiei naturale.

- Slabele relații comerciale se încropeau pe aria teritoriului românesc tot prin intermediul monedelor bizantine.
- În Transilvania pătrund din secolul al XI-lea și monedele ungurești – dinarii de argint – bătuți de Ștefan I.

Paralel cu monedele bizantine au mai circulat și:

- monedele divizionare de bronz ale Hoardei de Aur,
- dirhemii de argint.
- Din secolul al XIII-lea monedele bizantine au început să dispară, iar în locul lor să fie frecvent întâlnite cele sârbești și venețiene.
- După cucerirea Transilvaniei de către regatul feudal ungar este extinsă circulația bănească ungurească în această zonă. Tot în Transilvania sunt amintiți pentru prima dată în 1212 „monetarii” – schimbătorii de bani, iar în 1219 este înregistrat și primul fals comis de către particulari.

5.1.2. Bănrile statelor feudale românești

- După o perioadă îndelungată de stopare a emisiunilor monetare, în epoca feudalismului dezvoltat, datorită extinderii schimburilor, rolul banilor crește în însemnătate și determină crearea - după formarea statelor feudale Țara Românească și Moldova - unor sisteme monetare proprii, ca expresie a suveranității și independenței țărilor române.
- Monedele emise din Țara Românească au fost bătute de Vladislav Vlaicu (1364-1377), probabil la monetăria de la Argeș. Aceste monede de argint se împărțeau sub aspect ponderal în: ducați, dinari și bani. Se consideră că primele emisiuni datează din 1365, când apar ducații.

- În Moldova, Petru Mușat a bătut primele monede din argint, adoptând ca sistem grosul. Apariția groșilor moldovenești este situată în anul 1377, fiind emiși de monetăria de la Suceava.
- Monetăriile muntene și moldovene au activat intens până la sfârșitul secolului al XIV-lea emițând un mare număr de tipuri și serii monetare diferite, ceea ce demonstrează o circulație monetară însemnată. Aceste monede, din ambele țări românești, se utilizau, deopotrivă, în tranzacțiile interne și în negoțul dintre moldoveni și munteni.
- În calitatea sa de șef suprem a administrației, în statele feudale românești domnul hotăra și în privința baterii monedei. Existența, alături de cele locale, a monedelor străine este caracteristică acelor perioade în care monedele aflate în circulație aveau o valoare proprie, intrinsecă. În comerțul medieval, principiul teritorialității monedelor nu avea aplicare, uneori fiind preferate monedele străine cu valoare deja recunoscută, superioară celor depreciate, emise de către domnitorii pe teritoriul cărora aveau loc acte de comerț înlesnite de utilizarea banilor.
- Monedele străine aflate în circulație în Țara Românească și Moldova erau: ducații sau florinii ungurești de aur („galbenii ungurești“), ducații venețieni („zloții tătărăști“), asprul turcesc de argint fin, dinarii ungurești de argint, jumătățile de groși, asprii tătărăști.
- Din secolul al XVI-lea, în Țara Românească exploatarea otomană impune moneda turcească - asprul - care va domina circulația bănească, în timp ce în Moldova Alexandru Lăpușneanu introduce o monedă nouă, dinarul de argint, similar celui unguresc ca sistem și tipuri.
- Din secolul al XVI-lea apar ducații de aur, talerii și ortii, completând sistemul monetar existent.
- Printre monedele străine cu acces larg în circulația mărfurilor în Moldova s-au întâlnit și zloții tătărăști (ducații venețieni de aur), denumiți și „techini“, iar din 1581 sunt menționați în hrisoave și talerii de argint ai Țărilor de Jos, „thaleri leonis“, nume căpătat datorită reprezentării pe revers a unui leu ridicat în două labe.
- În 1867, după aproximativ trei secole de la prima apariție menționată documentar cu privire la existența „leilor“ în circulație pe teritoriul țării, primul sistem bănesc al României moderne va prelua denumirea de „leu“ pentru noua unitate monetară românească. Această monedă a fost creată în 1575 de către statele Olandei. Denumirea de „leu“ este întâlnită și în sistemele monetare naționale ale altor state care au preluat-o pentru moneda lor națională (în Albania „lek“, în Bulgaria „leva“, în Sierra Leone „leone“). Denumirea de „lei“ - „leones“ apare și într-o scrisoare a lui Vasile Lupu adresată bistrițenilor în anul 1639.
- La mijlocul secolului al XVII-lea în Țara Românească (în timpul domniei lui Mihnea al III-lea), cât și în Moldova (în timpul lui Dabija Vodă) s-a încercat deschiderea bănăriilor.

- Monedele bătute în băncile românești purtau denumiri extrem de variate: ducați, dinari, groși, taleri, groșițe, bani, lei.
- Cu timpul, talerul-leu olandez de circulație locală a fost înlocuit cu monede mai slabe, leul transformându-se astfel într-un ban fictiv, de calcul. Dispariția din circulație a talerilor-lei olandezi este urmată de apariția subunității leului vechi, fictiv numită „para“. Leul vechi este împărțit în 40 de parale.

5.1.3. Ocrotirea juridică a monedei în legiurile românești

- Cartea Românească de Învățătură (1646), precum și Îndreptarul Legii (1652) incriminau „calpuzania“ adică falsificarea de bani, prevăzând obligativitatea denunțării acestei fapte grave. De asemenea, Statutele Țării Făgărașului incriminau comerțul clandestin, considerat faptă penală.
- Pravilniceasca Condică (1780) interzicea „anatocismul“ - dobânda la dobândă - și camăta, stabilind la un procent fix de 10% dobânda legală.

5.2. Necesitatea social-economică și istorică a monedei naționale

- Eliberarea parțială de sub dependența Turciei a determinat dezvoltarea relațiilor comerciale interne, creșterea numărului negustorilor și apariția de noi iarmaroace, care utilizau însă aceleași monede diverse; leul de calcul se afla într-o permanentă fluctuație, stânjenind relațiile de schimb. Preschimbarea frecventă a speciilor monetare a impulsivat activitatea negustorilor de bani, a zarafilor.
- S-a încercat chiar și baterea unei monede naționale divizionare în timpul lui Mihail Sturza, în anul 1833.
- Problema monedei naționale este pusă în discuția Adunării Legiuitoare în vara lui 1859, elaborându-se cu acest prilej mai multe proiecte și propuneri de denumiri, care au fost dezbătute în timpul domniei lui Cuza.
- Haosul monetar care a caracterizat a doua jumătate a veacului trecut a fost lichidat, întrucât reprezenta o frână în ascensiunea economiei naționale. Lipsa unei monede naționale favoriza circulația unei mulțimi eterogene de monede străine care îngreunau circulația mărfurilor. Se ajunsese la utilizarea a nu mai puțin de 75 specii de monede străine, provenite din cele mai diferite țări europene: napoleonul francez, lira sterlină, lira turcească, ducatul austriac, francii, icosarii, creițarul, talerul prusac, rubla și copeicile, țechinul venețian colonatul spaniol ș.a.
- Primul pas important în adoptarea sistemului monetar național s-a făcut prin proclamarea în Constituția din 1866 (alin. 13 al art. 93) a dreptului suveran al țării de a bate monedă - conform Tratatului și Convenției de la Paris, potrivit cărora (deși dreptul de a bate monedă nu figurase expres) Congresul de la Paris consfințea dreptul de administrare internă căruia îi era specific și acela de a emite monedă proprie.

- Alexandru Ioan Cuza încercase deja o emancipare monetară, proiectând o monedă națională numită „romanat“, pe care însă nu a ajuns să o realizeze.
- Situația economică și istorică reclama cu necesitate introducerea unui sistem monetar unitar, generalizat pe întregul teritoriu al statului românesc, indispensabil economiei naționale.
- ***Din anul 1866 au început pregătirile și elaborarea studiilor pentru înființarea sistemului monetar național. În martie-aprilie 1867 este depus la Parlament proiectul de lege.***

5.3. Legea nr. 14/1867

- „Legea pentru înființarea unui nou sistem monetar și pentru fabricarea monedelor naționale“ din 26 aprilie 1867 a intrat în vigoare la 1/13 ianuarie 1868 marcând unul din principalele momente ale afirmării voinței de independență și suveranitate a poporului român
- Sistemul monetar românesc a contribuit la schimbarea esențială a valorii și calității leului ca unitate monetară a României.
- Noua lege a prevăzut și modalitățile de batere, circulație și retragere a monedelor din metal (nefăcându-se nici o precizare relativ la bancnote), ceea ce a echivalat cu introducerea un sistem exclusiv metalist.
- Monedele metalice românești, în perioada 1867-1935, se bat în străinătate, la Bruxelles, Hamburg, Londra, Paris, după care se emit numai la București.

5.4. Evoluția unității monetare a leului

- Reformei monetare din anul 1867 îi urmează înființarea Băncii Naționale a României în aprilie 1880, cu atribuții în emisiunea bancnotelor.
- Primele bancnote au avut valoarea de 20 bani.
- La sfârșitul veacului XIX a fost adoptat sistemul bănesc al leului cu bază monometalistă aur -1 leu = 0,2900322 gr. aur fin. Sistemul monometalizat aur creat în anul 1890 consolidează poziția leului, îmbunătățește sistemul bănesc, contribuind la procesul transformării banilor în capital.
- După 1905 apar și piesele de nichel de 5, 10 și 20 de bani, iar din 1928 biletele de 20 și 100 lei.
- În primăvara anului 1929 o altă lege monetară modifică conținutul de aur al leului la 0,10 gr. aur, cu titlu de 0,009 gr. aur fin, deci de 32,25 ori mai puțin decât în 1890.
- În 1936 apar biletele de bancă de 1.000 lei, iar în 1940 cele de 100 lei.
- După al doilea război mondial, ca urmare a inflației generate de conflictul armat, se înfăptuiește o reformă monetară în scopul însănătoșirii monedei naționale.
- În anul 1952 sistemul bănesc este din nou restructurat

- Din luna februarie 1954, conținutul în aur al leului a fost majorat la 0,148112 gr. aur fin, fapt care a contribuit la modificarea corespunzătoare a cursurilor celorlalte valute față de leul românesc. Acest ultim conținut în metal prețios al unității monetare a României se menține și în prezent.
- Unitatea monetară națională este consacrată în prezent și de prevederile Legii nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României care, la art. 13 stipulează: „Moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia, banul“, iar Banca Națională a României este unica instituție autorizată să emită însemne monetare, sub formă de bancnote și monede metalice, ca mijloace legale de plată pe teritoriul României (art. 12 din Legea nr. 312/2004).
- Amplificarea cererii de numerar a determinat suplimentarea de către Banca Națională a emisiunii monetare.
- De asemenea, începând cu anul 1991, s-au pus în circulație bancnote cu valoare ridicată - de 500, 1.000, 5.000, 10.000, 50.000, 100.000 și 500.000 de lei, banca de emisiune trebuind să se adapteze la permanenta și substanțiala ofertă de monedă și la nevoile economiei de piață.
- Legea nr. 312/2004 consacră, în art. 14 alin. (1) și (2), dreptul exclusiv al Băncii Naționale a României de a stabili valoarea nominală, dimensiunile, greutatea, desenul și alte caracteristici tehnice ale bancnotelor și monedelor metalice, precum și obligația semnării lor de către guvernatorul Băncii Naționale a României și casierul central, ceea ce reflectă procesul de depolitizare a instrumentului monetar, tendință manifestată și în practica monetară a altor state.

§6. Noțiunea și formele circulației monetare

- Circulația monetară (bănească) este un proces al schimbului de mărfuri care, prin mijlocirea banilor, determină transformarea mărfurilor în bani și apoi a banilor în mărfuri. Acest proces cuprinde două momente distincte: vânzarea (marfă-bani) și cumpărarea (bani-marfă).

DEFINIȚIE

Circulația monetară este desemnată de totalitatea operațiunilor efectuate cu masa monetară, concretizate în încasările și plățile bănești, determinate de circulația mărfurilor, de prestarea serviciilor și executarea de lucrări în cadrul unui stat.

- Operațiunile bănești se efectuează, pe de-o parte, între societățile economice, între acestea și persoanele fizice, precum și între diferitele categorii ale populației, iar pe de altă parte, între toate acestea și stat, prin intermediul organelor financiare și băncilor.

- În funcție de posibilitatea Băncii Centrale, ca autoritate monetară a statului, de a realiza supravegherea operațiunilor bănești ce se realizează în cadrul circulației monetare se disting, în practică, **două forme de circulație monetară: legală și paralelă**.
 - ❖ *Circulația monetară legală* cuprinde operațiunile bănești în afară de cele care se realizează prin intermediul conturilor bancare. În virtutea competențelor conferite Băncii Centrale potrivit Legii nr. 58/1998 și Legii nr. 312/2004, aceasta are posibilitatea supravegherii mișcărilor bănești prin conturile bancare, putând interveni în sensul asigurării stabilității și echilibrului monetar.
 - ❖ *Circulația monetară paralelă* cuprinde operațiile bănești cu numerar, operații ce se realizează, în mod deosebit, în raporturile cu persoane fizice. Posibilitățile de supraveghere a acestor operațiuni de către Banca Centrală sunt limitate, de aceea li se spune operații paralele.
- Circulația monetară este alcătuită din două părți: *circulația cu numerar și cea fără numerar*. Între circulația monetară cu și fără numerar există o interdependență permanentă, numerarul trecând mereu dintr-o parte în alta, astfel încât ambele părți formează un tot unitar.
 - numerarul are o pondere relativ mică, de aproximativ 15% din circulația monetară.
 - folosirea numerarului în circulație, pe lângă unele riscuri, presupune și cheltuieli foarte mari, legate de emisiune, manipulare, păstrare etc.
 - în același timp, introducerea pe scară largă a plăților fără numerar necesită existența unui sistem bancar perfecționat, dotat cu tehnologie de prelucrare a datelor avansată, precum și un anumit nivel de pregătire a populației.
 - în țările dezvoltate, numerarul aproape a dispărut din circulația monetară. În ultimul deceniu a fost creat și pus în circulație așa-numitul „portofel electronic“, capabil să elimine total, atât plățile în numerar, cât și cecurile.

§7. Stabilitate și echilibru monetar

7.1. Puterea de cumpărare a banilor

- În ceea ce privește conținutul noțiunii de putere de cumpărare a banilor, literatura de specialitate face distincție între: puterea de cumpărare internă a unei unități monetare, puterea de cumpărare a populației și puterea de cumpărare a monedei naționale față de monedele străine.
- *Puterea de cumpărare a unei unități monetare exprimă volumul de mărfuri și servicii care pot fi achiziționate cu această unitate, într-o*

perioadă și pe o arie geografică determinată, comparativ cu o altă perioadă luată ca bază de comparație.

- *Puterea de cumpărare a populației* exprimă capacitatea reală de cumpărare a veniturilor bănești ale populației într-o anumită perioadă, față de o altă perioadă luată ca bază de referință. Acest indice reflectă, pe de o parte, evoluția prețurilor, iar pe de altă parte, evoluția veniturilor bănești ale populației.
- *Puterea de cumpărare a monedei naționale față de aceea a monedelor străine (putere de cumpărare pe plan extern)* reflectă raportul dintre puterile de cumpărare ale monedelor comparate. Raportul dintre prețurilor interne și cele externe este exprimat de cursul valutar (curs de schimb), adică de raportul valoric dintre două monede.

7.2. Stabilitatea monetară

Stabilitatea monetară exprimă posibilitatea menținerii puterii de cumpărare (indiferent de forma la care ne referim) la intervale de timp diferite.

- Pe plan intern, în condițiile economiei de piață, o putere de cumpărare stabilă coincide cu echilibrul care trebuie să existe între cererea solvabilă și producția de bunuri și servicii oferite de piață.
- Stabilitatea și întărirea monedei naționale sunt procese care nu se realizează de la sine, ci sunt rezultatul unei politici economico-financiare deosebit de complexe.
- Evoluția unei monede e determinată nu numai de fenomenele economice, ci și de cele politice, militare, sociale etc.
- ✘ Un exemplu deosebit de edificator este criza Golfului Persic din 1991 care a avut și continuă să aibă implicații și consecințe pe diferite planuri, inclusiv în domeniul monetar. Astfel, moneda celui mai bogat și puternic stat din lume, dolarul S.U.A., a înregistrat o scădere semnificativă față de „marca germană“, yenul japonez și față de alte valute în urma conflictului militar din Golf. Pe de altă parte, creșterea prețului petrolului, de la 20 de dolari la 40 de dolari barilul, în numai două luni de la izbucnirea conflictului, a creat mari probleme țărilor importatoare, cu consecințe asupra economiilor și valurilor lor, inclusiv pentru S.U.A. care importă mai mult de jumătate din petrolul consumat. Așadar, fiecare dolar plătit în plus sporește presiunile inflaționiste în economie și cu cât sporesc prețurile interne, cu atât se depreciază moneda.
- ✘ Deasemenea, conflictul din Irak din anul 2003 a generat încă de la început fluctuații semnificative ale dolarului american pe piețele financiare internaționale cu consecințe directe asupra cursului monedei unice Euro, fiecare etapă a conflictului determinând aprecierea, respectiv deprecierea acestor două monede de referință.

- O problemă mult controversată în teoria monetară este aceea a bazelor stabilității monetare. Diversitatea de opinii se referă la întrebarea dacă stabilitatea monetară este intrinsecă, adică puterea de cumpărare a banilor derivă din esența acestora, sau este extrinsecă. În soluționarea acestei probleme s-au conturat trei direcții principale:
- a) stabilitatea puterii de cumpărare a banilor este legată de o valoare reală (aurul), ceea ce presupune confecționarea acestora dintr-o cantitate corespunzătoare de metal prețios sau acoperirea emisiunii prin fonduri de rezervă de metal prețios. Printre susținătorii teoriei metaliste se află și economistul român Anghel Rugină;
 - b) teoria nominalistă, conform căreia baza materială a banilor este puterea legii; deoarece banii sunt o creație a legii, tot legea, deci statul, este forța care conferă și o anumită valoare monedei naționale;
 - c) puterea de cumpărare a banilor derivă din funcționalitatea lor. Conform acestei teorii, puterea de cumpărare și, implicit, stabilitatea banilor depind de modul în care se desfășoară schimbul de activități economice, de proporționalitatea în desfășurarea proceselor economice, de respectarea legilor obiective ale producției, de adaptarea cât mai deplină a volumului și structurii producției la nevoile sociale, precum și de buna organizare a fluxurilor bănești din economie, deci de un bun sistem monetar, bine aplicat.
- În țara noastră, principalul rol revine **Băncii Naționale a României** care, potrivit legii, „este asigurarea stabilității monedei naționale, pentru a contribui la stabilitatea prețurilor“.

7.3. Devalorizarea monetară

Devalorizarea monetară, fenomen opus stabilității monetare, se poate defini ca fiind pierderea puterii de cumpărare a unitatii monetare, la intervale cat mai scurte de timp.

Tipuri de devalorizări:

- a. 1. *devalorizarea explicită* care este o măsură luată de stat în general la intervale mai mari de timp;
2. *devalorizarea implicită* (deprecierea monetară), care este un proces economico-financiar de regulă cu caracter de continuitate;
- b. 1. *devalorizarea defensivă* care este o operațiune de omologare oficială a pierderii puterii de cumpărare a monedei în urma unei inflații;
2. *devalorizarea ofensivă* care este o operațiune de stimulare, pe cale monetară, a exportului;
- c. 1. *devalorizarea totală* este specifică situației în care nivelul puterii de cumpărare a monedei a ajuns să fie atât de scăzut încât constituie o piedică pentru îndeplinirea corectă a funcțiilor monetare, situație în care

singura soluție este înlocuirea vechii monede cu una nouă (reformă monetară);

2. *devalorizarea parțială* este rezultatul reducerii valorii paritare a unității monetare naționale în raport cu alte monede de referință (schimbarea semnelor monetare aflate în circulație pentru satisfacerea cererii de masă monetară).

Efectele devalorizării sunt multiple și ele se manifestă atât pe plan intern, cât și pe plan extern. O devalorizare care intervine la sfârșitul unei inflații prelungite poate stabiliza situația, ajustând moneda la noul nivel al costurilor, prețurilor și veniturilor, impulsionând activitatea de redresare economică. Devalorizarea favorizează exportul și reduce importul, soluție de dorit în cazul unei balanțe de plăți externe deficitare.

Consecințele devalorizării monetare au un caracter provizoriu și de aceea devalorizarea nu poate fi utilizată ca mijloc în sine pentru redresarea economiei, ci numai subjugată unei politici monetare coerente și unor măsuri economice de ansamblu.

§8. Inflația monetară

8.1. Noțiunea de inflație monetară

- Cuvântul inflație își are originea în latinescul „*inflare*“ care înseamnă a umfla, a exagera. În terminologia economică el se regăsește pentru prima dată în S.U.A. în perioada războiului de recesiune, prin acest termen exprimându-se emisiunea exagerată de etalon de hârtie¹.
- Inflația contemporană este un fenomen economic general, un rău al tuturor relilor, tot mai complex².
- Au existat numeroase încercări de a defini acest fenomen, încercări care au fost în centrul atenției monetariștilor
- Inflația poate fi definită ca „o rupere de echilibru, la un moment dat, dintre masa monetară și masa de bunuri, prin înmulțirea semnelor monetare într-o așa măsură încât să fie urmată de fenomenul general de urcare a prețurilor“³, precum și, în mod obligatoriu, de depreciere monetară⁴.

8.2. Formele de manifestare a inflației

- Fenomenul propriu-zis al inflației monetare, formele ei de manifestare, a preocupat și continuă să se afle în atenția specialiștilor.

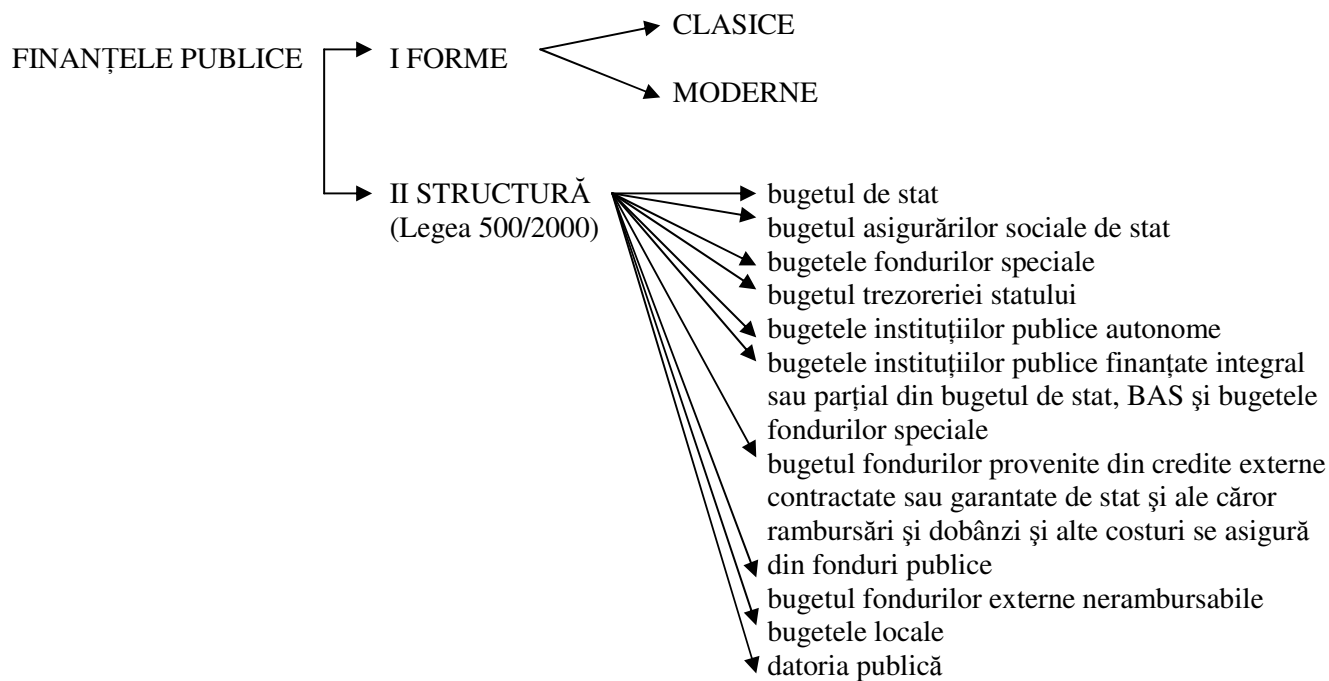
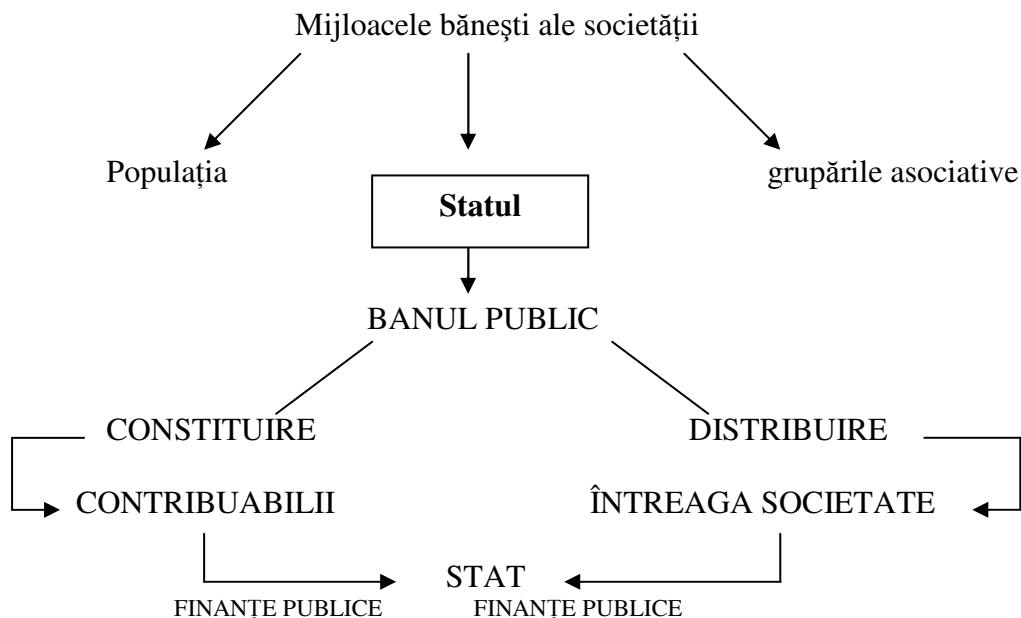
¹ C.A. Schafer, *Stabilitatea valutei clasice*, Hamburg, 1922, p. 3.

² V. Bădulescu, *Curs de economie politică*, prelegerea din 9 aprilie 1929.

³ L. Baudiu, *Moneda și formarea prețurilor*, Paris, 1936.

⁴ C. Costin Kirițescu, *Moneda*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 190-194.

- Formele de manifestare a inflației au fost analizate avându-se în vedere mai multe criterii, după cum urmează:
 1. În funcție de gradul de depreciere a monedelor se disting:
 - a) *inflație latentă*
 - b) *inflație reală*
 - c) *inflație epidemică*
 2. În funcție de creșterea prețurilor:
 - a) *inflație relativă*
 - b) *inflație absolută*
 3. În funcție de ordinul de mărime:
 - a) *inflație „târătoare“ sau „latentă“*
 - b) *inflație deschisă* (engl. *open inflation*),
 - c) *inflație galopantă*
 - d) *hiperinflația*
- formă de manifestare a inflației este considerată și inflația reală
- În perioada anilor '60-'70 într-o serie de țări s-a manifestat un fenomen de regres economic pe fondul unei inflații persistente pe care literatura l-a asimilat denumindu-l *stagflație* (engl. *stagflation*).
- Aproximativ în aceiași termeni de comparație s-a conturat și *slumpflația* (engl. *slumpflation*) care definește tot un regres economic și tot pe fondul crizei monetare.
- În ultimii 20 de ani și-a croit drum un alt fenomen (relativ nou) caracteristic unor segmente de timp intermediare, lunare și consecutive câtorva luni denumit *megainflație*. Aceasta nu reprezintă altceva decât situația în care inflația depășește lunar 15%. Cu alte cuvinte, fenomenul devine mai violent și mai nociv, depășind pragul formei galopante. Perioadele de inflație se pot deci solda și împleti cu crize economice, monetare și de credit, având caracter destabilizator și traumatizant.



- orice persoană fizică sau juridică care deține un bun impozabil sau realizează venituri trebuie să plătească o sumă de bani.

MONEDA → MARFĂ CU ROL DE ECHIVALENT GENERAL

CONDIȚII PENTRU
CA O MARFĂ
SĂ FIE MONEDĂ

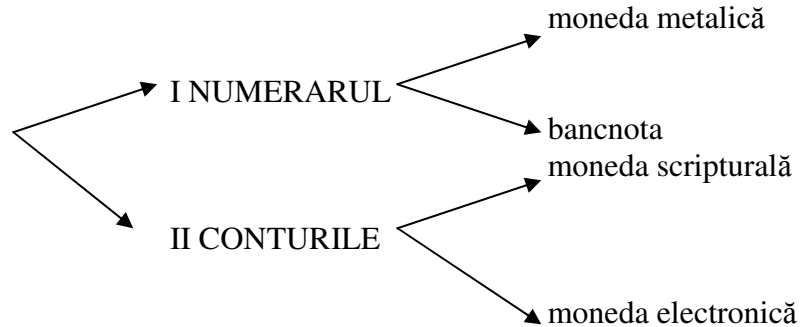
- să fie recunoscută de comunitate (GENERAL ACCEPTATĂ)
- să fie divizibilă
- să fie relativ rară
- să aibă o valoare de întrebuințare cât mai mică
- să nu fie consumptibilă și să nu se altereze în timp
- să poată fi tezurizată

FUNȚIILE MONEDEI

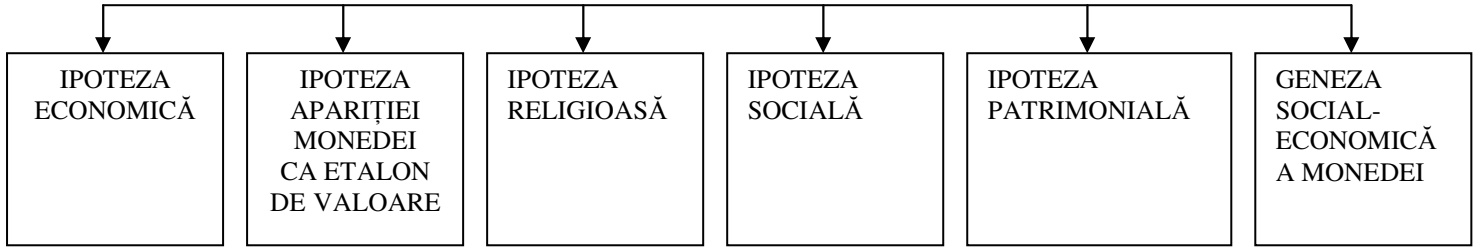
- de evaluare a notarilor
- de mijlocire a schimburilor economice și serviciilor
- de mijlocire a plăților
- de mijlocire a creditului
- de mijlocire a economiilor
- de tezurizare
- de distribuire și redistribuire a bunurilor și serviciilor

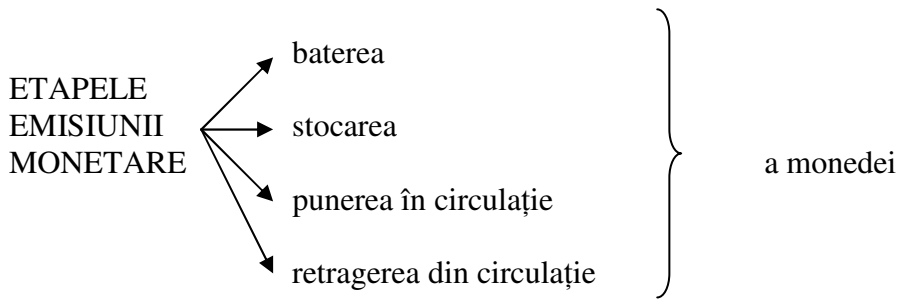
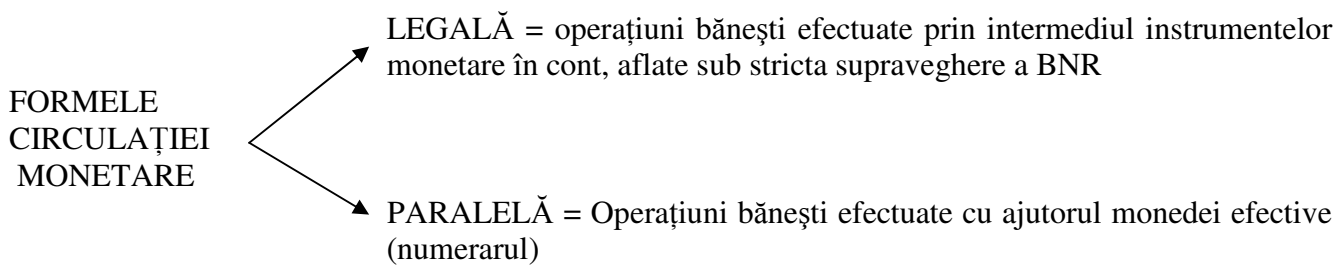
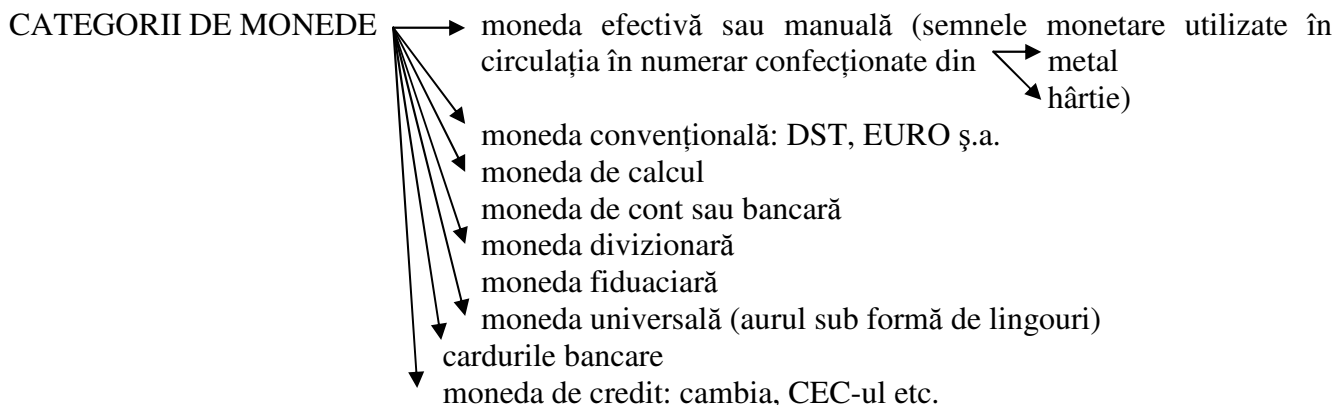
INSTRUMENTELE MONETARE = forma de reprezentare în circulație a monedei

FORMELE
INSTRUMENTELOR MONETARE



PRINCIPALELE IPOTEZE ASUPRA MODULUI DE APARIȚIE AL MONEDEI





CIRCUITUL MĂRFII

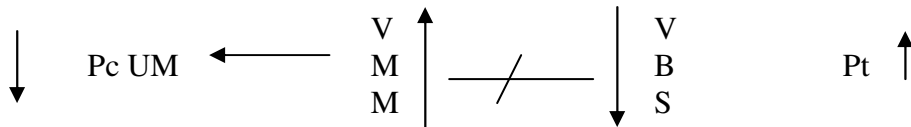
P – R – S – C
 P = producție
 R = repartitie
 S = schimb
 C = consum

V	Echilibrul monetar	V
M		B
M	BNR are sarcina menținerii acestui echilibru	S

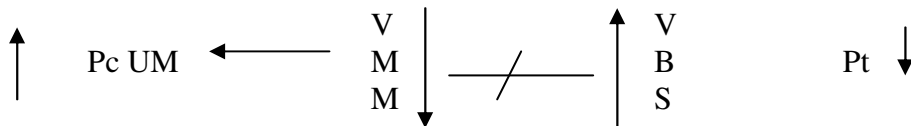
VMM = volumul masei monetare aflate în circulație
 VBS = volumul bunurilor și serviciilor aflate în circulație

DEZECHILIBRE MONETARE

A) INFLAȚIA MONETARĂ



B) DEFLAȚIA MONETARĂ (opusul inflației monetare)



VMM = volumul masei monetare în circulație

VBS = volumul bunurilor și serviciilor din circulație

PcUM = puterea de cumpărare a unității monetare

P = prețuri

t = tarife

Capitolul III

Organele statului cu atribuții și răspunderi în domeniul finanțelor publice

La soluționarea problemelor financiare participă o multitudine de organe, care fac parte din sistemul democrației reprezentative, din autoritatea administrativă, sau constituie organe specializate ale puterii executive ori compartimente financiare ale agenților economici și instituțiilor publice, după caz¹.

Principalele autorități publice, precum și regi autonome și societăți comerciale cu capital de stat cu atribuții în materie de finanțe publice sunt :

- *Parlamentul*
 - *Guvernul*
 - *Ministerul Finanțelor Publice*
 - *Ministerul Muncii și Solidarității Sociale și a Familiei*
 - *Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale*
 - *Casa Națională de Asigurări de Sănătate*
 - *Curtea de Conturi*
 - *Curtea Constituțională*
 - *Garda Financiară*
 - *Banca Națională a României*
 - *Băncile comerciale cu capital de stat*
 - *Casa de Economii și Consemnațiuni*
 - *Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor*
 - *Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale*
 - *Regiile autonome, societățile comerciale cu capital de stat și instituțiile*
 - *Consiliile locale*
 - *Primarul*
 - *Prefectul* .
- Statul asigură, în mod democratic, cadrul juridic-legislativ pentru desfășurarea activității economice și condițiile de exercitare a liberei inițiative de către agenții economici.
- Prin implicarea în viața social-economică, statul se dovedește un agent cu acțiuni complexe, folosind în acest scop mijloace precum: bugetul central și bugetele locale, sistemul fiscal (de impunere), creditul, programarea economică etc.
- Cea mai amplă implicare a statului în economia de piață se realizează prin resursele sale financiare și are loc în dublu sens: în procesul formării acestor resurse prin preluarea unei părți, mai mari sau mai mici, din veniturile agenților economici și în cel de cheltuire, pentru realizarea obiectivelor urmărite.

¹ I. Condor, *Drept financiar și fiscal*, București, 1996, p. 102.

Lato sensu, aparatul financiar cuprinde totalitatea organelor statului care contribuie în mod direct, precum și acelea care doar înlesnesc înlăptuirea activității financiare, prin care se aplică politica financiară a statului;

Stricto sensu, aparatul financiar cuprinde organismele de specialitate ale statului, cu atribuții în domeniul financiar;

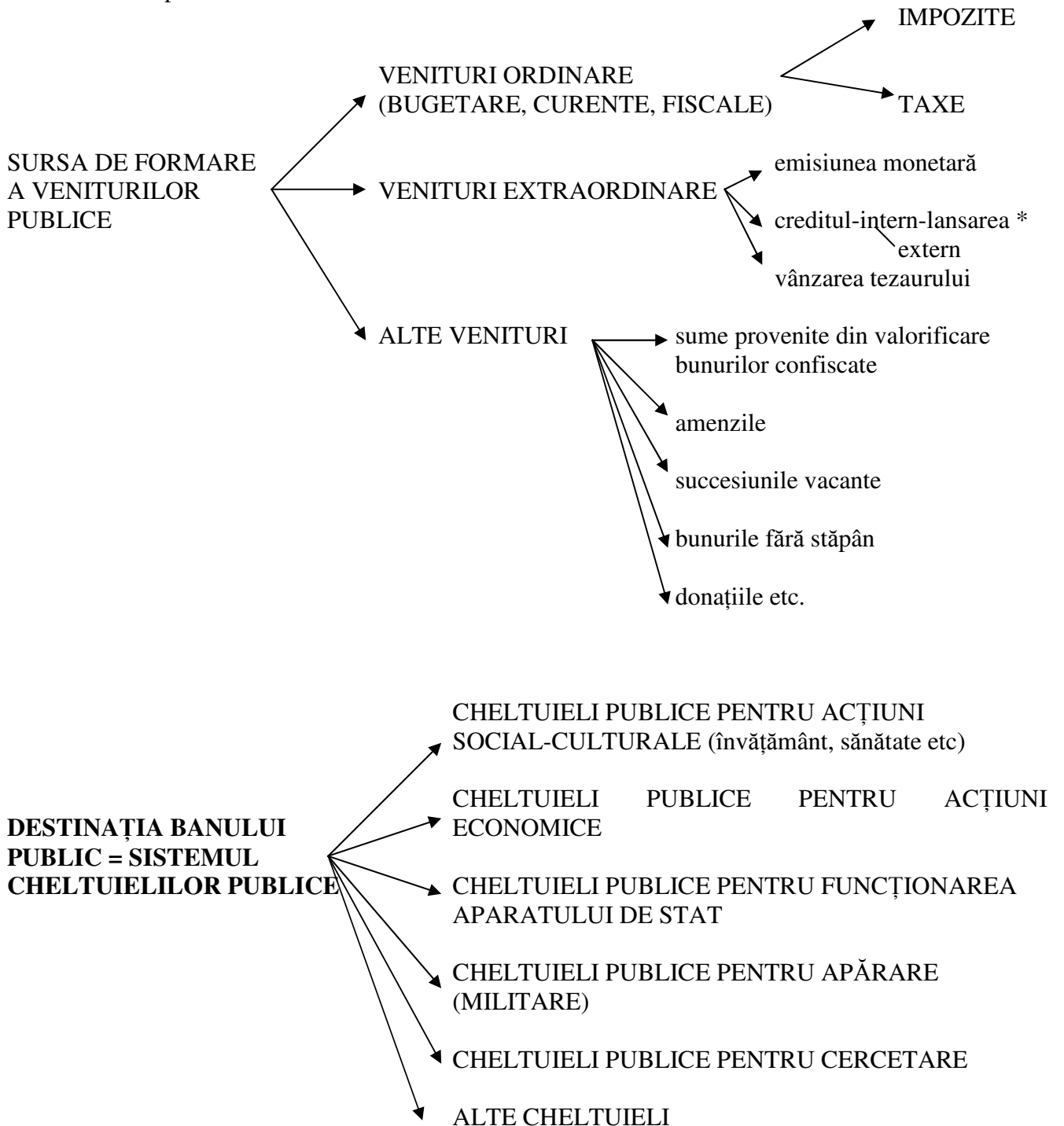
Distingem două grupe de organe:

- **organe ale statului cu competență generală**, care au importante atribuții și în domeniul finanțelor publice : Parlamentul României (cu cele două camere ale sale, Adunarea Deputaților și Senatul), Președinția României, Guvernul României, consiliile locale, delegația permanentă și serviciile publice locale (comunale, orașenești și județene), ministerele, celelalte organe centrale și locale ale administrației de stat, precum și instituțiile publice de subordonare centrală sau locală.
- **organe ale statului cu competență specială**, care au atribuții exclusiv în domeniul finanțelor publice. Din cea de-a doua categorie de organe de specialitate ale statului fac parte:
 - **organe centrale de specialitate**: Ministerul Finanțelor Publice (în anumite perioade de maximă importanță pentru națiune reorganizat ca Ministerul Economiei și Finanțelor), Curtea de Conturi, Corpul de control al primului ministru, Garda Financiară.
 - **organe teritoriale de specialitate**: Direcțiile generale ale finanțelor publice județene și a Municipiului București, având în subordine administrațiile financiare municipale și ale sectoarelor capitalei, circumscripțiile financiare orașenești, percepțiile rurale, precum și secțiile din teritoriu ale Gărzii Financiare.

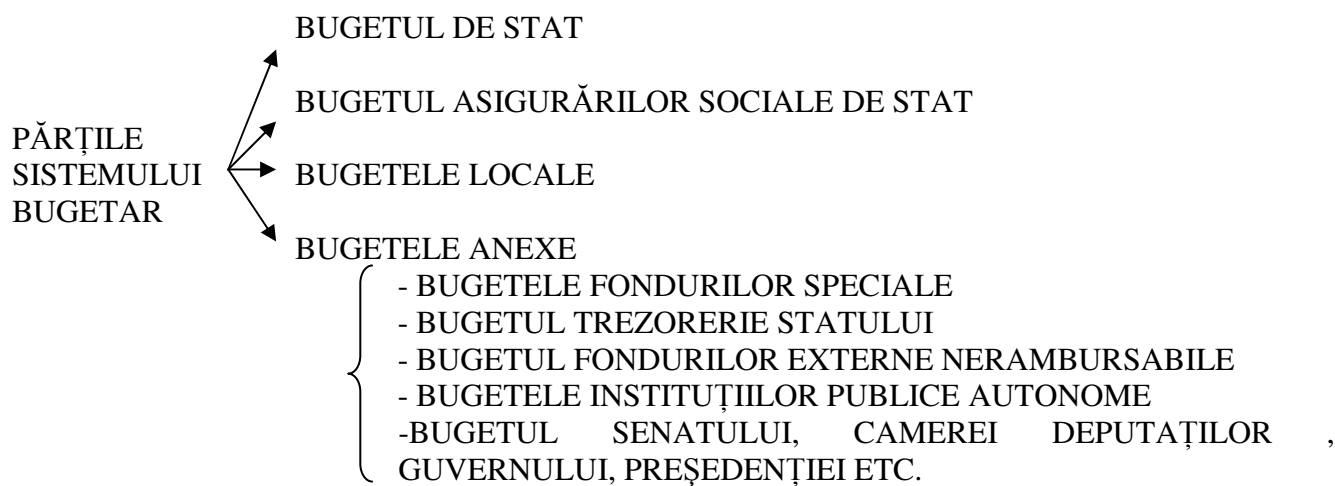
CAPITOLUL IV

CONȚINUTUL SISTEMULUI BUGETAR = VP + CP

VP = venituri publice
CP = cheltuieli publice



* datorii publice interne prin emisiunea titlurilor de stat.



Capitolul IV

Conceptul de sistem bugetar¹

Secțiunea 1. Noțiuni introductive

- Odată cu apariția unei forțe publice - adică a statului - au apărut și primele elemente de finanțe: impozitele, dările, tributurile, birurile, cheltuielile statului, datoria publică etc.
- În raport cu orânduirea social-politică în care s-au manifestat, finanțele au avut un anumit conținut de clasă determinat de condițiile economice, politice și sociale, precum și o anumită sferă de cuprindere.
- Sarcinile finanțelor sunt aduse la îndeplinire, în mare măsură, prin intermediul bugetului de stat, ca principal plan financiar al statului.
- Bugetul de stat este format din relații financiare, prin intermediul cărora au loc constituirea și repartizarea celui mai important fond bănesc al societății - fondul bugetar.
- Relațiile bugetare își găsesc expresia în principalul plan financiar al statului, care poartă denumirea de sistem bugetar.
- Cuvântul „buget“ provine din franceza veche, unde cuvinte ca „bouge“ „bougette“ desemnau o pungă din piele sau o pungă de bani. Termenul a fost preluat în Anglia odată cu cuceririle normande și de acolo s-a răspândit în toată lumea cu semnificația lui financiară.
- În România termenul de „buget“ apare pentru prima oară în Regulamentele Organice. Astfel, în capitolul 3 din Regulamentul Organic al Moldovei, care se ocupă de finanțele publice, se întâlnește termenul „bindge“, dar și expresia „închipuirea cheltuielilor anului viitor“ (art. 117).
- Înainte de apariția Regulamentului Organic, în Țările Române nu a existat un buget în înțelesul actual al cuvântului. Totuși, pot fi menționate codicele de venituri și cheltuieli, apărute pentru prima oară în Moldova, în timpul domniei lui Gheorghe Ștefan Vodă (1654) și apoi în Muntenia, în timpul domniei lui Constantin Brâncoveanu (1694-1704). Aceste condicii nu aveau un caracter executoriu, ele fiind simple acte de gestiune, care se refereau la venituri și cheltuieli trecute.
- Prima încercare de realizare a unui act financiar de tip modern aparține lui Vodă N. Mavrocordat (în cea de a doua domnie, în anul 1712), când a prezentat sfatului domnesc așa-numita „samă“ sau „băncile visteriei“. Acest act reprezenta o dare de seamă cu privire la natura veniturilor și cheltuielilor țării.

¹ Conform art. 2 pct. 38 din Legea nr. 500/2002 sistemul bugetar reprezintă „un sistem unitar de bugete care cuprinde bugetele prevăzute la art. 1 alin. 2 și bugetele locale”.

Secțiunea 2. Apariția și dezvoltarea bugetului statului român

- După cum am mai arătat, în România se poate vorbi de buget de stat, în înțelesul actual al terminologiei juridice și financiare, după introducerea Regulamentelor Organice, care folosesc pentru prima dată termenul de buget.
- A fost votată în anul 1864 prima Constituție română. În această lege fundamentală se vorbește despre „bugetul cheltuielilor și al recentelor (veniturilor-n.n.), pregătit în tot anul prin îngrijirea puterii executive și supus Adunării electivă“.
- Constituția Română din anul 1866, în Titlul IV intitulat „Despre finanțe“, dispune că „în fiecare an Adunarea deputaților încheie socotelile și votează bugetul (art. 113 alin. 1)“. De asemenea, în alin. 2 al aceluiași articol se arată că: „toate veniturile sau cheltuielile statului trebuie trecute în buget și socoteli“ (contul general de încheiere a exercițiului bugetar – n.n.).
- Constituțiile Române din 1923 și din 1938 reproduc textul Constituției din 1866 privitor la bugetul de stat.
- Constituția Republicii Populare Române din 13 aprilie 1948, în Titlul IV, art. 5, prevede că: „Votarea bugetului de stat, a încheierii exercițiilor bugetare, fixarea impozitelor și a modului lor de percepere“ sunt de competența directă a Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române.
- În baza acestei importante prevederi constituționale a fost votată Legea nr. 3/1949 asupra întocmirii, executării și încheierii Bugetului General al Republicii Populare Române, prima lege-cadru privitoare, în exclusivitate, la bugetul de stat. Prin această lege s-au pus bazele bugetului de stat unic, specific economiei dirijate, centralizate.
- Urmează Legea nr. 9/1972 – Legea finanțelor, modificată și completată prin Legea nr. 2/1978.
- În perioada imediată caderii epocii dominată de o economie centralizată s-a aprobat Legea nr. 10/1991 – Legea finanțelor publice, act normativ ce a fost abrogat prin Legea nr. 72/1996, care la rândul lui a suferit o schimbare, fiind abrogat capitolul privitor la elaborarea, aprobarea, executia și încheierea executiei bugetate a bugetelor locale prin Legea nr. 189/1998, care la rândul său a fost abrogată de O.U.G. nr. 45/2003.
- În **reglementarea actuală**, sistemul bugetar al țării este organizat într-o concepție nouă, impusă de economia de piață, renunțându-se la formula bugetului unic de stat, derivată din planul național unic, instrument al centralismului excesiv, trecându-se la un sistem de bugete distincte, elaborate, aprobate și executate în condiții de deplină autonomie: bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele fondurilor speciale; bugetul trezoreriei statului; bugetele instituțiilor publice autonome; bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de

stat; bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror dobânzi, rambursare și alte costuri se asigură din fonduri publice; bugetul fondurilor externe nerambursabile (art. 1 alin. 2 din **Legea nr. 500/2002**) și bugetele locale (art. 2 din O.U.G. nr.45/2003).

Secțiunea 3. Definiția și importanța sistemului bugetar

- Sistemul bugetar poate fi definit ca fiind *planul financiar al statului, prin care sunt prevăzute veniturile și cheltuielile pentru o perioadă determinată de timp.*
- Importanța deosebită a sistemului bugetar în cadrul finanțelor publice și al relațiilor social-economice poate fi sintetizată astfel:
 - ❖ participă în mod direct la îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului;
 - ❖ asigură autonomia reală a colectivităților locale, constituite în cadrul unităților administrativ-teritoriale;
 - ❖ garantează realizarea efectivă a protecției sociale a unor categorii importante din rândul populației;
 - ❖ asigură echilibrul financiar, monetar și valutar al statului;
 - ❖ are un important rol stabilizator al economiei naționale.

Secțiunea 4. Natura juridică a sistemului bugetar

- *In literatura de specialitate au fost exprimate mai multe opinii cu privire la natura juridică a sistemului bugetar, și anume:*
 - ▶ *este un act administrativ;*
 - ▶ *este un act legislativ;*
 - ▶ *este un act administrativ și legislativ, în același timp;*
 - ▶ *este un plan financiar;*
 - ▶ *are natura juridică de lege*
- Neîndoielnic, fapt cunoscut de altfel indirect de toți autorii din literatura de specialitate, sistemul bugetar este un plan, mai exact principalul plan financiar al statului și cuprinde indicatori financiari privind modul de realizare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor centralizate ale statului. Dar legiuitorul nu poate și nici nu este posibil să adopte un plan, adică să aplice procedura de adoptare a legilor unui act al cărui conținut nu are trăsăturile unei norme juridice, fiind format, în principal, din indicatori de plan care sunt aleatorii, susceptibili de modificare pe perioada de plan. Și totuși ce adoptă Parlamentul ? *Prin urmare, Parlamentul nu adoptă un plan, ci legile bugetare anuale.* Astfel, acest subterfugiu de tehnică juridică conferă sistemului bugetar - care, în

esență, este și rămâne un plan – forța obligatorie a normei de drept și, în consecință, **sistemul bugetar are o natură juridică de lege.**

Secțiunea 5. Conținutul sistemului bugetar

Conținutul sistemului bugetar: *veniturile publice și cheltuielile publice.*

5.1. Veniturile publice

- Sunt formate din mijloacele practice de constituire a fondurilor bănești ale statului. Modalitățile de realizare a veniturilor publice sunt instituite în raport de necesitatea repartiției venitului național, de structura economiei naționale, de gradul de dezvoltare teritorială a țării și de nivelul de dezvoltare al forțelor de producție.
- Veniturile publice sunt formate din :
 - ✚ *venituri bugetare (ordinare)* .Veniturile bugetare sunt resursele bănești care se cuvin bugetelor prevăzute la art. 1 alin. 2 din Legea nr. 500/2002, în baza unor prevederi legale, fiind formate din impozite, taxe, contribuții și alte vărsăminte, precum și cele prevăzute în bugetele locale (O.U.G. nr.45/2003 privind finanțele publice locale). Veniturile publice bugetare (ordinare) sunt considerate veniturile care se încasează cu regularitate la buget, constituind o sursă permanentă. Din această categorie fac parte: *impozitele directe și impozitele indirecte, precum și veniturile de la întreprinderile și domeniile statului.*
 - ✚ *venituri extrabugetare (extraordinare)*. Din categoria veniturilor extraordinare fac parte: *împrumuturile (datoria publică), suplimentarea masei monetare aflate în circulație printr-o nouă emisiune monetară, emiterea de bonuri de tezaur și vânzarea unei părți din rezervele de aur ale statului.*
 - ✚ Veniturile care provin de la întreprinderile și proprietățile statului reprezintă *prelevări cu caracter nefiscal*. Această categorie de venituri reprezintă o pondere relativ redusă (10%) în formarea veniturilor sistemului bugetar.
 - ✚ *Veniturile parafiscale* sunt stabilite în mod excepțional din inițiativa și prin hotărârea colectivitatilor locale, devenind mijloace de constituire a fondurilor bănești ale bugetelor locale.
 - ✚ *Alte sume cuvenite statului și care devin venituri bugetare conform legii 500/2002, cum ar fi : sumele care provin din*

confiscari, amenzi, cheltuieli de scolarizare, donatii, mosteniri vacante etc.

5.2. Cheltuielile publice

- Reprezintă modalități de repartizare și utilizare a fondului bănesc bugetar în vederea atingerii obiectivelor generale ale societății.
- Cheltuielile publice sunt repartizate de la bugetul de stat pentru: acoperirea nevoilor militare, funcționarea aparatului de stat, plata datoriei publice, acordarea de subvenții, dezvoltarea sectorului economic de stat, acoperirea nevoilor social-culturale, precum și a celor de cercetare-dezvoltare.

Schematic, sistemul veniturilor publice și al cheltuielilor publice se prezintă astfel:

SISTEMUL VENITURILOR PUBLICE ȘI CHELTUIELILOR PUBLICE

Sistemul veniturilor publice

A. Venituri bugetare (ordinare)

1. Impozite directe:

- reale:
 - impozit financiar;
 - impozit pe clădiri;
 - impozit pe activități industriale, comerciale și profesii libere;
 - impozit pe capital mobilier;
- personale.

2. Impozite indirecte:

- taxe de consumație (accize);
 - pe bunuri de consum;
 - pe obiecte de lux;
 - pe alte bunuri;
 - impozite pe cifra de afaceri;
 - monopoluri fiscale;
 - asupra producției;
 - asupra vânzării;
 - asupra producției și vânzării;
- taxe vamale:
 - de import;
 - de export;
 - de tranzit;
- taxe:

- de timbru;
- de înregistrare;
- pe circulația averii;
- alte taxe.

3. Venituri de la întreprinderile și proprietățile statului

- proprietăți cu funcție neproductivă;
- proprietăți și întreprinderi cu caracter economic;
- terenuri agricole;
- păduri;
- întreprinderi industriale, transporturi, telecomunicații, bănci.

B. Venituri extrabugetare (extraordinare)

1. Împrumuturi de stat

a) după locul de plasare a obligațiunilor:

- interne;
- externe;

b) în funcție de durata pentru care se contractează:

- pe termen scurt;
- până la un an;
- pe termen mediu;
- pe termen lung, de peste 5 ani.

c) după forma sub care se achită:

- cu dobândă;
- cu câștiguri;
- cu dobândă și câștiguri.

2. Emisiunea monetară

C. Alte venituri

- o parte din fondul de amortizare a capitalului fix aparținând întreprinderilor sale productive;
- rezervele de aur și disponibilitățile valutare;
- lichidarea participațiilor de capital în străinătate;
- valorificarea unei părți din bunurile sale mobile și imobile aflate peste graniță;
- împrumuturile externe;
- resurse materiale și bănești jefuite.

Sistemul cheltuielilor publice

A. Cheltuieli militare

1. Cheltuieli directe:

- producerea de armament și tehnică de luptă modernă;
- cheltuieli cu întreținerea în țară și pe teritorii străine a armatei.

2. Cheltuieli indirecte:

- lichidarea urmărilor războiului;
- convenții privind acordarea de ajutoare statelor învinse;
- finanțarea cercetării științifice în domeniul militar.

B. Cheltuieli cu întreținerea aparatului de stat

- organele puterii și administrației de stat centrale și locale:
 - justiția și procuratura;
 - poliția și jandarmeria.

C. Cheltuieli privind datoria publică

- creditorii săi externi (anuități, dobânzi, câștiguri);
- creditorii săi interni (comisioane).

D. Cheltuieli privind acordarea de subvenții și alte avantaje

- prime de export;
- subvenții pentru încurajarea dezvoltării unor ramuri ale economiei naționale.

E. Cheltuieli pentru dezvoltarea sectorului economic de stat

- achiziționarea de bunuri și servicii necesare funcționării întreprinderilor cu capital de stat;
- asigurarea desfășurării activității curente a acestora;
- finanțarea investițiilor.

F. Cheltuieli pentru acțiunile social – culturale

- învățământ;
- ocrotirea sănătății;
- asigurări sociale, asistență socială și protecție socială.

G. Cheltuieli pentru cercetare – dezvoltare

- privind dezvoltarea;
- finanțarea cercetării fundamentale;
- finanțarea cercetării aplicative.

I.

Secțiunea 6. Părțile sistemului bugetar

- Sistemul bugetar este format din anumite verigi, care alcătuiesc un ansamblu coerent, denumit *structura bugetară*.

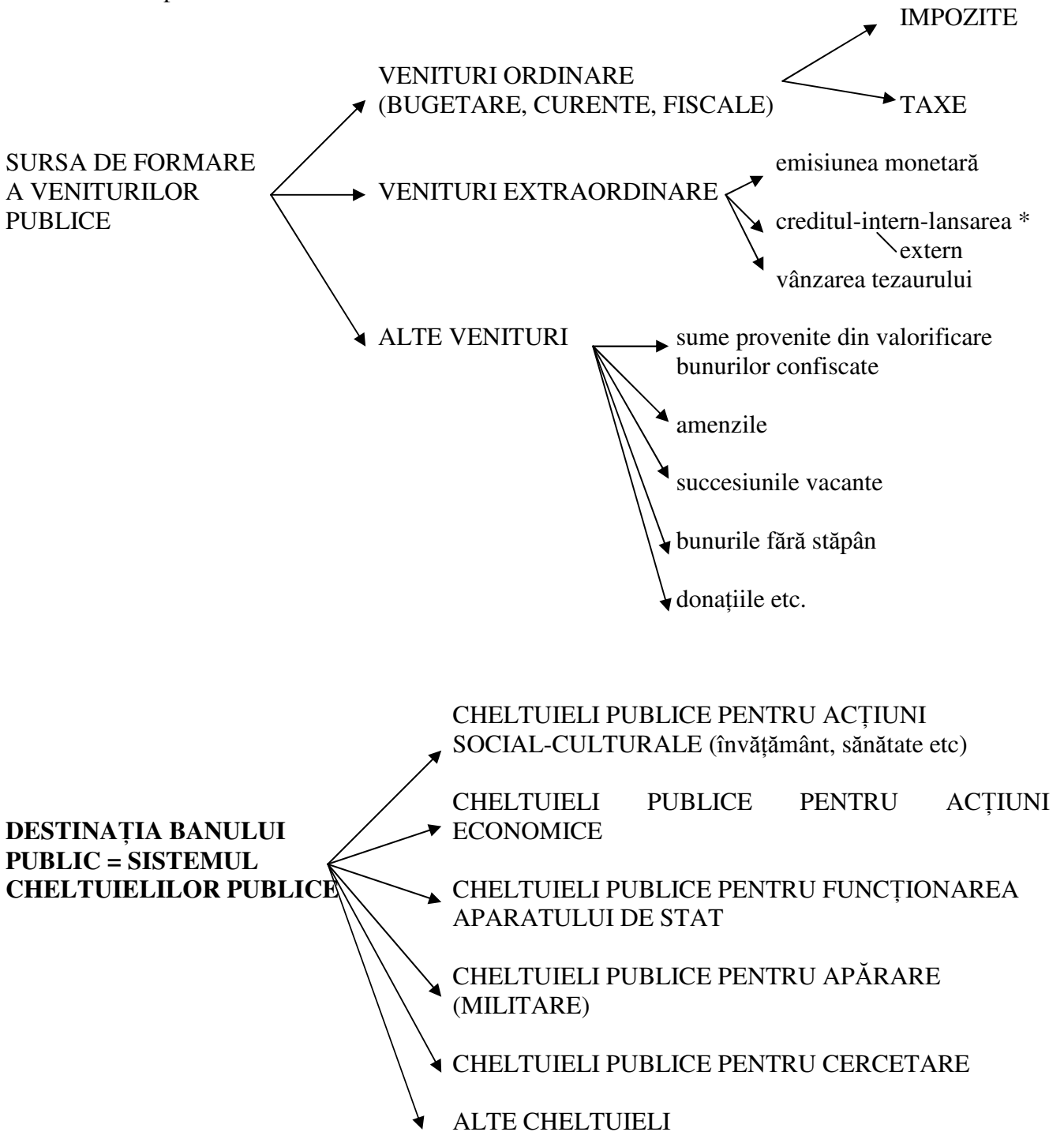
- Organizarea bugetară corespunde cu structura organizatorică a statului respectiv. Statele lumii, din punct de vedere al structurii organizatorice, pot fi:
 - ▶ *statele de tip unitar* se caracterizează printr-o legislație unică, organe centrale unice ale puterii și administrației de stat, teritoriu împărțit în unități administrativ-teritoriale conduse de organe locale autonome, care au personalitate juridică și dispun de bugete locale proprii. Structura bugetară a statelor de tip unitar cuprinde un buget general al statului (în țara noastră este numit bugetul de stat) și bugete locale autonome, care sunt organizate la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale.
 - ✘ De exemplu : Franța, Anglia, Italia, Olanda, Grecia, Turcia, Suedia, România etc.
 - ✘ În România, teritoriul este organizat în comune, orașe, municipii (și sectoarele capitalei) și județe.
 - ▶ *statele de tip federal* sunt formate din federație, statele (provinciile) membre ale federației și unitățile administrativ-teritoriale. În statele de tip federal structura bugetară este formată din: bugetul federației, bugetele statelor, provinciilor, landurilor, cantoanelor membre ale federației și bugetele locale.
 - ✘ De exemplu :S.U.A., Canada, Germania, Elveția, Austria, Iugoslavia, India.
- Repartizarea veniturilor și cheltuielilor între părțile componente ale structurii bugetare din fiecare stat se face în funcție de modul în care au fost delimitate atribuțiile între aparatul de stat central și cel local. De obicei, veniturile cele mai importante și principalele categorii de cheltuieli fac obiectul bugetului central, iar la bugetele locale sunt trecute venituri și cheltuieli de importanță secundară.
- Sistemul bugetar al României este specific unui stat de tip unitar și cuprinde:
 - bugetul de stat;
 - bugetul asigurărilor sociale de stat;
 - 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.
 - bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale care au personalitate juridică. Astfel, fiecare comună, oraș, municipiu, sector al capitalei, județ (și municipiul București) întocmește un buget propriu, în condiții de autonomie.
 - În cadrul bugetului de stat se prevăd distinct bugetul Senatului, Camerei Deputaților, Președinției României, Guvernului și bugetele altor instituții publice care nu au organe ierarhic superioare.
- Prin urmare, sistemul bugetar nu se prezintă sub forma unui document unic, ci sub forma unui ansamblu coerent de bugete, alcătuit din:
1. bugetul general (ordinar) al statului, care cuprinde veniturile și cheltuielile publice la nivel central;
 2. bugetele unităților administrativ-teritoriale, organizate sub forma bugetelor componente ale federației și bugete locale;
 3. bugetele instituțiilor publice;
 4. bugetele extraordinare care sunt întocmite în momente de dificultate financiară, provocate de creșterea anumitor categorii de cheltuieli care urmează să fie acoperite din venituri extraordinare, cum ar fi împrumuturile de stat, emisiunea monetară, vânzarea.

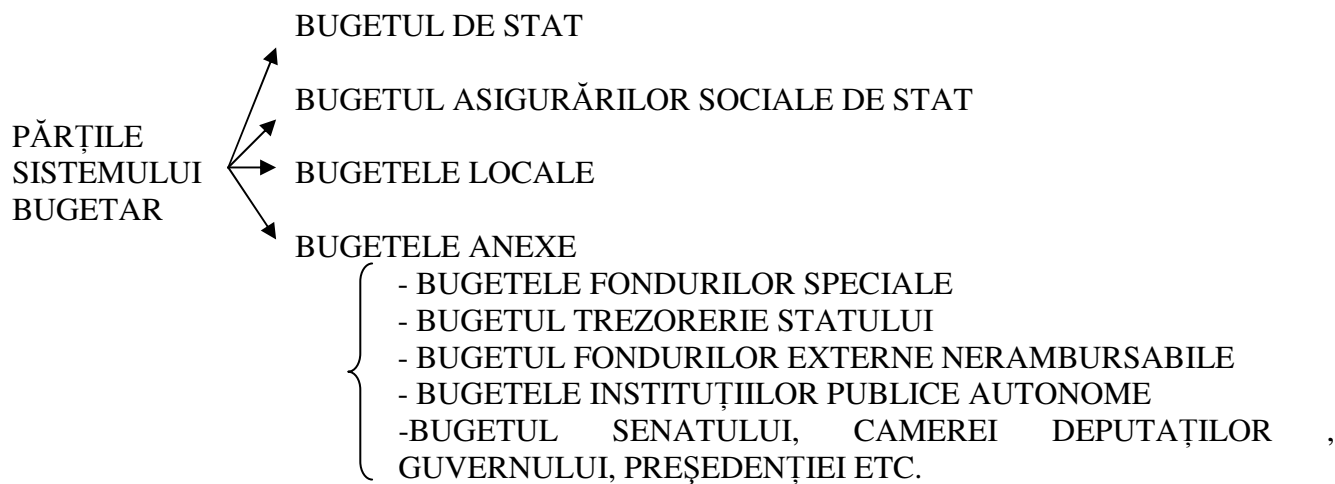
CAPITOLUL IV

CONȚINUTUL SISTEMULUI BUGETAR = VP + CP

VP = venituri publice
CP = cheltuieli publice



* datorii publice interne prin emisiunea titlurilor de stat.



Capitolul V

Activitatea bugetară a statului român. Procedura bugetară

Secțiunea 1. Noțiunea de procedură bugetară

- Prin *procedură bugetară* se înțelege totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter tehnic și normativ, înfăptuite de organe specializate ale statului în scopul elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare.
- În timp procedura bugetară se prelungește pe o perioadă mai mare de un an (cazul anualității bugetare), deoarece elaborarea proiectului începe în anul premergător celui pentru care se întocmește, continuă cu executarea în cursul anului respectiv și se definitivează prin contul de încheiere a exercițiului bugetar în anul următor. Prin urmare, practic, *procedura bugetară se desfășoară pe parcursul a trei ani calendaristici.*

Secțiunea 2. Principiile procedurii bugetare

- La elaborarea sistemului bugetar, conform Legii nr.500/2002 privind finanțele publice, stau principiile:
 - universalității,
 - unității,
 - anualității,
 - specializării bugetare,
 - unității monetare,
 - neafectării veniturilor
 - publicității
 - legalității.
- Pe lângă aceste principii, în mod expres formulate în textul legii, din analiza celorlalte texte mai reiese, implicit, și principiile realității (art. 15 alin. 1) și al echilibrului bugetar (art. 15 alin. 2).

2.1. Universalitatea bugetară

Potrivit acestui principiu, veniturile și cheltuielile publice trebuie să figureze în sistemul bugetar în totalitate, în sume brute (art. 8 alin. 1). Cu alte cuvinte, nici un venit și nici o cheltuială de stat nu trebuie să se realizeze în afara cadrului bugetar.

2.2. Echilibrarea bugetului

Potrivit acestui principiu sistemul bugetar ar trebui să se prezinte echilibrat, adică veniturile sale să acopere integral cheltuielile.

2.3. Specializarea bugetară

Este principiul în baza căruia veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora, potrivit clasificății bugetare (art. 12 din Legea nr. 500/2002).

2.4. Realitatea bugetară

Potrivit acestui principiu, la elaborarea legilor bugetare anuale și a bugetelor trebuie să fie luate în calcul previziunile cele mai realiste și avute în vedere variantele cele mai prudente în realizarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetare.

2.5. Unitatea bugetară

Potrivit acestui principiu, care este corelat cu principiul universalității bugetare, este necesar ca toate veniturile și cheltuielile bugetare să fie înscrise într-un singur document pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice.

2.6. Neafectarea veniturilor bugetare

Potrivit acestui principiu, veniturile publice, prelevate la dispoziția statului, trebuie să se depersonalizeze, să servească la acoperirea cheltuielilor bugetare privite în ansamblul lor. Cu alte cuvinte, se consideră neindicată afectarea unui anumit venit pentru finanțarea unor cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au destinații distincte (art. 8 alin. 2 din Legea nr. 500/2002).

2.7. Anualitatea bugetară

Anualitatea bugetară definește întinderea exercițiului bugetar pe o perioadă de un an pentru care sunt aprobate prin lege veniturile și cheltuielile bugetare. Dimensiunea în timp a bugetului vizează periodicitatea acestuia, adică durata de timp pentru care Parlamentul autorizează Guvernul să încaseze veniturile și să efectueze cheltuielile aprobate, după care se impune reînnoirea autorizației parlamentare pentru o nouă perioadă de timp.

2.8. Unitatea monetară

Potrivit acestui principiu, toate operațiunile bugetare se exprimă în monedă națională (art. 13 din Legea nr. 500/2002).

2.9. Publicitatea bugetului

Conform acestui principiu, bugetul de stat trebuie adus la cunoștință opiniei publice prin mijloacele de care societatea dispune. Cu prilejul dezbaterilor parlamentare, cifrele proiectelor de buget sunt comentate nu numai în sălile de ședințe

ale organelor legislative dar și în ziare, la posturile de radio și televiziune. După adoptarea legii bugetare anuale și aprobarea bugetelor acestea sunt publicate în Monitorul Oficial.

De asemenea, contul de încheiere a exercițiului bugetar, aprobat în Parlament, este, la rândul său, dat publicității.

Secțiunea 3. Elaborarea proiectului sistemului bugetar

- *Elaborarea proiectului sistemului bugetar reprezintă un proces de mare complexitate și responsabilitate pentru guvernul aflat la putere.*
- *Guvernul elaborează proiectele legilor bugetare anuale și ale bugetelor prin Ministerul Finanțelor Publice care răspunde de elaborarea acestora (art. 28 din Legea nr. 500/2002).*
- Proiectele bugetelor locale și proiectul contului de încheiere a exercițiului bugetar local se întocmesc sub directa responsabilitate a primarului (art. 4, 5, 9 și 10 din Legea nr. 215/2001).
- Lucrările de întocmire a bugetului de stat se fundamentează pe analize și prognoze ale stadiilor de evoluție ale echilibrului financiar, monetar și valutar, a datoriei interne și externe a statului, în vederea stabilirii direcției de folosire a instrumentelor financiare pentru determinarea dezvoltării economico-sociale.

3.1. Elaborarea proiectului bugetului de stat

- Elaborarea proiectului bugetului de stat este asigurată de Ministerul Finanțelor Publice, pe baza proiectelor ministerelor și celorlalte organe de stat, precum și a proiectelor locale.
- Ministerele și celelalte organe centrale de stat sunt obligate ca, până la data de 15 iulie a fiecărui an, să comunice Ministerului Finanțelor Publice orice propuneri de cheltuieli suplimentare sau diminuări de venituri pentru bugetul anului viitor, față de anul în curs, precum și estimările pentru următorii 3 ani.
- Proiectele bugetare ale ministerelor, celorlalte organe centrale, precum și proiectele bugetelor locale se depun la Ministerul Finanțelor Publice cel mai târziu până la data de 1 august a fiecărui an.
- Ministerul Finanțelor Publice examinează proiectele de bugete și, în termen de 10 zile de la primirea acestora, solicită modificările necesare pentru stabilirea echilibrului bugetar.
- Divergențele dintre Ministerul Finanțelor Publice și ceilalți parteneri se soluționează de către Guvern.

- Proiectele de buget astfel modificate, asupra cărora s-a căzut de acord se depun la Ministerul Finanțelor Publice până la data de 1 august a fiecărui an, însoțite de documentații și expuneri de motive temeinice, atât la venituri, cât și pentru cheltuieli.
- Pe baza acestor proiecte de buget și a bugetului său propriu, Ministerul Finanțelor Publice întocmește proiectele legilor bugetare anuale și proiectele bugetelor, pe care le depune la Guvern până la data de 30 septembrie a fiecărui an.
- După însușirea proiectelor legilor bugetare și a bugetelor de către Guvern, acesta le supune spre adoptare Parlamentului, cel mai târziu până la data de 15 octombrie a fiecărui an. Proiectul bugetului de stat este însoțit de un raport privind situația macroeconomică a țării pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget și proiecția acesteia în următorii 3 ani.

3.2. Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat

- Acest buget, care se întocmește distinct de bugetul de stat, cuprinde relațiile financiare de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești necesare asistenței și protecției sociale.
- Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat este asigurată de Ministerul Finanțelor Publice în conformitate cu prevederile Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, legilor bugetare anuale, ale altor acte normative referitoare la protecția socială.¹
- Potrivit art. 11 Legea nr.19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale „Guvernul elaborează anual, pe baza propunerilor Casei Naționale de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale, proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care îl supune spre aprobare Parlamentului.“
- În fapt, potrivit prevederilor legale², Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale propune Ministerului Muncii și Solidarității Sociale indicatorii de fundamentare ai bugetului asigurărilor sociale de stat urmând ca, pe baza acestora, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale³ să elaboreze proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat pe care-l înaintează Ministerului Finanțelor Publice.
- Responsabilitatea formei finale a bugetului asigurărilor sociale de stat aparține Ministerului Finanțelor Publice care, potrivit art. 3 pct. 8 al H.G. nr. 208/2005 elaborează proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat.

¹ Legea nr. 37/1999 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pe anul 1999 publicată în M. Of. nr. 99/09.03.1999.

² Art. 7 pct. II H.G. nr. 13/2004 privind aprobarea Statutului Casei Naționale de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale.

³ Art. 3 lit. k) H.G. nr. 412/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Solidarității Sociale.

- Întrucât Guvernul este organul care are conducerea generală executivă în domeniul finanțelor publice¹, asigurând elaborarea legilor bugetare anuale (deci și a bugetului asigurărilor sociale de stat) prin intermediul Ministerului Finanțelor Publice care „coordonează acțiunile care sunt în responsabilitatea Guvernului cu privire la sistemul bugetar”², ajungem la concluzia corectitudinii absolute a art.11 din Legea nr. 19/2000 mai sus – citat, chiar dacă sărăcia exprimării legiuitorului poate crea uneori confuzii.
- Bugetele celorlalte organe autonome de asigurări sociale se elaborează de organele de conducere proprii.³ Vom face referire în cele ce urmează la:
 - ❖ **Bugetul asigurărilor pentru șomaj** este promovat de Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei care fundamentează anual⁴, pe baza propunerilor Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, proiectul de buget. Proiectul este înaintat Ministerului Finanțelor Publice care și-l însușește, cu eventuale modificări, după care-l înaintează Guvernului o dată cu proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat.
 - ❖ **Fondul pentru asigurările sociale de sănătate** este un fond special care se constituie din contribuția de asigurări sociale de sănătate, suportată de asigurați, de persoanele fizice și juridice care angajează personal salariat, din subvenții de la bugetul de stat, precum și din alte surse – donații, sponsorizări, dobânzi, potrivit legii. Administrarea fondului de către Casa Națională de Asigurări de Sănătate, denumită în continuare CNAS și, respectiv, prin casele de asigurări sociale de sănătate județene și a municipiului București, inclusiv prin Casa Asigurărilor de Sănătate a Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului și Casa Asigurărilor de Sănătate a Apărării, Ordinii Publice, Siguranței Naționale și Autorității Judecătorești. Elaborarea bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate se elaborează de către Casa Națională de Asigurări de Sănătate⁵, mai exact de către Consiliul de administrație al CNAS⁶, care-l supune avizării președintelui CNAS, care are calitatea de

¹ Art. 18 alin. (2) lit. b) și c) din Legea nr. 500/2002.

² Art. 19 alin. (1) lit. a) Legea nr. 500/2002.

³ A se vedea O.U.G. nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate, publicată în M. Of. nr. 838/20.11.2002.

⁴ Art. 23 din Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea forței de muncă.

⁵ Elaborarea se face în temeiul normelor metodologice de elaborare a bugetului fondului emise de către Ministerul Sănătății (art. 4 pct. 58 H.G. nr. 168/2005).

⁶ Art. 76 alin. (1) lit. e) O.U.G. nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate.

ordonator principal de credite cu delegație¹. Proiectul va trebui însușit de Ministerul Finanțelor care-l va înainta Guvernului o dată cu proiectul legii bugetului de stat ca anexă la acesta.

3.3. Elaborarea proiectelor bugetelor locale

- Alături de bugetele prevăzute de Legea nr. 500/2002, în sistemul bugetar al țării noastre sunt întâlnite **bugetele locale**. Componenta bugetelor locale variază de la un stat la altul, în funcție de structura organizatorică a acestora, de raporturile existente între organele centrale de stat și cele locale, de relațiile dintre diferite categorii de unități administrativ – teritoriale și de competențele acestora.²
- În România, bugetele locale sunt bugetele unităților administrativ-teritoriale care au personalitate juridică. Fiecare unitate administrativ-teritorială – comună, oraș, municipiu, sector al capitalei, județ, respectiv municipiul București – întocmește bugetul local propriu.³

A. Repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetare între organele centrale și locale de stat

- Delimitarea atribuțiilor între aparatul de stat central și cel local se face astfel încât sarcinile de primă importanță sunt date în competența guvernului central, organele administrației locale având, de regulă, atribuțiile secundare sau a căror îndeplinire este mai dificilă pentru centru.
- Periodic, se produc mutații în repartitia sarcinilor între organele centrale și cele locale și între acestea din urmă, determinate de anumiți factori. Aceste transferuri de sarcini se reflectă și în structura veniturilor și cheltuielilor publice, în elaborarea și execuția bugetului central sau bugetelor locale.

B. Factorii care contribuie la creșterea cheltuielilor finanțate din bugetele unităților locale

- factori demografici
- factori economici
- factori sociali.

C. Modificări în structura veniturilor bugetelor locale

- Pentru acoperirea cheltuielilor bugetelor proprii, colectivitățile locale apelează la resursele folosite în general: impozite și taxe, venituri din întreprinderile și domeniile proprii, iar în cazul în care acestea nu sunt suficiente se solicită subvenții de la bugetul administrației centrale sau se contractează împrumuturi de la alte persoane fizice sau juridice deținătoare de disponibilități bănești, de pe piața locală ori din străinătate. Între acestea

¹ Ordonator principal de credite este Ministrul Sănătății [art. 7 alin. (3) H.G. nr. 168/2005].

² O.U.G. nr.45/2003 privind finanțele publice locale.

³ Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

impozitele ocupă locul principal și se percep asupra proprietății, veniturilor persoanelor fizice, operațiunilor de vânzări etc.

- **Subvențiile primite de la bugetul de stat** se acordă fie cu destinație specială, fie în mod automat, într-o anumită proporție, din totalul cheltuielilor bugetare locale.

D.. Reglementarea actuală a elaborării bugetelor locale în România

- *De lege lata* elaborarea bugetelor locale este reglementată de Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală și de O.U.G. nr. 45/2003 privind finanțele publice locale.
- Proiectele bugetelor locale se elaborează de către ordonatorii principali de credite¹.
- Procesul elaborării propriu-zise a bugetelor locale începe cu o scrisoare pe care Ministerul Finanțelor Publice o transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, până la data de 1 iunie a fiecărui an, o scrisoare-cadru care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, limitele sumelor defalcate din unele venituri² ale bugetului de stat și precum și limitele transferurilor consolidabile³, pe ansamblul județului și municipiului București, după caz, în vederea elaborării de către ordonatorii de credite a proiectelor de buget.
- **Ordonatorii principali de credite** ai bugetului de stat sau ai altor bugete, în bugetele cărora sunt prevăzute transferuri către bugetele locale, transmit autorităților administrației publice locale sumele aferente, în termen de 10 zile de la primirea limitelor de cheltuieli aprobate de Guvern, în vederea cuprinderii acestora în proiectele de buget. Ordonatorii principali de credite, pe baza limitelor sumelor primite de la bugetul de stat prin transfer sau prin defalcarea unor venituri ale bugetului central⁴, elaborează și depun la

¹ Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt președinții consiliilor județene, primarul general al municipiului București și primarii celorlalte unități administrativ-teritoriale. Ordonatorii principali de credite pot delega această calitate înlocuitorilor de drept sau altor persoane împuternicite în acest scop. Prin actul de delegare ordonatorii principali de credite vor preciza limitele și condițiile delegării. (art. 17 O.U.G. nr. 45/2003).

² Sumele defalcate sunt procente stabilite din unele venituri ale bugetului de stat, care se alocă bugetelor locale [art. 2 alin. (1) pct. 47 O.U.G. nr. 45/2003] în vederea echilibrării acestora și finanțării unor activități descentralizate sau unor cheltuieli publice noi.

³ Sunt transferurile de sume de la bugetul central la bugetele locale supuse operațiunii de consolidare bugetară, care presupune eliminarea dublei reprezentări a sumei ce face obiectul transferului (atât în bugetul central și în bugetul local), urmând ca suma să fie reprezentată, exclusiv în bugetul local, la capitolul de venituri.

⁴ Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, destinate echilibrării bugetelor locale, vor fi repartizate pe județe, în funcție de următoarele criterii:

a) capacitatea financiară calculată în funcție de impozitul pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 70% din sumele defalcate;

b) suprafața județului, în proporție de 30% din sumele defalcate.

În cadrul județelor o cotă de 25% se alocă bugetului propriu al județului, iar diferența se repartizează pe comune, orașe și municipii prin hotărâre a consiliului județean, după consultarea prima-

direcțiile generale ale finanțelor publice, până la data de 1 iulie, proiectele bugetelor locale echilibrate și anexele la acestea, pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii 3 ani, urmând ca acestea să transmită proiectele bugetelor locale pe ansamblul județului și municipiului București la Ministerul Finanțelor Publice, până la data de 15 iulie a fiecărui an.

- În termen de 5 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii bugetului de stat, Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile, aprobate prin legea bugetului de stat.
- Consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București, în condițiile legii, repartizează pe unități administrativ-teritoriale, în termen de 5 zile de la comunicare, sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și transferurile consolidabile, în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale de către ordonatorii principali de credite.
- Pe baza veniturilor proprii și a sumelor repartizate de la bugetul central, ordonatorii principali de credite, în termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I, definitivează proiectul bugetului local, care se publică în presa locală sau se afișează la sediul unității administrativ-teritoriale. Locuitorii pot depune contestații

rilor și cu asistență tehnică de specialitate a direcției generale a finanțelor publice, în funcție de următoarele criterii:

- a) capacitatea financiară calculată în baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 30%;
- b) suprafața unității administrativ-teritoriale, în proporție de 30%;
- c) populația unității administrativ-teritoriale, în proporție de 25%;
- d) alte criterii stabilite prin hotărâre a consiliului județean, în proporție de 15%, care să asigure cu prioritate susținerea programelor cu finanțare externă, care necesită cofinanțare locală.

Consultarea primarilor se face de către o comisie constituită la nivelul fiecărui județ, formată din:

- a) președintele consiliului județean, în calitate de reprezentant al Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România;
- b) prefectul județului;
- c) reprezentantul din județul respectiv, desemnat de Asociația Municipiilor din România;
- d) reprezentantul din județul respectiv, desemnat de Asociația Orașelor din România;
- e) reprezentantul din județul respectiv, desemnat de Asociația Comunelor din România;
- f) directorul general al direcției generale a finanțelor publice județene.

Pentru municipiul București se alocă o cotă de 25% pentru bugetul propriu al municipiului București, iar diferența se repartizează pe sectoarele municipiului București, prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București, după consultarea primarilor de sector și cu asistență tehnică de specialitate a direcției generale a finanțelor publice, în funcție de aceleași criterii prevăzute la alin. (3).

Nerespectarea criteriilor și cotelor de repartizare prevăzute la alin. (3) și (5) atrage nulitatea de drept a hotărârilor adoptate de consiliile județene, respectiv a hotărârii Consiliului General al Municipiului București, pentru repartizarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale pe comune, orașe, municipii, buget propriu, respectiv sectoare ale municipiului București.

privind proiectul de buget în termen de 15 zile de la data publicării sau afișării acestuia.

- În 5 zile de la expirarea termenului de depunere a contestațiilor, proiectul bugetului local, însoțit de raportul primarului, al președintelui consiliului județean sau al primarului general al municipiului București, după caz, și de contestațiile depuse de locuitori, este supus aprobării consiliului local, județean sau Consiliului General al Municipiului București, după caz, de către ordonatorii principali de credite.

Secțiunea 4. Aprobarea sistemului bugetar

- În examinarea și aprobarea sistemului bugetar, ținând seama de conjunctura social-economică a țării, parlamentul trebuie să aibă în vedere următoarele:
 - estimările cu privire la evoluția previzibilă macro-economică a României pentru următorii 3 ani ;
 - asigurarea, în concordanță cu situația economiei naționale, a drepturilor prevăzute de lege pentru toți cetățenii României la învățământ, sănătate, cultură, ocrotire socială, ordine publică și protecția mediului înconjurător;
 - stimularea prin mijloace fiscale a activității agenților economici care manifestă spirit întreprinzător, concomitent cu renunțarea la subvenționarea unor activități economice ineficiente și care nu vor deveni nici într-un viitor apropiat furnizoare de venituri;
 - cerința ca bugetul de stat să constituie un factor stabilizator în economie, capabil să asigure corelarea cererii interne cu resursele disponibile și să prevină accentuarea dezechilibrelor existente.

4.1. Aprobarea bugetului de stat

- Aprobarea acestui buget este de competența Parlamentului și se face până cel mai târziu la data de 31 decembrie.
- Aprobarea se face pe ansamblu, pentru ministere și celelalte organe centrale de stat.
- Dacă bugetul de stat nu se aprobă de Parlament până la 31 decembrie, Guvernul este abilitat să-și îndeplinească sarcinile ce-i revin potrivit bugetului anului precedent, dar pe o perioadă de cel mult trei luni.
- Dezbaterile cu privire la proiectul de buget și al legilor bugetare încep prin prezentarea de către Guvern - prin ministrul finanțelor - a expunerii de motive asupra proiectelor, precum și a raportului comisiilor de specialitate.
- Dezbaterile au loc separat în cele două camere ale Parlamentului - Camera Deputaților și Senatul - eventualele divergențe fiind soluționate de o comisie comună parlamentară.

- După aprobarea bugetului de stat și adoptarea legilor bugetare anuale, acestea din urmă sunt promulgate de Președintele României și vor fi publicate în Monitorul Oficial.

4.2. Aprobarea bugetului asigurărilor sociale de stat

- Are loc odată cu aprobarea bugetului de stat, procedura de prezentare și aprobare fiind similară celei urmată pentru bugetul de stat.
- Menționăm că bugetul asigurărilor sociale de stat se întocmește și se aprobă distinct în cadrul sistemului bugetar.

4.3. Aprobarea bugetelor locale

- În conformitate cu prevederile legale în vigoare, bugetele locale ale județelor, municipiului București, municipiilor, sectoarelor capitalei, orașelor și comunelor se aprobă de către organul local - consiliul local - al acestora (art. 38 alin 2 lit. d din Legea nr. 215/2001).
- Proiectele bugetelor unităților administrativ-teritoriale se prezintă spre aprobare organului local ales, cu cel puțin două luni înainte de începerea anului.
- Fiecare buget local se aprobă pe ansamblu, pe capitole, articole și ordonatori de credite bugetare.

4.4. Cuprinsul legilor bugetare anuale

- Legile bugetare anuale cuprind veniturile centralizate ale statului și repartizarea acestora pentru realizarea cu prioritate a drepturilor cetățenilor români cu privire la învățământ, sănătate, asistență socială, alocații și ajutoare pentru copii, alte activități social-culturale, protecția mediului, susținerea unor programe prioritare de cercetare, îndeosebi fundamentale, desfășurarea în condiții normale a activităților regiilor autonome, instituțiilor publice, a unor societăți comerciale cu capital social integral de stat, asigurarea apărării țării și ordinii publice.
- Legile bugetare anuale cuprind, sintetic, principalele elemente ale programului financiar al guvernului. Cu unele mici diferențe, determinate de situații conjuncturale, cuprinsul legilor bugetare anuale este aproximativ același.
- Orice lege bugetară debutează cu obiectivele urmărite de Guvern - soluționarea unor probleme de ordin social și economic.
- În acest scop, sunt prezentate, în sumă totală, veniturile și cheltuielile bugetare pe anul de referință.
- Legile bugetare anuale cuprind unele atribuții și răspunderi ce revin Guvernului în legătură cu realizarea veniturilor înscrise în buget, și efectuarea cheltuielilor în limitele și destinațiile stabilite.
- În bugetul stat este prevăzut un fond de rezervă, pus la dispoziția Guvernului (de regulă de sub 7% din totalul cheltuielilor), pentru a fi

utilizat de acesta la acoperirea financiară a unor acțiuni sau sarcini noi, intervenite în cursul anului.

- Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin **legi de rectificare**, elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie a exercițiului financiar. Legilor de rectificare li se vor aplica aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale, cu excepția termenelor din calendarul bugetar.
- În fine, legile bugetare anuale cuprind, de regulă, și rezultatele execuției bugetare pe anul expirat, concretizate într-un document numit contul de încheiere a exercițiului bugetar.

Secțiunea 5. Execuția bugetelor

- Execuția sau exercitiul bugetar, cea de-a treia treaptă a procedurii bugetare, constă, în esență, în realizarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetare stabilite prin legile bugetare anuale.
- *Pentru realizarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetare sunt necesare un complex de acte, fapte și operațiuni, îndeosebi cu privire la încasarea, păstrarea și eliberarea fondurilor bănești în și din contul bugetelor componente ale sistemului bugetar.*
- Procedura execuției bugetare este formată din următoarele faze:
 - ❖ repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor bugetare;
 - ❖ execuția de casă bugetară;
 - ❖ realizarea veniturilor bugetare;
 - ❖ efectuarea cheltuielilor bugetare.

5.1. Repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor

- Veniturile și cheltuielile aprobate pentru bugetele componente ale sistemului bugetar se repartizează pe trimestre, în funcție de termenele legale de încasare a veniturilor și de perioada în care este necesară efectuarea cheltuielilor.
- Repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor este justificată de faptul că, datorită specificului activităților și acțiunilor social-economice, indicatorii financiari nu se pot repartiza în mod egal pe semestrele, trimestrele sau lunile anului și, deci, veniturile și cheltuielile nu se pot realiza ori efectua în mod uniform în cursul anului bugetar.
 - ✘ În acest sens, există unități economice a căror activitate se desfășoară într-un ritm relativ constant în tot cursul anului (în industrie, transporturi, telecomunicații), dar și în cazul acestora cu diferențieri ale volumului producției de la un trimestru la altul.

- ✘ De asemenea, există unități economice unde diferențele de la un trimestru la altul sau de la o perioadă la alta sunt mai mari (construcții, comerț etc.).
 - ✘ În fine, există și unități economice la care specificul activității impune efectuarea de cheltuieli în unele trimestre ale anului, urmând ca producția și, respectiv, veniturile să fie realizate în alte trimestre (agricultură).
 - ✘ În cazul instituțiilor publice finanțate de la bugetul de stat (instituții bugetare) pot exista instituții cu un ritm constant de efectuare a cheltuielilor (organele puterii și administrației de stat, judecătorești, procuraturii, sănătății etc.), precum și instituții care au cheltuieli mai mari în unele trimestre și mai mici în altele (învățământ, cultură, asigurări sociale etc.).
- Repartizarea pe trimestre se face în scopul stabilirii unui echilibru în cadrul fiecărui trimestru între veniturile și cheltuielile bugetare și pentru a se evita eventualele diferențe între volumul veniturilor și cel al cheltuielilor.

5.2. Execuția de casă bugetară

- Execuția de casă a bugetelor ce compun sistemul bugetar se realizează prin trezoreria statului pe baza normelor metodologice emise de Ministerul Finanțelor Publice (art. 60 alin. 1 din Legea nr. 500/2002).
- Potrivit prevederilor legale „Banca Națională a României ține în evidențele sale Contul Curent al Trezoreriei Statului. Metodele de înregistrare a operațiunilor (încasare, păstrare și eliberare – n.n.) în acest cont sunt stabilite prin convenții încheiate între Ministerul Finanțelor Publice și Banca Națională a României.¹
- În execuția de casă bugetară, Ministerul Finanțelor Publice și Banca Națională a României sunt sprijinite de societățile bancare care funcționează pe teritoriul statului nostru.
- Executarea bugetului asigurărilor sociale de stat se realizează independent, veniturile și cheltuielile evidențiindu-se în conturi deschise la sucursalele Băncii Comerciale Române.
- Executarea de casă a bugetelor locale se realizează prin conturi bancare deschise la sucursalele, filialele, agențiile și birourile societăților bancare ce funcționează în unitățile administrativ-teritoriale.

5.3. Procedura realizării veniturilor bugetare

¹ A se vedea Legea nr. 82/1991 – Legea contabilității, republicată în M. Of. nr. 20/20.01.2000.

- În realizarea veniturilor bugetare trebuie avute în vedere următoarele principii:
 - nici un impozit, taxă sau alte obligații de natura acestora nu pot fi încasate dacă nu au fost stabilite prin lege;
 - lista impozitelor și taxelor, precum și a cotelor acestora se aprobă prin legile bugetare anuale;
 - inadmisibilitatea perceperii, sub orice titlu ori sub orice denumire, de contribuții directe sau indirecte în afara celor stabilite de Parlament.
- Realizarea veniturilor bugetului de stat constă în încasarea integrală și la termenele stabilite a veniturilor bugetare. Prin urmare, în realizarea veniturilor bugetare sunt necesare două condiții: încasarea la termenul și în cuantumul prevăzut. Reunirea cumulativă a celor două condiții în realizarea veniturilor bugetare este determinantă pentru finanțarea obiectivelor și a acțiunilor prevăzute la capitolul cheltuieli bugetare.
- În realizarea veniturilor bugetare sunt necesare o serie de acte și operațiuni, și anume:
 1. *Identificarea veniturilor și bunurilor impozabile și taxabile și stabilirea obligațiilor față de bugetul de stat.*
 2. *Încasarea veniturilor bugetare realizată în urma plății de către subiecții plătitoare a sumelor datorate bugetului de stat.* Încasarea veniturilor bugetului de stat se realizează prin:
 - i. *Plata prin virament (metoda plății directe)*
 - ii. *Plata în numerar*
 - iii. *Plata prin aplicarea și anularea de timbre mobile fiscale pe actele solicitate,*
 3. *Urmărirea realizării veniturilor bugetare*

5.4. Procedura efectuării cheltuielilor bugetare

- Cheltuielile, în general, reprezintă expresia valorică a consumului de mijloace de producție și forță de muncă pentru satisfacerea unor trebuințe sociale sau individuale.
- Natura și structura cheltuielilor statului diferă de la o orânduire la alta, de la un stat la altul.
- Efectuarea cheltuielilor aprobate prin legile bugetare anuale în vederea îndeplinirii acțiunilor și obiectivelor social-economice presupune un ansamblu de acte și operațiuni, alcătuit din:
 - solicitarea și punerea la dispoziția ordonatorilor a fondurilor bugetare;
 - repartizarea fondurilor regiilor autonome, societăților comerciale cu capital public și instituțiilor publice;

- transferuri pentru unitățile, în cazurile în care acestea nu își pot acoperi cheltuielile din veniturile proprii, stabilite în condițiile legii;
 - utilizarea efectivă a fondurilor bănești de către beneficiari.
- Creditele sau alocațiile bugetare reprezintă sume de bani puse la dispoziția unor beneficiari, în limita cărora se poate decide efectuarea de cheltuieli pe seama resurselor provenite de la bugetul statului.
- **Finanțarea** de la bugetul statului reprezintă alocarea de fonduri bănești necesare entității finanțate pentru îndeplinirea unor activități social-economice; acestea sunt sume primite cu titlu gratuit și nerambursabile.
- Finanțarea de la bugetul statului prezintă următoarele **particularități**:
- beneficiază de alocații bugetare numai întreprinderile și instituțiile publice;
 - scopul pentru care sunt alocate fondurile bugetare este bine precizat prin lege: pentru acțiuni social-culturale, activități economice, cercetare științifică fundamentală, apărare, funcționarea aparatului de stat. Schimbarea destinației creditelor bugetare este interzisă.
 - ✚ *Schimbarea destinației fondurilor bănești, așa cum au fost ele aprobate prin legea bugetară anuală, este calificată de legea penală ca întrunind elementele infracțiunii de deturnare de fonduri. Infracțiunea de deturnare de fonduri se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani, sau pentru circumstanțe agravate, 12 ani.*
 - Fondurile bugetare se acordă beneficiarilor cu titlu gratuit, adică fără echivalent.
 - Creditele (alocațiile) acordate în sistemul bugetar nu se rambursează, adică sumele de bani puse la dispoziția beneficiarilor nu se mai restituie.
- Asupra folosirii creditelor bugetare, acordate conform prevederilor legilor bugetare, pot dispune numai persoanele care au calitate de ordonatori de credite.
- Potrivit dispozițiilor legale **au calitatea de ordonatori de credite conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică.**
- Având în vedere drepturile și obligațiile pe care le au în procesul execuției bugetare, ordonatorii de credite se împart în trei **categorii**(art. 21 alin. 1 din Legea nr. 500/2002).:
- principali
 - secundari
 - terțiari
- De asemenea, în raport de calitatea și poziția instituției publice pe care o conduc, ordonatorii au două categorii de **atribuții**:

1. atribuții de întrebuințare a sumelor aprobate pentru unitățile pe care la conduc (se mai numesc utilizatori bugetari);
 2. atribuții de a repartiza alocațiile bugetare convenite unităților subordonate.
- În exercițiul bugetului de stat se întâlnesc toate cele trei categorii de ordonatori: principali, secundari și terțiari.
 - ✘ Ordonatorii principali de credite ai bugetului administrației centrale de stat sunt miniștrii și conducătorii celorlalte autorități centrale de stat.
 - ✘ Ordonatorii secundari sau terțiari de credite ai bugetului de stat sunt, după caz, conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică din subordinea ministerelor și celorlalte organe centrale de stat finanțate din această parte a bugetului public național.
 - În execuția bugetelor locale se întâlnesc aceleași categorii de ordonatori bugetari: principali, secundari și terțiari.
 - ✘ Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt președinții consiliilor județene și primarii municipiului București și ai celorlalte unități administrativ-teritoriale (comune, orașe, municipii, sectoarele capitalei).
 - ✘ Conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică din subordinea organului de decizie al fiecărei unități administrativ-teritoriale sunt, după caz, ordonatorii secundari sau terțiari de credite ai bugetelor locale.

Secțiunea 6. Modificarea destinației creditelor bugetare

- Creditele aprobate prin legile bugetare anuale pentru cheltuielile unui exercițiu bugetar nu pot fi utilizate pentru finanțarea cheltuielilor altui exercițiu la fel cum cheltuielile bugetare aprobate unui ordonator principal de credite nu pot fi folosite pentru finanțarea altui ordonator (art. 47 alin. 4 din Legea nr. 500/2002). De asemenea, cheltuielile aprobate la un capitol al clasificăției bugetare nu pot fi utilizate pentru finanțarea altui capitol.
- De la această regulă sunt admise, în condițiile legii, o serie de excepții determinate de unele situații care nu au putut fi prevăzute în perioada întocmirii și aprobării proiectelor bugetelor ce compun sistemul bugetar. Aceste excepții permit ca în timpul execuției bugetare anumite cheltuieli să se efectueze în funcție de necesarul concret de fonduri, bănești, precum și în funcție de obiectivele și acțiunile care sunt finanțate de la bugete.
- În practica execuției bugetare se cunosc următoarele mijloace de modificare a destinației creditelor bugetare:

1. virările de credite bugetare (art. 47 alin. 5 din Legea nr. 500/2002);
2. transferarea creditelor bugetare (art. 50 din Legea nr. 500/2002);
3. suplimentarea creditelor bugetare;
4. anticiparea creditelor bugetare;
5. blocarea creditelor bugetare;
6. anularea creditelor bugetare (art. 54 din Legea nr. 500/2002).

6.1. Virările de credite bugetare

- *Reprezintă modalitatea prin care se pot face modificări în bugetele de venituri și cheltuieli ale ministerelor, celorlalte organe de stat, în bugetele locale proprii ale unităților administrativ-teritoriale și în bugetele de venituri și cheltuieli ale unităților subordonate acestora.*
- Virările constau în trecerea sumelor bugetare de la subdiviziunile clasificăției bugetare unde sunt disponibile, la subdiviziuni unde sunt insuficiente.
 - ✘ De exemplu, se pot face astfel de modificări în cazurile în care apar servicii noi, când se modifică indicatorii de plan, când la unele subdiviziuni ale clasificăției cheltuielilor bugetare, sumele sunt insuficiente, în timp ce la alte subdiviziuni există disponibilități etc.

6.2. Transferarea creditelor bugetare

- În situațiile în care, pe baza dispozițiilor legale, au loc treceri de unități, acțiuni sau sarcini de la un ordonator principal de credite la altul, Ministerul Finanțelor Publice este autorizat să introducă modificările corespunzătoare în bugetele acestora și în structura bugetului de stat, fără afectarea echilibrului bugetar și a Fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului.
- Aceste treceri determină, în mod normal, și transferarea sumelor aprobate pentru finanțarea respectivelor unități, obiective sau acțiuni. Transferarea sumelor bugetare, justificată de trecerile legale ale unor unități, obiective și acțiuni de la o parte la alta a bugetului de stat, se poate efectua numai la începutul trimestrului anului bugetar.

6.3. Suplimentarea creditelor bugetare

- În conformitate cu prevederile legilor bugetare anuale, Guvernul este autorizat să raporteze fonduri suplimentare pe acțiuni, obiective și în cadrul acestora pe ministere, celelalte instituții centrale de stat, precum și pe prefecturi și primăria capitalei .
- Suplimentarea se face la propunerea Ministerului Finanțelor Publice, pe baza cererilor primite de la ordonatorii principali de credite bugetare.
- Pentru aceasta în bugetul de stat s-a prevăzut un Fond de rezervă la dispoziția Guvernului și un Fond de intervenție la dispoziția Guvernului,

fonduri utilizate la acoperirea financiară a unor acțiuni sau sarcini noi, intervenite în cursul anului.

- De asemenea, Guvernul este autorizat ca din resurse financiare peste cele prevăzute în buget sau altele să finanțeze acțiuni urgente din domeniile: apărare, ordine publică, agricultură, sănătate, învățământ, cercetare științifică și altele (art. 30 din Legea nr. 500/2002).
- În conformitate cu prevederile legale (art. 6 din Legea nr. 500/2002) toate aceste noi repartizări care determină o suplimentare a creditelor bugetare anuale sunt supuse aprobării Parlamentului prin legile de rectificare bugetară.

6.4. Anticiparea creditelor bugetare

Pentru finanțarea unor acțiuni social-culturale și acoperirea unor cheltuieli economice de interes local, organele de decizie ale unităților administrativ-teritoriale pot încuviința utilizarea unor fonduri de până la 50% din sumele încasate din veniturile proprii ale bugetelor locale respective peste cele aprobate.

6.5. Blocarea creditelor bugetare

- Este prevăzută pentru fondurile bănești aprobate prin legile bugetare și rămase nefolosite la sfârșitul trimestrelor I, II și III ale anului bugetar.
- Alocațiile bugetare rămase nefolosite la sfârșitul primelor trei trimestre ale anului bugetar reprezintă, în fapt, disponibilități care în cursul anului pot fi trecute, fie la fondurile de rezervă destinate unor cheltuieli noi, fie folosite pentru cheltuielile trimestrului următor al aceluiași an, prin deblocare.
- Pentru unitățile finanțate de la bugetul de stat, Ministerul Finanțelor Publice poate aproba folosirea sumelor blocate în trimestrul următor, la cererea justificată a ordonatorilor principali.

6.6. Anularea creditelor bugetare

- Creditele bugetare rămase neutilizate în timpul execuției bugetare se anulează de drept (art. 61 alin. 3 din Legea nr. 500/2002).
- De asemenea, anularea creditelor bugetare se poate realiza conform dispozițiilor legale și la propunerea ordonatorilor principali de credite bugetare către Ministerul Finanțelor Publice (art. 54 alin. 1 din Legea nr. 500/2002).
- Creditele bugetare anulate pe această cale vor fi utilizate pentru majorarea Fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului.
- După cum se știe, execuția bugetară se încheie la data de 31 decembrie a fiecărui an. Orice venit bugetar neîncasat, precum și orice cheltuială bugetară neefectuată până la 31 decembrie se va încasa sau se va plăti în și din contul bugetului pe anul următor (art. 61 alin. 2 din Legea nr.

500/2002). Având în vedere aceste prevederi ale Legii finanțelor publice, creditele bugetare neutilizate până la încheierea anului sunt anulate de drept.

- De la această regulă este prevăzută o singură **excepție**, și anume disponibilitățile din fondurile externe nerambursabile și cele din fondurile publice destinate cofinanțării contribuției financiare a Comunității Europene, rămase la finele exercițiului bugetar în conturile structurilor de implementare se reportează în anul viitor, cu păstrarea destinației inițiale (art. 61 alin. 4 din Legea nr. 500/2002).

Secțiunea 7. Procedura încheierii execuției bugetare

Elaborarea și aprobarea contului general anual de execuție

- Potrivit dispozițiilor Legii finanțelor publice (art. 56) procedura bugetară se finalizează cu ultima sa etapă - contul general anual de execuție.
- În conformitate cu reglementarea execuției bugetare, acesta se încheie la data de 31 decembrie, moment când are loc încetarea tuturor actelor și operațiilor ce decurg din executarea bugetului respectiv. Veniturile rămase de încasat, precum și cheltuielile neefectuate până la 31 decembrie vor constitui acte și operații ale bugetului pe anul următor.
- Ministerul Finanțelor Publice elaborează contul general anual de execuție a bugetului de stat și, respectiv, contul de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat, care au ca anexe conturile anuale de execuție a bugetelor fondurilor speciale și bugetelor ordonatorilor principali de credite, inclusiv anexele la acestea, pe care le prezintă Guvernului (art. 56 alin. 1 din Legea nr. 500/2002).
- Guvernul analizează și prezintă contul general anual de execuție a bugetului de stat și, respectiv, contul anual de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat, cu anexele amintite spre aprobare Parlamentului, până la data de 1 iulie a anului următor celui de execuție.
- Parlamentul aprobă contul general anual de execuție a de stat și, respectiv, contul anual de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat cu anexele respective cel mai târziu până la data de 30 noiembrie a anului următor celui la care se referă. Odată cu contul general anual de execuție a bugetului administrației centrale de stat se depun, se analizează și se aprobă de către Parlament și conturile de execuție a fondurilor speciale (bugete anexe, bugete extraordinare bugete autonome, conturi speciale, taxe parafiscale).
- La nivelul bugetelor locale, organele de decizie ale unităților administrativ-teritoriale (primăria) întocmesc și prezintă conturile

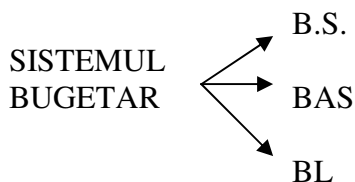
anuale de execuție a bugetelor locale, spre aprobare organelor locale alese (consiliile locale), până la data de 1 iulie a anului următor.

Secțiunea 8. Controlul execuției bugetare

- *Executia bugetului public national presupune ca realizarea veniturilor si efectuarea cheltuielilor aprobate prin legea bugetară anuală să se facă sub controlul unor organisme de stat cu răspunderi în activitatea bugetară.*
- *Atributiile de control al executiei bugetare sunt îndeplinite de următoarele organe:*
 - a. Parlamentul țării (Camera Deputaților și Senatul) care exercită un **control politic**;
 - b. Instanțele judecătorești, care exercită un **control jurisdicțional**;
 - c. Ministerul Finanțelor Publice, care exercită un **control administrativ specializat**.

CAPITOLUL V - ACTIVITATEA BUGETARĂ A STATULUI ROMÂN. PROCEDURA BUGETARĂ

PROCEDURA BUGETARĂ (3 ani)

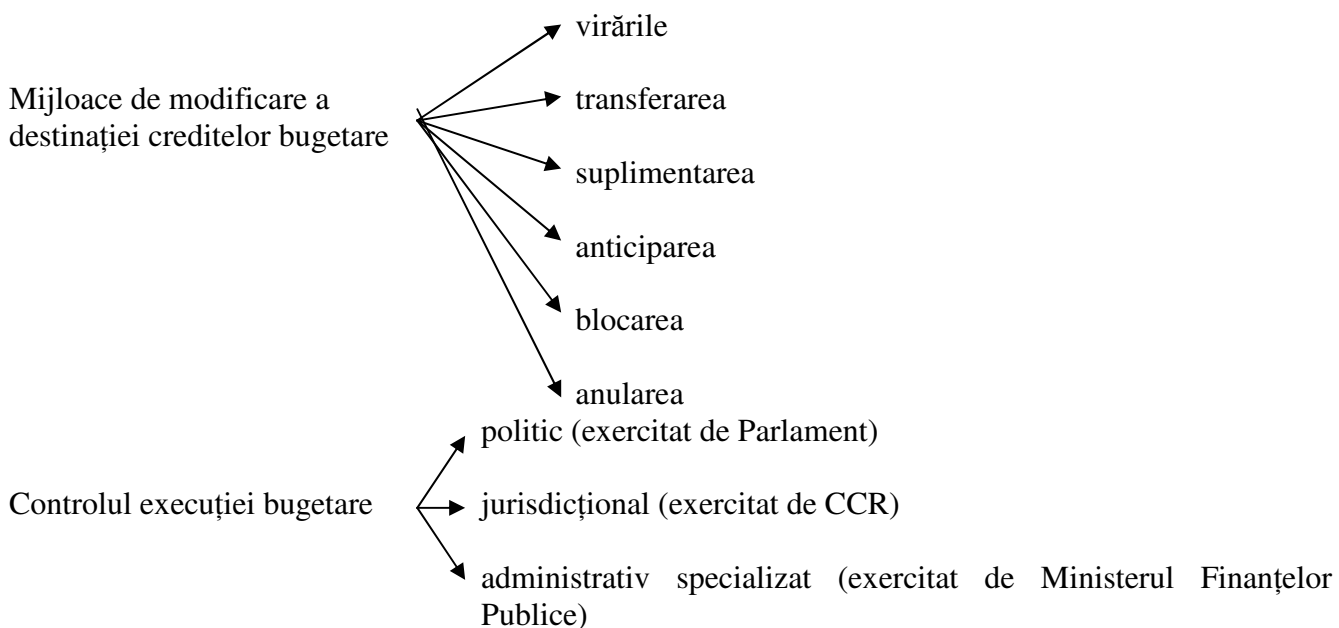


I.Elaborarea proiectului (1 an)	II.Aprobarea sistemului bugetar	III. Execuția bugetară (1 an)	IV.Încheierea execuției bugetare (1 an)
		Repartizarea pe trimestre a VP și CP	
		Executarea de casă Procedura realizării VP	
		Procedura efectuării CP	

BS = bugetul de stat

BAS = bugetul asigurărilor sociale de stat

BL = bugetele locale



Capitolul VI Veniturile publice

Secțiunea 1. Introducere

- Veniturile statului sunt :
- ordinare
- extraordinare.
- **Veniturile ordinare** sunt reprezentate de : impozite, taxe, contribuții sociale, contribuții la fondurile speciale extrabugetare.
- În cadrul veniturilor ordinare includem și veniturile statului din :dividende, dobânzi, vânzarea acțiunilor sau activelor din patrimoniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale, redevențele din concesionarea bunurilor aparținând domeniului public, venituri provenite din diferite contracte cu parteneri privați, cum ar fi închirierea, asocierea în participație, parteneriatul public-privat.
- **Veniturile extraordinare** sunt reprezentate de: împrumuturi interne sau externe, emisiunea de obligațiuni de stat bonurile de tezaur.
- Veniturile ordinare și extraordinare aparțin bugetului de stat (bugetul ministerelor și celorlalte autorități ale administrației centrale de stat), bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor locale.

Secțiunea 2. Veniturile ordinare

2.1. Impozitele

Definiție

Impozitul reprezintă o contribuție bănească obligatorie și cu titlul nerambursabil, datorată, conform legii, bugetului de stat de către persoanele fizice și persoanele juridice pentru veniturile pe care le obțin sau bunurile pe care le posedă.¹

Trasături:

Impozitul este o contribuție bănească. În condițiile statului modern, contribuția se realizează numai în formă bănească, spre deosebire de statele sclavagiste și feudale care percepeau impozite și în natură.

Impozitul este o contribuție obligatorie.

Impozitele sunt prelevări cu titlu nerambursabil.

¹ Cu privire la definiția impozitului, a se vedea: *I. Gliga, Gh. Gilesco, P. Olcescu*, *Drept financiar*, București, 1981, p. 99; *A. Smith*, *Avuția națională*, vol. II, Ed. Academiei Române, București, 1965, p. 242; *C. Kirișescu*, *Moneda*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p.187; *I. Văcărel*, *Finanțele publice*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 90; *N. Glaja și colab.*, *Finanțele statelor capitaliste*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1982, p. 53; *C. Tăutu*, *Impozitele directe în România*, București, 1939, p. 8.

Impozitele sunt datorate conform dispozițiilor legale, potrivit principiului *nullum impositum sine lege*¹.

Impozitele sunt datorate de către contribuabili.

Impozitul se datorează pentru veniturile realizate și bunurile deținute de subiectele impozabile.

În literatura de specialitate se mai reține în plus încă o trăsătură a impozitului, și anume că este o prelevare fără o contraprestație sau fără vreun echivalent. Nu putem fi de acord cu o asemenea opinie din cel puțin două motive, și anume:²

a) trăsătura esențială a impozitelor este reversibilitatea, potrivit căreia sumele concentrate de stat pe calea impozitelor de la persoanele fizice și juridice se reîntorc sub forma unor acțiuni, servicii, gratuități de care beneficiază cei care au contribuit la formarea fondurilor generale ale societății (de ex.: acțiunile social-culturale organizate de stat în folosul ei, și anume învățământ, ocrotirea sănătății, asistența socială, ajutorul familial de stat, arta, cultura, educația fizică și sportul).

b) în schimbul impozitelor încasate, statul se obligă și trebuie să creeze și să asigure un cadru general favorabil desfășurării activităților economice, sociale și politice în societate, conform principiului „cine plătește impozite are dreptul de a beneficia de protecție din partea organelor statului“.

2.2. Taxele

- Taxele (de timbru, de înregistrare, de arbitrar, de metrologie, consulare, de spitalizare etc.) reprezintă, alături de impozite, cea de a doua categorie principală de venituri de la bugetul de stat.
- Definiție

Taxa reprezintă plata efectuată de persoanele fizice sau juridice pentru serviciile prestate acestora de către instituții publice.

Trăsături

Spre deosebire de impozite, taxele se caracterizează printr-o serie de **trăsături** specifice, și anume:

- a. reprezintă plata neechivalentă pentru servicii sau lucrări efectuate de organe sau instituții care primesc, întocmesc sau eliberează diferite acte prestează servicii și rezolvă alte interese legitime ale persoanelor fizice sau juridice. Plata serviciilor sau lucrărilor este neechivalentă deoarece, conform dispozițiilor legale, aceasta poate fi mai mare sau mai mică, comparativ cu valoarea prestațiilor efectuate de organe sau instituții de stat;

¹ Acest principiu constituțional datează la noi de la prima Constituție română (art. 109 al Constituției din 1866), fiind menținut și de Constituția din 1923 (art. 109), Constituția din 1938 (art. 80), Constituția din 1952 (art. 17 lit. f).

² I. Gliga, Gh. Gilescu, P. Olcescu, op. cit. p. 99; C. Kirișescu, op. cit. p. 187; I. Gliga, Drept financiar, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1975, p. 102.

- b. subiectul plătitor este precis determinat din momentul când acesta solicită efectuarea unei activități din partea unui organ sau instituție de stat;
 - c. taxele reprezintă o contribuție de acoperire a cheltuielilor necesare serviciilor solicitate de diferite persoane, pe când impozitele se întrebunțează la acoperirea cheltuielilor generale ale societății;
 - d. taxele reprezintă plăți făcute de persoanele fizice sau juridice pentru servicii sau lucrări efectuate în mod direct și imediat acestora de către organe sau instituții de stat specializate.
- Aceste trăsături sunt consacrate și de legislația în vigoare, referitoare la taxele de timbru, care prevede că: „taxele de timbru reprezintă plata serviciilor prestate ori a lucrărilor efectuate de diferite organe sau instituții de stat care primesc, întocmesc sau eliberează diferite acte, prestează servicii ori rezolvă diferite interese legitime ale părților“.
- În stabilirea și aplicarea taxelor se au în vedere unele **principii**, și anume:
- unicitatea taxării, în sensul că pentru unul și același serviciu prestat unei persoane, aceasta nu datorează taxa decât o singură dată;
 - răspunderea pentru neîndeplinirea obligației de plată revine funcționarului sau persoanei încadrate de la instituția sau organul de stat respectiv, și nu debitorului;
 - nulitatea actelor nelegal taxate;
 - taxele sunt anticipative, în sensul că ele se datorează și se achită în momentul solicitării serviciilor sau lucrărilor ce urmează a fi efectuate de organe sau instituții de stat.

2.3. Principalele impozite datorate bugetului de stat

- **Impozitul pe profit** este un impozit direct, datorat de contribuabili bugetului de stat. Impozitul se calculează asupra profitului, adică a masei impozabile stabilită ca urmare a scăderii cheltuielilor necesare realizării venitului din totalul încasărilor entității supuse impozitării.
- Sunt obligate la plata impozitului pe profit următoarele persoane, denumite **contribuabili**:
 - a) persoanele juridice române;
 - b) persoanele juridice străine care desfășoară activitate prin intermediul unui sediu permanent în România;
 - c) persoanele juridice străine și persoanele fizice nerezidente care desfășoară activitate în România într-o asocierie fără personalitate juridică;
 - d) persoanele juridice străine care realizează venituri din/sau în legătură cu proprietăți imobiliare situate în România sau din vânzarea/cesionarea titlurilor de participare deținute la o persoană juridică română;
 - e) persoanele fizice rezidente asociate cu persoane juridice române, pentru veniturile realizate atât în România cât și în străinătate din asocieri fără

personalitate juridică; în acest caz, impozitul datorat de persoana fizică se calculează, se reține și se varsă de către persoana juridică română.

Obiectul impozitului pe profit se stabilește diferențiat pe categorii de contribuabili:

a) în cazul persoanelor juridice române, impozitul se stabilește asupra profitului impozabil obținut din orice sursă, atât din România, cât și din străinătate;

b) în cazul persoanelor juridice străine care desfășoară activitate prin intermediul unui sediu permanent în România, impozitul se stabilește asupra profitului impozabil atribuibil sediului permanent;

c) în cazul persoanelor juridice străine și al persoanelor fizice nerezidente care desfășoară activitate în România într-o asocierie fără personalitate juridică, impozitul se stabilește asupra părții din profitul impozabil al asocierii atribuibile fiecărei persoane;

d) în cazul persoanelor juridice străine care realizează venituri din/sau în legătură cu proprietăți imobiliare situate în România sau din vânzarea/cesionarea titlurilor de participare deținute la o persoană juridică română, impozitul se stabilește asupra profitului impozabil aferent acestor venituri;

e) în cazul persoanelor fizice rezidente asociate cu persoane juridice române care realizează venituri atât în România, cât și în străinătate, din asocieri fără personalitate juridică, impozitul se stabilește asupra părții din profitul impozabil al asocierii atribuibile persoanei fizice rezidente.

❖ **Impozitul pe venit** este un impozit direct, datorat de contribuabili bugetului de stat.

Contribuabili. Datorează plata impozitului conform art. 39 C. fisc. :

persoanele fizice rezidente;

persoanele fizice nerezidente care desfășoară o activitate independentă prin intermediul unui sediu permanent în România;

persoanele fizice nerezidente care desfășoară activități dependente în România;

persoanele fizice nerezidente care obțin venituri prevăzute la art. 89 C. fisc.

Sfera de cuprindere a impozitului. Impozitul pe venit se aplică următoarelor venituri:

a) în cazul persoanelor fizice rezidente române, cu domiciliul în România, veniturilor obținute din orice sursă, atât din România, cât și din afara României;

b) în cazul persoanelor fizice rezidente, altele decât cele prevăzute la lit. a), numai veniturilor obținute din România, care sunt impuse la nivelul fiecărei surse din categoriile de venituri prevăzute la art. 41 C. fisc.;

c) în cazul persoanelor fizice nerezidente, care desfășoară activitate independentă prin intermediul unui sediu permanent în România, venitului net atribuibil sediului permanent;

d) în cazul persoanelor fizice nerezidente, care desfășoară activitate dependentă în România, venitului salarial net din această activitate dependentă;

e) în cazul persoanelor fizice nerezidente, care obțin veniturile prevăzute la art. 39 lit. d) C. fisc., venitului determinat conform regulilor prevăzute în prezentul titlu, ce corespund categoriei respective de venit.

Persoanele fizice care îndeplinesc condițiile de rezidență prevăzute la art. 7 alin. (l) pct. 23 lit. b) sau c) timp de 3 ani consecutiv vor fi supuse impozitului pe venit pentru veniturile obținute din orice sursă, atât din România, cât și din afara României, începând cu al patrulea an fiscal.

➤ **Categoriile de venituri supuse impozitului pe venit**, potrivit prevederilor legale, sunt următoarele:

- a) venituri din activități independente¹;
- b) venituri din salarii²;

¹ Veniturile din activități independente cuprind veniturile comerciale, veniturile din profesii libere și veniturile din drepturi de proprietate intelectuală, realizate în mod individual și/sau într-o formă de asociere, inclusiv din activități adiacente.

Sunt considerate venituri comerciale veniturile din fapte de comerț ale contribuabililor, din prestări de servicii, precum și din practicarea unei meserii.

Constituie venituri din profesii libere veniturile obținute din exercitarea profesiilor medicale, de avocat, notar, auditor financiar, consultant fiscal, expert contabil, contabil autorizat, consultant de plasament în valori mobiliare, arhitect sau a altor profesii reglementate, desfășurate în mod independent, în condițiile legii.

Veniturile din valorificarea sub orice formă a drepturilor de proprietate intelectuală provin din brevete de invenție, desene și modele, mostre, mărci de fabrică și de comerț, procedee tehnice, *know-how*, din drepturi de autor și drepturi conexe dreptului de autor și altele asemenea.

² Sunt considerate venituri din salarii toate veniturile în bani și/sau în natură obținute de o persoană fizică ce desfășoară o activitate în baza unui contract individual de muncă sau a unui statut special prevăzut de lege, indiferent de perioada la care se referă, de denumirea veniturilor ori de forma sub care ele se acordă, inclusiv indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă.

În vederea impunerii, sunt asimilate salariilor:

- a) indemnizațiile din activități desfășurate ca urmare a unei funcții de demnitate publică, stabilite potrivit legii;
- b) indemnizațiile din activități desfășurate ca urmare a unei funcții alese în cadrul persoanelor juridice fără scop lucrativ;
- c) drepturile de soldă lunară, indemnizațiile, primele, premiile, sporurile și alte drepturi ale personalului militar, acordate potrivit legii;
- d) indemnizația lunară brută, precum și suma din profitul net, convenite administratorilor la companii/societăți naționale, societăți comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar, precum și la regiile autonome;
- e) sumele primite de membrii fondatori ai societăților comerciale constituite prin subscripție publică;
- f) sumele primite de reprezentanții în adunarea generală a acționarilor, în consiliul de administrație, în comitetul de direcție și în comisia de cenzori;
- g) sumele primite de reprezentanții în organisme tripartite, potrivit legii;
- h) indemnizația lunară a asociatului unic, la nivelul valorii înscrise în declarația de asigurări sociale;
- i) sumele acordate de organizații nonprofit și de alte entități neplătitoare de impozit pe profit, peste limita de 2,5 ori nivelul legal stabilit pentru indemnizația primită pe perioada delegării și

- c) venituri din cedarea folosinței bunurilor¹;
- d) venituri din investiții²;
- e) venituri din pensii³;
- f) venituri din activități agricole⁴;
- g) venituri din premii și din jocuri de noroc⁵ ;
- h) venituri din transferul proprietăților imobiliare⁶;

detașării în altă localitate, în țară și în străinătate, în interesul serviciului, pentru salariații din instituțiile publice;

j) indemnizația administratorilor, precum și suma din profitul net cuvenite administratorilor societăților comerciale potrivit actului constitutiv sau stabilite de adunarea generală a acționarilor;

k) orice alte sume sau avantaje de natură salarială ori asimilate salariilor.

Avantajele primite în legătură cu o activitate dependentă includ, fără a fi limitate, și următoarele:

a) utilizarea oricărui bun, inclusiv a unui vehicul de orice tip, din patrimoniul afacerii, în scop personal, cu excepția deplasării pe distanța dus-întors de la domiciliu la locul de muncă;

b) cazare, hrană, îmbrăcăminte, personal pentru munci casnice, precum și alte bunuri sau servicii oferite gratuit sau la un preț mai mic decât prețul pieței;

c) împrumuturi nerambursabile;

d) anularea unei creanțe a angajatorului asupra angajatului;

e) abonamentele și costul convorbirilor telefonice, inclusiv cartelele telefonice, în scop personal;

f) permise de călătorie pe orice mijloace de transport, folosite în scopul personal;

g) primele de asigurare plătite de către suportator pentru salariații proprii sau alt beneficiar de venituri din salarii, la momentul plății primei respective, altele decât cele obligatorii.

¹ Veniturile din cedarea folosinței bunurilor sunt veniturile, în bani și/sau în natură, provenind din cedarea folosinței bunurilor mobile și imobile, obținute de către proprietar, uzufructuar sau alt deținător legal, altele decât veniturile din activități independente.

² Veniturile din investiții cuprind:

a) dividende;

b) venituri impozabile din dobânzi;

c) câștiguri din transferul titlurilor de valoare;

d) venituri din operațiuni de vânzare-cumpărare de valută la termen, pe bază de contract, precum și orice alte operațiuni similare.

e) venituri din lichidare/dizolvare fără lichidare a unei persoane juridice. Reprezintă titlu de valoare orice valori mobiliare, titluri de participare la un fond deschis de investiții sau alt instrument financiar calificat astfel de către Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, precum și părțile sociale.

³ Veniturile din pensii reprezintă sume primite ca pensii de la fondurile înființate din contribuțiile sociale obligatorii, făcute către un sistem de asigurări sociale, inclusiv cele din schemele facultative de pensii ocupaționale și cele finanțate de la bugetul de stat.

⁴ Veniturile din activități agricole sunt venituri din următoarele activități:

a) cultivarea și valorificarea florilor, legumelor și zarzavaturilor, în sere și solarii special destinate acestor scopuri și/sau în sistem irigat;

b) cultivarea și valorificarea arbuștilor, plantelor decorative și ciupercilor;

c) exploatarea pepinierelor viticole și pomicole și altele asemenea.

⁵ Veniturile din premii cuprind veniturile din concursuri, altele decât cele prevăzute la art. 42 C. fisc.

Veniturile din jocuri de noroc cuprind câștigurile realizate ca urmare a participării la jocuri de noroc, inclusiv cele de tip jack-pot definite conform normelor metodologice, altele decât cele realizate la jocuri de tip cazino și mașini electronice cu câștiguri.

⁶ Sunt supuse impozitării veniturile realizate din transferul dreptului de proprietate asupra construcțiilor de orice fel și terenul aferent acestora, care se înstrăinează în termen de până la 3 ani inclusiv, de la data dobândirii, precum și veniturile realizate din transferul dreptului de proprietate asupra terenurilor de orice fel, fără construcții, dobândite după 1 ianuarie 1990.

i) venituri din alte surse, definite conform art. 78 din C. fisc.¹.

➤ **Cotele de impozitare**

Cota unică de impozit este de 16% aplicată asupra venitului impozabil, pentru veniturile din:

- a) activități independente;
- b) salarii;
- c) cedarea folosinței bunurilor;
- d) pensii;
- e) activități agricole;
- f) premii;

Alte cote de impozitare sunt:

- 20% pentru veniturile din premii și jocuri de noroc,
- 10% pentru veniturile din transferul proprietății asupra bunurilor imobile,
- 10 % pentru veniturile din dobânzi,
- 10% pentru veniturile din dividende,
- 10% pentru veniturile din dizolvare lichidare etc.

❖ **Impozitul pe veniturile microîntreprinderilor**

- O microîntreprindere este o persoană juridică română care îndeplinește cumulativ următoarele condiții, la data de 31 decembrie a anului fiscal precedent:
 - a) are înscrisă în obiectul de activitate producția de bunuri materiale, prestarea de servicii și/sau comerțul;
 - b) are de la 1 până la 9 salariați inclusiv;
 - c) a realizat venituri care nu au depășit echivalentul în lei a 100.000 euro;

Venitul impozabil din transferul proprietăților imobiliare, cu excepțiile prevăzute de art. 77¹ alin (3) C. fisc., reprezintă diferența favorabilă dintre valoarea de înstrăinare a proprietăților imobiliare, terenuri și/sau construcții, și valoarea de bază a acestora.

¹ Veniturile din alte surse sunt :

- a) prime de asigurări suportate de o persoană fizică independentă sau de orice altă entitate, în cadrul unei activități pentru o persoană fizică în legătură cu care suportatorul nu are o relație generatoare de venituri din salarii, potrivit cap. III din prezentul titlu;
- b) câștiguri primite de la societățile de asigurări, ca urmare a contractului de asigurare încheiat între părți cu ocazia tragerilor de amortizare;
- c) venituri primite de persoanele fizice pensionari, sub forma diferențelor de preț pentru anumite bunuri, servicii și alte drepturi, foști salariați, potrivit clauzelor contractului de muncă sau în baza unor legi speciale;
- d) venituri primite de persoanele fizice reprezentând onorarii din activitatea de arbitraj comercial.

Veniturile din alte surse sunt orice venituri identificate ca fiind impozabile, prin normele elaborate de Ministerul Finanțelor Publice, altele decât veniturile care sunt neimpozabile în conformitate cu prezentul titlu.

d) capitalul social al persoanei juridice este deținut de persoane, altele decât statul, autoritățile locale și instituțiile publice.

Acest tip de **impozit** este **opțional**.

Cota de impozit este de 3% și se aplică asupra venitului brut.

❖ **Taxa pe valoarea adăugată**

- Este un impozit indirect, datorat bugetului de stat.
- Este un impozit stabilit asupra consumului, care se regăsește în prețul final al produsului livrat sau serviciului prestat.
- Cota Taxei pe valoarea adăugată este de 19%. Baza impozabilă este prețul produsului sau tariful serviciului.

❖ **Accizele**

Accizele sunt taxe speciale de consum care se datorează bugetului de stat.

Accizele sunt de două feluri: accize armonizate și alte accize. Distanța între cele două categorii se face în funcție de obiectul lor, adică în raport de produsele accizabile provenite din producția internă sau din import ce urmează a fi impozitate.

Produsele accizabile care fac obiectul de impunere al accizelor armonizate sunt: bere, vinuri, băuturi fermentate altele decât bere și vinuri, produse intermediare¹, alcool etilic, uleiuri minerale² și electricitate.

❖ **Taxele vamale**

- Taxele vamale sunt impozite indirecte aplicate asupra prețului mărfurilor în momentul importului acestora în teritoriul național al României.
- Importul constă în intrarea în țară a mărfurilor străine și introducerea acestora în circuitul economic.
- La importul mărfurilor, autoritatea vamală realizează procedura de vămuire și de încasare a datoriei vamale aferente drepturilor de import, aplicând și măsurile de politică comercială.
- Taxele vamale de import se determină pe baza Tarifului vamal de import al României, care se aprobă prin lege. Tariful vamal³ de import al României se elaborează pe baza nomenclaturii combinate a mărfurilor.

¹ Potrivit art.172 C. fisc. „(...) produsele intermediare reprezintă toate produsele care au o concentrație alcoolică ce depășește 1,2% în volum, dar nu depășește 22% în volum, precum și orice băutură fermentată care are o concentrație alcoolică ce depășește 5,5% în volum și care nu rezultă în întregime din fermentare, și orice băutură fermentată spumoasă prevăzută la art. 171 alin. (1) lit. b), care are o concentrație alcoolică ce depășește 8,5% în volum și care nu rezultă în întregime din fermentare”.

² Uleiurile minerale sunt: benzina, motorina, păcura, gazul petrolier, gazele naturale, petrol lampant, benzen, toluen, xileni și alte hidrocarburi aromatice.

³ Tariful vamal de import al României este reglementat de O. G. nr. 26/1993.

- Taxa vamală este exprimată în procente și se aplică la valoarea în vamă¹ a mărfurilor, exprimată în lei. Procedura de determinare a valorii în vamă este cea prevăzută în Acordul privind aplicarea articolului VII al Acordului general pentru tarife și comerț (G.A.T.T.), încheiat la Geneva la 1 noiembrie 1979, la care România este parte.
- Taxele vamale aplicabile sunt cele prevăzute la data înregistrării declarației vamale de import.

2.4. Principalele impozite și taxe datorate bugetelor locale

Impozitele și taxele locale sunt după cum urmează:

- a) Impozitul pe clădiri
- b) Impozitul pe teren
- c) Taxa asupra mijloacelor de transport;**
- d) Taxa pentru eliberarea certificatelor de urbanism
- e) Taxa pentru eliberarea unei autorizații de construire
- f) Taxa pentru eliberarea autorizației de foraje sau**
- g) Taxa pentru eliberarea autorizației necesare pentru lucrările de organizare de șantier**
- h) Taxa pentru eliberarea autorizației de amenajare de tabere de corturi, căsuțe sau rulote ori campinguri este egală cu 2% din valoarea autorizată a lucrărilor de construcție.**
- i) Taxa pentru eliberarea autorizației de construire pentru chioșcuri, tonețe, cabine, spații de expunere**
- j) Taxa pentru eliberarea autorizației de construire pentru orice altă construcție**
- k) Taxa pentru eliberarea autorizației de desființare, totală sau parțială, a unei construcții**
- l) Taxa pentru prelungirea unui certificat de urbanism sau a unei autorizații de construire**
- m) Taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și branșamente**
- n) Taxa pentru eliberarea unei autorizații pentru desfășurarea unei activități economice**
- o) Taxa pentru eliberarea autorizațiilor sanitare de funcționare**

¹ Valoarea în vamă reprezintă acea valoare care constituie baza de calcul al taxelor vamale prevăzute în Tariful vamal de import al României.

p) Taxa pentru eliberarea de copii heliografice de pe planuri cadastrale

q) Taxa pentru eliberarea certificatului de producător se stabilește

r) Taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate

s) Taxa pentru afișaj în scop de reclamă și publicitate

t) Impozitul pe spectacole

ț) Taxa hotelieră

u) Constituie venit la bugetul local sumele provenite din:

- dobânda pentru plata cu întârziere a impozitelor și taxelor locale;
- taxele judiciare de timbru prevăzute de lege;
- taxele de timbru prevăzute de lege;
- taxele extrajudiciare de timbru prevăzute de lege.

v) Taxe speciale

Taxele speciale sunt cunoscute în teoria fiscală și sub denumirea de **taxe parafiscale**.

Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat

Bugetele locale beneficiază de sume defalcate din impozite reprezentând venituri ale statului. Ordonanța de urgență nr. 45/2003 privind finanțele publice locale stabilește cadrul legal pentru defalcarea unei părți din sumele primite de bugetul statului cu titlu de impozit pe venit, pe profit, T.V.A. etc. către bugetele locale.

Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, destinate echilibrării bugetelor locale, vor fi repartizate pe județe, în funcție de următoarele criterii:

- capacitatea financiară calculată în funcție de impozitul pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 70% din sumele defalcate;
- suprafața județului, în proporție de 30% din sumele defalcate.

Din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, aprobate anual prin legea bugetului de stat, și din cota de 22% (mai sus arătată), o cotă de 25% se alocă bugetului propriu al județului, iar diferența se repartizează pe comune, orașe și municipii prin hotărâre a consiliului județean, după consultarea primarilor și cu asistența tehnică de specialitate a direcției generale a finanțelor publice, în funcție de următoarele criterii:

- capacitatea financiară calculată în baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 30%;
- suprafața unității administrativ-teritoriale, în proporție de 30%;
- populația unității administrativ-teritoriale, în proporție de 25%;
- alte criterii stabilite prin hotărâre a consiliului județean, în proporție de 15%, care să asigure cu prioritate susținerea programelor cu finanțare externă, care necesită cofinanțare locală.

Pentru municipiul București, din cota de 11% (mai sus-arătată) se alocă o cotă de 25% pentru bugetul propriu al municipiului București, iar diferența se repartizează pe sectoarele municipiului București, prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București, după consultarea primarilor de sector și cu asistența tehnică de specialitate a direcției generale a finanțelor publice.

2.5. Contribuțiile sociale

2.5.1. Contribuția de asigurări sociale

Conform Legii nr. 500/2002, contribuția în general reprezintă o prelevare obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații.

În sistemul asigurărilor sociale reglementat de Legea nr. 19/2000, contribuția de asigurări sociale se datorează bugetului asigurărilor sociale de stat, pe baza acesteia determinându-se apoi dreptul la diferitele tipuri de pensii acordate de stat.

Contribuția de asigurări sociale se datorează lunar de către contribuabili.

Contribuția de asigurări sociale este unică, dar plata acesteia este fracționată, mai exact suportarea datoriei reprezentând cota de contribuție este divizată, ca principiu, între angajat și angajator, atât angajatul cât și angajatorul fiind contribuabili ai bugetului asigurărilor sociale de stat. Astfel, angajatul datorează contribuția individuală de asigurări sociale, stabilită prin aplicare procentuală la baza de impozitare, iar angajatorul datorează diferența între cota contribuției sociale și cota suportată de angajat sub forma contribuției sociale individuale.

2.5.2. Contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale

Contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale este destinată constituirii fondului inițial pentru funcționarea sistemului de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale, fiind o contribuție ce se plătește lunar.

Obiectivele acestei asigurări sunt:

- prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale;
- reabilitarea medicală și socio-profesională a asiguraților, victime ale accidentelor de muncă și ale bolilor profesionale, precum și recuperarea capacității de muncă a acestora;
- acordarea de prestații în bani pe termen lung și scurt, sub formă de indemnizații și alte ajutoare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.

2.6. Contribuțiile la fondurile speciale extrabugetare

2.6.1. Contribuția la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate

- Conform art. 78 din Legea nr. 500/2002 Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate este un fond special care se constituie și se administrează în afara bugetului de stat și se aprobă ca anexă la legea bugetului de stat.

Contribuția la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate se datorează de către toate persoanele fizice care au domiciliul sau reședința în România, fiind o contribuție obligatorie, indiferent de situația profesională sau materială a persoanei. Aceasta este o obligație obiectivă, legată exclusiv de domiciliul sau reședință. Conform O.U.G. nr. 150/2002 care reglementează domeniul asigurărilor sociale de sănătate, calitatea de asigurat încetează o dată cu pierderea dreptului de domiciliu sau reședință în România.

2.6.2. Contribuții la bugetul asigurărilor de șomaj

- Conform art.78 din Legea nr. 500/2002 bugetul asigurărilor de șomaj este un fond special care se constituie și se administrează în afara bugetului asigurărilor sociale de stat și se aprobă ca anexă la Legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

Reglementarea legală de bază în domeniul contribuțiilor la bugetul asigurărilor de șomaj este Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea forței de muncă.

Contribuția de asigurări sociale de șomaj plătită lunar de contribuabili constituie principalul venit al bugetului asigurărilor pentru șomaj, buget constituit în vederea acoperirii necesarului de venituri ale unei persoane aflate temporar în șomaj.

Alte venituri ordinare ale sistemului bugetar

Bugetul de stat, bugetele locale și bugetele instituțiilor publice obțin o serie de alte venituri din valorificarea proprietăților deținute, din împrumuturi, din participațiile de capital la diferitele întreprinderi.

Sursele suplimentare de alimentare a acestor bugete sunt prevăzute în legile speciale edictate în diferite domenii de activitate.

2.7.2. Taxe parafiscale

- Sunt reglementate de O.U.G. nr. 45/2003 sub denumirea de taxe speciale pentru funcționarea unor servicii publice locale.

Astfel, pentru funcționarea unor servicii publice locale, create în interesul persoanelor fizice și juridice, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, aprobă taxe speciale.

Quantumul taxelor speciale se stabilește anual, iar veniturile obținute din acestea se utilizează integral și exclusiv pentru acoperirea cheltuielilor efectuate pentru înființarea serviciilor publice locale, precum și pentru finanțarea cheltuielilor de întreținere și funcționare ale acestor servicii.

Taxele speciale se încasează numai de la persoanele fizice și juridice care se folosesc de serviciile publice locale pentru care s-au instituit taxele respective.

Taxele speciale se încasează într-un cont distinct, deschis în afara bugetului local, fiind utilizate în scopurile pentru care au fost înființate, iar contul de execuție al acestora se aprobă de consiliul local, județean sau Consiliul General al Municipiului București, după caz.

Secțiunea 3. Veniturile extraordinare

3.1. Împrumuturi acordate din disponibilitățile Trezoreriei Finanțelor Publice

- Pentru acoperirea unor cheltuieli ce nu pot fi acoperite din veniturile ordinare se pot utiliza disponibilitățile contului curent general al trezoreriei statului.
- Disponibilitățile pot fi utilizate pentru: finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat, nefinanțate prin împrumuturi de stat; finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație; finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului trezoreriei statului din exercițiul curent.

Împrumuturile din contul general al trezoreriei statului pentru acoperirea deficitelor temporare de casă pot fi accesate și de către autoritățile administrației publice locale.

3.2. Împrumuturi temporare în condițiile art. 69 din Legea nr. 500/2002 și art. 68 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2003.

A. În cazul în care, la înființarea, în subordinea unor ordonatori principali de credite, a unor instituții publice sau a unor activități finanțate integral din venituri proprii, acestea nu dispun de fonduri suficiente, în baza documentațiilor temeinic fundamentate, ordonatorii principali de credite pot acorda împrumuturi fără dobândă din bugetul propriu, pe bază de convenție.

B. În cazul în care la înființarea, în subordinea unor ordonatori principali de credite, a unor instituții și servicii publice sau a unor activități finanțate integral din venituri proprii, acestea nu dispun de fonduri suficiente, în baza documentațiilor temeinic fundamentate, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot aproba împrumuturi fără dobândă din bugetul local, pe bază de convenție. Împrumuturile acordate în condițiile alin. (1) vor fi rambursate integral în termen de un an de la data acordării. În situația nerambursării împrumuturilor la termenul stabilit, se vor aplica dobânzile și penalitățile de întârziere la nivelul celor existente pentru creanțele bugetare, potrivit legii.

3.3. Datoria publică

Ansamblul veniturilor extraordinare, adică totalitatea obligațiilor financiare interne și externe ale statului, la un moment dat, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat prin Ministerul Finanțelor Publice, în numele României de pe piețele financiare, formează **datoria publică**.

Datoria publică poate fi datorie publică guvernamentală și datorie publică locală.

3.4. Datoria publică guvernamentală

- Datoria publică guvernamentală poate fi:

- **datorie publică guvernamentală internă**, adică partea din datoria publică guvernamentală care reprezintă totalitatea obligațiilor financiare ale statului, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat, de la persoane fizice sau juridice rezidente în România, în lei sau în valută, în conformitate cu prevederile prezentei legi sau ale altor legi speciale;

- **datorie publică guvernamentală externă**, adică partea din datoria publică guvernamentală reprezentând totalitatea obligațiilor financiare ale statului, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de stat de la persoane fizice sau juridice nerezidente în România.

Modalitățile de atragere a veniturilor extraordinare care formează datoria publică poartă denumirea de **instrumente ale datoriei publice**. Acestea sunt:

- împrumuturi de stat de la bănci, de la alte instituții de credit, persoane juridice române sau străine, în condiții rezultate în urma negocierilor ori împrumuturi de stat de la guverne și agenții guvernamentale străine, instituții financiare internaționale sau de la alte organizații internaționale;

- titluri de stat emise pe piața internă sau externă;

- împrumuturi temporare din disponibilitățile contului curent general al Trezoreriei Statului, în condițiile legii;

- garanții de stat.

Instituțiile financiare internaționale

I. Fondul Monetar Internațional

Scurtă prezentare

- În anii '30 țările se aflau sub presiunea cotei aurului care fusese reintrodusă după primul război mondial, cu rate de schimb considerate nerealistice. În acest timp lira sterlină a fost reevaluată, iar când aceasta a renunțat la cotația în aur, în 1931, mai multe țări s-au întrecut în graba lor de a devaloriza, dând naștere devalorizărilor competitive. În această

perioadă, unele state au adoptat măsuri de natură a-și proteja industriile naționale. Toate aceste acțiuni nu au avut ca efect decât prăbușirea comerțului, în perioada 1929-1932, valoarea comerțului scăzând cu peste 60%¹.

- În timpul celui de-al doilea război mondial, în anii '40, John Maynard Keynes de la Trezoreria Marii Britanii și Harry Dexter White de la Trezoreria SUA au conceput aproape simultan planuri pentru instaurarea unui sistem monetar nou, menit a stabili ratele de schimb și a propulsa comerțul liber.
- Cei doi gânditori, Keynes și White, au avut păreri diferite asupra modului de acordare a asistenței financiare. Keynes vedea instituția internațională ca pe o bancă mondială centrală, White vedea ca sursă a asistenței financiare contribuția țărilor membre, conferind astfel instituției un puternic caracter de cooperare și posibilitatea unui control mai sever asupra politicii țărilor care beneficiau de credite.
- Finalizarea acestor două teorii este reprezentată de Fondul Monetar Internațional (FMI-IMF), care îmbină cele două opinii, prin aceea că masa monetară este creată după metoda lui Keynes, dar prin sistemul de cooperare între țările membre promovată de White.
- Negocierile finale au avut loc în iulie 1944, într-o localitate a statului New Hampshire, Bretton Woods, localitate care a dat numele său Fondului Monetar Internațional și Băncii Mondiale – instituțiile Bretton Woods.
- La aceste negocieri au luat parte 45 de țări, inclusiv fosta Uniune Sovietică.
- FMI a început să funcționeze la 1 martie 1947², ca instituție specializată a ONU, având 39 de țări membre și sediul general la Washington.
- România a devenit membru al FMI din 1972 (cota de participare la capitalul FMI era, la finele anului fiscal 1993, de 754,1 milioane DST)³.
- În 1992 a existat o nouă creștere bruscă a numărului de membri FMI, datorită aderării a 15 republici din fosta Uniune Sovietică, în prezent FMI numărând 182 de țări membre.⁴

¹ Bakker Age F.B., *Instituțiile financiare internaționale*, Ed. Antet, Oradea, 1997, p. 24.

² Al. Bolintineanu, A. Năstase, *Drept internațional contemporan*, R.A. Monitorul Oficial, București, 1995, p. 164-165.

³ Al. Bolintineanu, A. Năstase, op. cit., p. 166.

⁴ Acestea sunt: Afghanistan, Albania, Angola, Antigua, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaidjan, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarus, Belgia, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Bosnia și Herțegovina, Botswana, Brazilia, Brunei, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cambodgia, Camerun, Canada, Capul Verde, Republica Central-Africană, Ciad, Chile, China, Columbia, Comoros, Republica Democratică Congo, Republica Congo, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croația, Cipru, Republica Cehă, Danemarca, Djibouti, Dominica, Republica Dominicană, Ecuador, Egipt, El Salvador, Guineea, Eritrea, Estonia, Ethiopia, Fiji, Finlanda, Franța, Gabon, Gambia, Georgia, Germania, Ghana, Grecia, Grenada, Guatemala, Guineea, Guineea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Ungaria, Islanda, India, Indonezia, Iran, Irak, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japonia, Iordania, Kazakhstan, Kenia, Kiribati, Coreea, Kuwait, Kyrkyz, Lao People's Democratic Republic, Letonia, Liban, Lesotho, Liberia, Libia, Lituania, Luxemburg, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Madagascar, Malawi, Malaesia, Maldive, Mali, Malta, Mongolia, Maroc, Mozambic,

Organizare și funcții

- FMI este condus în mod oficial de Consiliul Guvernatorilor, care este format din membrii țărilor (câte un membru pentru fiecare țară, numit prin alternanți).
- Guvernatorii sunt, de obicei, miniștri de finanțe sau guvernatori ai unor bănci centrale, care vorbesc în numele guvernului țării din care provin.
- Guvernatorii decid asupra problemelor importante, cum ar fi creșterea capitalului Fondului, aderarea de noi membri sau acordarea drepturilor speciale de tragere (DST).
- O dată pe an, de obicei în septembrie, guvernatorii se întâlnesc într-o ședință anuală, care se ține împreună cu cea a Băncii Mondiale. Deciziile care trebuie adoptate în afara ședinței anuale se iau în urma unor rapoarte scrise.
- Deciziile politice curente sunt luate de către *Consiliul Executiv*, căruia guvernatorii îi delegă aplicarea politicii FMI. Acest Consiliu este compus din 24 de directori executivi care se întâlnesc cel puțin de trei ori pe săptămână. Ei primesc rapoartele de la nivel guvernamental.
- Cel mai important organism care trasează politica FMI este *Comitetul Interimar*, compus din miniștrii acelorași 24 de țări care au loc în Consiliul Executiv, aleși în mod egal din țările industrializate și cele în curs de dezvoltare.
- Președinția Comitetului este asigurată prin rotație. Consiliul Executiv este prezidat de Directorul General, numit pe o perioadă de 5 ani, el fiind șeful întregului personal.
- Personalul FMI numără 2.300 de salariați.
- Deciziile FMI sunt luate prin vot proporțional. Fiecare țară membră are un număr mic de voturi de bază, care se multiplică proporțional cu mărimea cotei de participare.
- SUA, țara cu cel mai mare număr de voturi, are un drept de veto asupra celor mai importante decizii, cum ar fi suplimentarea de capital, amendamentele la Prevederile Acordului de Înființare, pentru care este nevoie de 85% din voturi.

Acordul de înființare al FMI prevede **funcțiile** Fondului.

Myanmar, Namibia, Nepal, Olanda, Noua Zeelandă, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvegia, Oman, Pakistan, Palau, Panama, Noua Guinee, Paraguay, Peru, Filipine, Polonia, Portugalia, Qatar, România, Federația Rusă, Ruanda, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Samoa, San Marino, Sao Tome and Principe, Arabia Saudită, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Slovacia, Slovenia, Insulele Solomon, Somalia, Africa de Sud, Spania, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Elveția, Suedia, Swaziland, Siria, Tadjikistan, Tanzania, Thailanda, Togo, Tonga, Trinidad and Tabago, Tunisia, Turcia, Turkmenistan, Uganda, Ucraina, Emiratele Arabe Unite, Regatul Unit al Marii Britanii, SUA, Uruguay, Uzbekistan, Vanatau, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia și Zimbabwe. A se vedea *FMI*, Raportul anual, 1998.

- Principala funcție o reprezintă aceea de a supraveghea sistemul monetar internațional.
- Funcția supravegherii politicii monetare și a ratei de schimb din țările membre.
- Elaborarea de recomandări privind politica financiară pentru membri.
- Acordarea de credite pentru țări cu dificultăți în balanța de plăți.
- Rolul cel mai important pe care îl deține FMI este acela de manager al unui sistem monetar internațional ordonat, previzibil și stabil, cu granițe deschise și care să ofere cadrul necesar unei creșteri echilibrate în comerțul mondial și în economiile țărilor membre.

Facilități de creditare

La aderarea în FMI fiecare țară membră contribuie cu o anumită sumă de bani, numită **cotă subscripție**.

Cota determină importanța și mărimea votului în cadrul FMI, accesul la facilitățile creditelor FMI și alocarea de DST (drepturi speciale de tragere).

DST-urile sunt lichidități internaționale create de FMI, folosite de băncile centrale naționale în circuit închis.

Orice țară membră își poate schimba DST-urile cu alte țări membre, primind în schimb valută forte. Schimbul se face prin intermediul FMI care ține evidențele aferente. Toate tranzacțiile FMI sunt convenite și încheiate în DST.

Țările membre plătesc un sfert din cotă în DST sau într-o monedă internațional acceptată, de obicei dolari, și trei sferturi în propria monedă.

Cota limitează gradul în care se poate apela la finanțare prin creditare din partea Fondului și valoarea creditului care poate fi obținut din partea FMI. Cota de participare a unei țări membre este determinată după o formulă cu variabile financiar-economice, cum ar fi produsul intern brut, contul curent al balanței de plăți și mărimea rezervelor oficiale.

De regulă, aceste cote sunt revizuite o dată la 5 ani (cea mai importantă revizuire de până acum a fost cea făcută în 1992).

Fondurile de care dispune FMI pentru acordarea creditelor sunt exprimate în diferite monede naționale și în DST. Dacă o țară solicită credit Fondului, aceasta folosește o metodă specială: se împrumută valută general acceptată de la FMI și se returnează echivalentul în moneda națională. Acest procedeu poartă numele de „tragere“ în cadrul Fondului. FMI este finanțat din rezervele oficiale ale țărilor a căror monedă este folosită de FMI.

Ajutorul financiar acordat de FMI se bazează pe sistemul tranșelor de credit în care fiecare tranșă reprezintă 25% din cota de participare a țării respective la Fond. Prima tranșă este ușor de obținut pentru țările cu probleme în balanța de plăți. Pentru acordarea următoarelor tranșe, problema se pune în mod diferit, astfel că țara care solicită ajutorul financiar trebuie să adopte un program politic elaborat în colaborare cu FMI. Se pune problema unor condiții, a unor criterii de performanță care pot fi folosite pentru a monitoriza progresele programului. Creditul este luat în etape și modificat după gradul în care sunt îndeplinite condițiile impuse.

Aceste **facilități de creditare**, inclusiv prima tranșă, sunt limitate la maximum 100% din cota de participare și trebuie reconsiderate în termen de 5 ani.

Fondul are două tipuri de facilități de creditare – facilitatea de finanțare compensatorie și facilitatea stocului tampon.

În 1974 a apărut o nouă **facilitate de finanțare extinsă** (FFE/EFF).

Pentru toate împrumuturile finanțate de FMI din resurse proprii rata dobânzii este aceeași și se calculează la fiecare șase luni. Această rată se determină pe baza veniturilor nete ale Fondului și a remunerației plătite de FMI țărilor creditoare de a căror valută se folosește.

După prima criză a petrolului, Fondul a deschis, în anii 1974 și 1975, o facilitate de creditare pentru țările afectate de creșterile mari ale prețului petrolului.

În 1979, când s-a creat o facilitate suplimentară – cunoscută și sub numele de **facilitatea Witteveen** – s-au impus mai multe condiții. Conform acestei facilități, țările cu un deficit substanțial în raport cu cota de participare, puteau obține un credit mult mai mare decât ar fi fost posibil în condiții obișnuite.

Cel mai nou timp de **facilitate specială este facilitatea de transformare sistemică** (FTS/STF), înființată special pentru țările din fostul bloc estic, în anul 1993, ca un mecanism de acoperire în stabilirea metodelor de lucru cu FMI și a unei politici de comunicare. Sub această facilitate, țările aliate în tranziție către economia de piață pot împrumuta 50% din cota de participare, în două tranșe, cu termene flexibile. În prezent, aproximativ 20 de țări membre au beneficiat sau încă mai beneficiază de această facilitate, însumând peste 5 miliarde dolari.

Condițiile pe care FMI le impune pe lângă facilitățile de creditare nu pot constitui o compensație standard, deoarece motivațiile pentru echilibrarea balanței de plăți diferă. Condițiile vizează întotdeauna reechilibrarea balanței interne și externe și stabilitatea prețurilor. Programul conceput pentru situații obișnuite, normale, prevede măsuri de politică fiscală și monetară, politica în domeniul ratei de schimb, reforma în sectorul

public, liberalizarea comerțului și reforme în sectorul financiar și pe piața muncii¹.

Perspective

- Una dintre problemele cu care a fost confruntat FMI-ul în perioada anilor '90 a fost aceea de a reconcilia caracterul monetar al instituției cu creditarea pe termen lung și cu creșterea termenelor pentru creditele acordate de Fond.
- Creditul FMI nu este suficient pentru rezolvarea problemelor. Este esențial ca țările care primesc credite să aplice o politică de ajustare adecvată. Guvernele trebuie și acordă o mai mare atenție recomandărilor FMI.
- FMI joacă un rol important în reformele din Europa de Est și fostele republici sovietice. Creditele acordate de FMI acestor țări au totalizat în perioada 1994-1996 aproximativ 15 miliarde DST.
- Sub președinția lui Paul Volcker, fostul președinte al Consiliului US Federal Reserve, Comisia pentru viitorul Instituțiilor Bretton Woods a întocmit un raport asupra rolului FMI și al Băncii Mondiale în cadrul sistemului monetar internațional și al procesului de dezvoltare. Comisia a prezentat acest raport cu ocazia jubileului Instituțiilor Bretton Woods din 1994. Raportul arată faptul că FMI trebuie să se concentreze mai mult asupra funcțiilor de bază și să joace un rol mai activ în posibila reformă a sistemului monetar internațional.
- Mai general, s-a propus fuzionarea FMI cu Banca Mondială, astfel încât sarcina FMI de supraveghere a sistemului monetar internațional ar fi suprimată și ar rămâne numai o instituție pentru Lumea a Treia².

II. Grupul Băncii Mondiale

Concomitent cu înființarea în 1944, la Conferința de la Bretton Woods, a Fondului Monetar Internațional s-a decis și crearea unei bănci internaționale care să se axeze pe finanțarea și reconstrucția economiilor europene, slăbite în timpul celui de-al doilea război mondial – **Banca Internațională de Reconstrucție și Dezvoltare**. **BIRD** este în general cunoscută sub numele de Banca Mondială .

Banca Mondială sau Grupul Băncii Mondiale, aceste nume generice incluzând și instituțiile înrudite **BIRD**, înființate ulterior și care au funcții specifice: **Corporația Financiară Internațională (IFC/CFI)** și **Asociația pentru Dezvoltare (IDA/ADI)**, **Agenția de Garantare**

¹ Bakker Age F.B., op. cit., p. 37-41.

² Bakker Age F.B., op. cit., p. 56-58.

Multilaterală a Investițiilor (AGMI/ MIGA) și Centrul Internațional pentru Arbitrajul în Investiții.

Aceste instituții au ca scop principal promovarea progresului economic și social în țările în curs de dezvoltare prin creșterea productivității economice.

Instituțiile ce compun Grupul Băncii Mondiale acordă credite și împrumuturi, oferă consultanță tehnică și economică în sectorul public și privat din țările în curs de dezvoltare și acționează ca un catalizator în stimularea fluxului de capital privat din aceste state.

❖ Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare

- Așa cum rezultă din prevederile statutare, principiile de organizare și funcționare ale Băncii Mondiale au în vedere necesitatea sprijinirii statelor membre în curs de dezvoltare cu fonduri pentru reconstrucție și dezvoltare, într-o manieră clasică de împrumut și obligațiile utilizării eficiente a capitalului pus la dispoziție de către țările acționare.
- Țările care doresc să adere la Banca Mondială trebuie să fie mai întâi membre ale FMI.
- În același timp, cele 181 de țări membre ale Băncii Mondiale sunt și membre ale CFI și ADI. În ceea ce privește structura, aceasta se aseamănă foarte mult cu cea a FMI. Autoritatea supremă a Băncii Mondiale este Consiliul Guvernatorilor. Fiecare țară membră a Băncii numește un guvernator și un membru supleant în acest Consiliu, de obicei ministrul de finanțe, ministrul planificării și conducătorul băncii centrale. Consiliul se întrunește o dată pe an, de obicei în septembrie sau în octombrie, când are loc și o ședință comună cu Consiliul Guvernatorilor FMI. Conducerea efectivă a Băncii Mondiale se află în mâinile Consiliului Directorilor Executivi (Consiliul de Administrație) care conduce toate instituțiile membre ale Grupului: BIRD, CFI, ADI.
- Primii cinci acționari: Statele Unite, Japonia, Marea Britanie, Germania și Franța, numesc câte un director executiv, ceilalți 19 directori reprezentând fiecare câte un grup de țări.
- Asemeni FMI, drepturile de vot sunt proporționale cu capitalul investit, din această cauză banca fiind considerată o cale convenabilă pentru a acorda ajutor altor țări în vederea dezvoltării.
- În cele 4 decenii de existență, la început singură, apoi în tandem cu filiala sa specializată ADI, Banca Mondială a furnizat ajutoare sub formă de împrumuturi, respectiv credite, care au stat la baza creării și progresului multor ramuri și sectoare economice și sociale din țările angajate pe calea unei vieți proprii și independente economic.
- Împrumuturile oferite de BIRD, diferite de creditele ADI, sunt destinate finanțării unor proiecte sau programe de înaltă calitate, care duc la

dezvoltare economică, dar pentru care nu există finanțare din surse private în condiții satisfăcătoare.

- Banca Mondială finanțează în general proiecte specifice de reconstrucție și dezvoltare bine precizate, eficiente și prioritare, urmărind, totodată, menținerea destinației fondurilor alocate.
- Toate împrumuturile Băncii Mondiale sunt acordate guvernelor sau instituțiilor care prezintă garanții guvernamentale, Banca Mondială fiind o instituție interguvernamentală.
- Au fost dezvoltate două **programe de împrumut**: împrumuturi pentru ajustare structurală și sectorială.
- Conform programului de ajustare structurală, împrumuturile au ca scop îmbunătățirea modului de funcționare a economiei și întărirea exportului.
- Împrumuturile pentru ajustare sectorială au ca scop aprovizionarea promptă cu resurse, în vederea reformării sectorului economic privat.
- Deoarece resursele pentru ambele programe pot fi folosite pentru finanțarea importului, ele constituie de fapt un sprijin pentru balanța de plăți.
- În concluzie, Banca Mondială a fost supusă unor schimbări majore trecând de la finanțarea proiectelor specifice – investiții în capacități de producție și în infrastructură – la programe corelate, non-proiecte, care au ca scop nu numai susținerea procesului de dezvoltare, ci și îmbunătățirea sistemului economic.
- Asistența tehnică finanțată de către Bancă a crescut foarte mult în ultimii ani, ea însumând peste 1 miliard \$ anual. De asemenea, banca elaborează proiecte de asistență tehnică finanțate de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.
- Fiecare țară membră contribuie cu capital la fondurile băncii, acesta fiind majorat la intervale regulate. Numai o mică parte din contribuția de capital a fiecărei țări se plătește efectiv. Acesta este capitalul achitat direct băncii, care este estimat în prezent la 6% din contribuția totală. Cu toate acestea, este foarte important faptul că Banca poate cere oricând guvernelor să facă noi subscripții, în așa fel încât să-și poată onora obligațiile. Dreptul Băncii de a solicita guvernelor capitalul garantat reprezintă un factor esențial în asigurarea credibilității băncii. De asemenea, credibilitatea este garantată și prin regula conform căreia împrumuturile restante nu pot depăși capitalul subscris plus rezervele: raportul este 1:1.
- Banca se autofinanțează în principal prin obținerea de capital de pe piețele internaționale – această sursă de finanțare acoperă 85% din resurse – în special sub formă de obligațiuni pe termen mediu și lung și prin plasarea particulară de titluri la guverne, bănci centrale și comerciale. Banca Mondială împrumută în diferite monede, în funcție de

condițiile de pe piețele financiare în cauză și de consimțământul dat de autorități, cu scopul de a dispersa riscul.

- Domeniul vast de activități și credibilitatea excelentă conferă Băncii Mondiale o poziție importantă în lumea financiară mondială.

❖ **Agencia de Garantare a Investițiilor**

Agencia de Garantare Multilaterală a Investițiilor a fost fondată în scopul de a sprijini investițiile în țările în curs de dezvoltare.

Agencia oferă asigurări pentru riscurile politice firmelor care investesc în țările în curs de dezvoltare. Aceste riscuri sunt în general riscuri politice, cum ar fi naționalizarea și restricțiile valutare.

Agencia oferă consultanță membrilor despre modul în care se poate crea un climat favorabil investițiilor și se poate atrage capitalul străin. De asemenea, asigură contracte firmelor private. În acest fel, agenția lucrează atât cu oficialitățile țărilor membre, cât și cu investitorii.

Capitalul inițial al AGMI, estimat la 1 miliard DST, a fost constituit prin contribuția țărilor membre, în funcție de posibilitățile fiecăreia.

Asociația este deschisă tuturor țărilor membre ale Băncii Mondiale. Membrii sunt împărțiți în două grupe: țări exportatoare de capital și țări importatoare de capital.

În primii 5 ani, AGMI a încheiat 100 de acorduri de asigurare, totalizând 1,25 miliarde dolari¹. Investițiile derulate au fost de patru ori mai mari. În prezent, Asociația dispune de fonduri care îi acoperă necesitățile.

Sistemul de vot în cadrul AGMI este similar celui din băncile regionale de dezvoltare. El combină sistemul de vot proporțional cu cel de egală reprezentare pentru cele două grupuri de țări. Pe măsură ce toți potențialii membri vor adera la asociație, voturile se vor echilibra între țările exportatoare și cele importatoare de capital. Pentru deciziile extrem de importante este nevoie de majoritatea voturilor. În prezent AGMI are 120 de țări membre.

❖ **Asociația Internațională pentru Dezvoltare (AID)**

- În anul 1960 a fost înființată Asociația pentru Dezvoltare Internațională (ADI/IDA), având rolul de a sprijini țările cele mai sărace cu împrumuturi pe termen lung, până la 40 de ani.
- Aceste împrumuturi se acordă fără dobândă, fiind percepută numai o mică taxă de administrație.
- Există și o perioadă de grație de 10 ani.

¹ *Age F.P. Bakker*, op. cit., p. 84-86.

- ADI nu are un capital propriu, dar primește donații din partea țărilor industrializate pentru a finanța împrumuturile. De asemenea, o parte din venitul net al BIRD este transferat la ADI.
- În prezent, ADI numără 160 de membri.
- Din ADI fac parte două grupuri de membri: primul grup este format din 22 de țări industrializate și bogate în petrol, iar grupul al doilea din toate celelalte țări membre. Țările din primul grup efectuează donațiile lor în valută convertibilă, mărimea acestora fiind proporțională cu participația la Banca Mondială. Aceste donații provin din bugetele de ajutor pentru dezvoltare. Țările din al doilea grup plătesc 10% din primul depozit în valută convertibilă și 90% în monedă națională.
- ADI este condusă și administrată în același fel ca și Banca Mondială. Președintele, guvernatorii și directorii băncii au funcții similare și în cadrul ADI. Țările în curs de dezvoltare dețin o putere decizională mai mare, reflectată în dreptul de vot în cadrul ADI, decât în cadrul Băncii Mondiale.
- De la înființare ADI a acordat credite în valoare de aproximativ 85 miliarde dolari, din care circa 60 de miliarde dolari au fost plătite până în prezent¹.

❖ **Corporația Financiară Internațională**

În anul 1956 a fost înființată Corporația Financiară Internațională (CFI/ IFC), cu scopul de a dezvolta sectorul privat în țările în curs de dezvoltare.

În cadrul Grupului Băncii Mondiale, Corporația completează în esență două lacune ale Băncii Mondiale. În primul rând, rezolvă problemele investițiilor fără garanția guvernelor, iar în al doilea rând furnizează capital sub formă de participații și împrumuturi pe termen lung, în scopul finanțării unor proiecte industriale, inițiate de investitorii locali sau străini în țările lumii a treia.

Condițiile de finanțare impuse de CFI sunt corelate cu condițiile de piață și de aceea ele sunt mai dure decât cele ale Băncii Mondiale. Activitatea CFI este condusă de același Consiliu Executiv ca și Banca Mondială.

Capitalul CFI este evaluat la un total de 2,3 miliarde dolari și este un capital achitat integral, CFI neavând capital garantat. Din anul 1984 CFI a contractat împrumuturi de pe piețele internaționale de capital și de la băncile comerciale.

CFI a înființat mai multe fonduri de investiții, la care deține acțiuni și care sunt folosite pentru a dobândi participare la întreprinderi. Aceste fonduri sunt folosite și pentru a susține dezvoltarea burselor din țările în curs de dezvoltare mai avansate.

¹ *Age F.P. Bakker*, op. cit., p. 80-82.

CFI nu se implică activ în managementul afacerilor, dar deține un loc în Consiliul de Administrație. În concordanță cu obiectivul de a deține numai temporar o cotă din firmele private, CFI vinde acțiunile pe care le deține, de îndată ce firma respectivă este suficient de solidă pentru a-și continua activitatea pe cont propriu. Vânzarea se face adesea cu un beneficiu pentru corporație. CFI caută, pe cât posibil, să vândă acțiunile pe care le deține unor cetățeni din țara respectivă, susținând astfel consolidarea sectorului privat în țările în curs de dezvoltare.

CFI s-a implicat activ în procesul de privatizare din țările Europei de Est și din fosta Uniune Sovietică.

CFI organizează licitații, la care cetățenii țării respective și uneori chiar societăți străine pot cumpăra diverse firme.

Activitățile CFI pot fi comparate, la o scară redusă, cu cele ale BIRD și ale IDA, în principal datorită faptului că CFI se ocupă de proiectele private pentru care nu se găsește o finanțare suficientă și în termeni acceptabili. În același timp însă, proiectele cu finanțare CFI trebuie să se bucure de o cofinanțare din fonduri private. În realitate, această cerință poate fi îndeplinită cu succes în cazul unor proiecte foarte atent selecționate, din care banii sunt returnați rapid.

Sectoarele în care CFI s-a implicat cel mai mult sunt industria materialelor de construcții, în special a cimentului, și industria fierului și oțelului. Acțiunile în țările cu un venit scăzut au reprezentat în ultimii ani aproximativ de 25% din portofoliul CFI.

❖ **Centrul Internațional pentru Arbitrajul Disputelor în Investiții**

- Centrul Internațional pentru Arbitrajul Disputelor în Investiții (ICSID) oferă facilități pentru concilierea și arbitrarea disputelor dintre guvernele țărilor membre ale ICSID și investitori.

IV. Alte instituții financiar-bancare internaționale

❖ **Bănci regionale de dezvoltare**

Banca Inter Americană de Dezvoltare (BID) a fost înființată în anul 1959 de către 19 țări din America Latină, Caraibe și Statele Unite.

Banca Africană de Dezvoltare (BAfD) a fost înființată în anul 1963 .

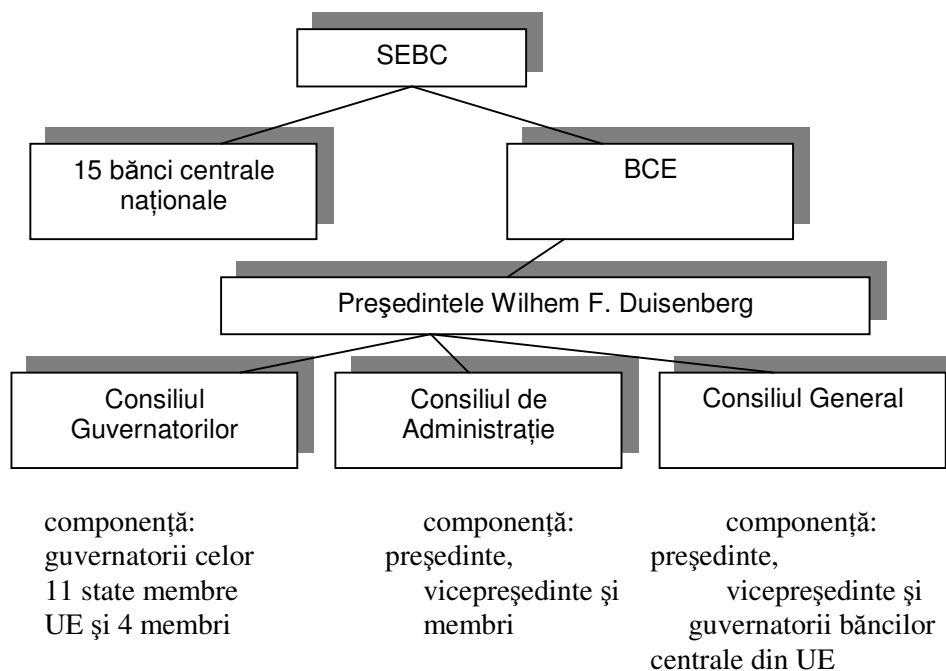
În 1990, din inițiativa președintelui francez F.Mitterand a luat ființă Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare (BERD, având ca principal scop sprijinirea tranziției la economia de piață în țările din Europa de Est și în republicile fostei Uniuni Sovietice.

Banca Europeană de Investiții - Instituție financiară a Uniunii Europene a fost creată în 1948 prin Tratatul de la Roma.

Clubul de la Paris este un for neoficial înființat cu ocazia unei întâlniri între Argentina și principalii săi creditori, în mai 1956, ocazie cu care s-a convenit ca datoria ei față de guvernele străine să fie restructurată.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

Banca Centrală Europeană.



V. Poziția României în sistemul financiar internațional

- Relațiile României cu organismele financiare internaționale au parcurs două etape din 1990 și până în prezent.
- Într-o primă etapă a avut loc normalizarea acestor relații „înghețate” începând de la jumătatea anilor '80, când România a încetat să mai solicite credite de la organizațiile internaționale și a demarat rambursarea anticipată a celor contractate anterior.
- Normalizarea relațiilor a presupus, în primul rând, reluarea dialogului de politică economică între Fondul Monetar Internațional (FMI) și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BIRD) pe de o parte, și autoritățile române, pe de altă parte, în scopul clarificării opțiunilor și priorităților de dezvoltare pentru țara noastră și a identificării domeniilor și condițiilor în care sprijinul organizațiilor internaționale putea fi cel mai eficient.
- Tot în această etapă, România a devenit membră a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) (înființată la jumătatea

anului 1991) și a Corporației Financiare Internaționale (CFI), instituție aparținând grupului Băncii Mondiale.

- Într-o a doua etapă, al cărei început poate fi situat la jumătatea anului 1991, când s-a finalizat primul angajament *stand-by* după 1990 cu FMI și s-au încheiat negocierile pentru primele împrumuturi de la BIRD și Banca Europeană de Investiții (BEI), ca și cele pentru împrumutul CEE acordat în contextul sprijinului Grupului celor 24 țări industrializate, România s-a manifestat din plin ca un membru activ al organizațiilor financiare internaționale la care a subscris capital, beneficiind de sprijinul acestora, în funcție de specificul lor de activitate și în condițiile priorităților economice stabilite de autorități.
- În relațiile cu FMI România urmează să-și majoreze participarea la FMI de la 754,1 milioane DST (drepturi speciale de tragere) la 1.030,2 milioane DST conform proiectului revizuirii generale a cotelor.
- BIRD a reprezentat, de asemenea, unul dintre principalii piloni ai finanțării externe în România în perioada după decembrie 1989.
- Deși recent înființată, BERD a reușit să devină operațională foarte rapid. România se numără printre cei mai importanți beneficiari ai acestei bănci. Un rol important în adâncirea colaborării dintre România și organizațiile financiare internaționale l-a jucat deschiderea reprezentanțelor BIRD și BERD la București ca și desemnarea unui reprezentant permanent al FMI în România. De asemenea, asistența tehnică pusă la dispoziție în mod gratuit de aceste organizații a fost deosebit de utilă.
- Pe linia consolidării cooperării cu Uniunea Europeană, România a stabilit și dezvoltat relații cu banca de investiții a acesteia, respectiv Banca Europeană de Investiții, cele patru acorduri de împrumut încheiate până acum însumând circa 160 milioane dolari și contribuind la finanțarea unor proiecte în unele sectoare precum energia, transporturile și industria.
- **Obiective:** menținerea dialogului cu FMI; utilizarea sprijinului băncilor internaționale în mod nuanțat, în funcție de aria de competență a fiecăruia; diminuarea treptată, pe măsura stabilizării economice, a ponderii creditelor de balanță în favoarea celor de proiect; orientarea cu precădere a resurselor externe spre restructurare și privatizare; îmbunătățirea capacității de absorbție de către economie a sprijinului financiar extern.
- În următorii ani, România va beneficia de un program susținut de instituțiile financiare internaționale, în principal FMI și Banca Mondială, care vizează „reconstrucția balcanică”. Aceste finanțări vor fi în așa fel concepute încât țările ce vor beneficia de ele, printre care și România, să nu se îndatoreze și mai mult, bugetele lor să fie cruțate pe termen mediu,

iar concomitent să-și finanțeze eforturile de stabilizare macroeconomică și reforme structurale¹.

- Considerăm că, pentru a se putea înscrie în rândul beneficiarilor de investiții străine, țara noastră trebuie să procedeze la aplicarea unor măsuri cum ar fi:
 - statuarea regimului investițiilor străine;
 - crearea unui cadru adecvat la nivelul organelor de execuție pentru implementarea legislației privind regimul investițiilor străine;
 - eliminarea suprapunerii de competențe;
 - consolidarea credibilității externe a României;
 - stabilizarea politică, legislativă, financiară și a cursului de schimb al leului, concomitent cu reluarea creșterii economice.

3.4.2. Titlurile de stat

- Emisiunea de titluri de stat este o metodă de atragere a resurselor de pe piața financiară în vederea finanțării unor cheltuieli ce nu pot fi acoperite din veniturile ordinare ale sistemului bugetar.
- **Titlul de stat** este un instrument financiar care atestă datoria publică sub formă de obligațiuni, bonuri, certificate de trezorerie, inclusiv certificatele de trezorerie pentru populație nerăscumpărate la scadență și transformate în certificate de depozit sau alte instrumente financiare constituind împrumuturi ale statului în monedă națională sau în valută, pe termen scurt², mediu³ și lung⁴.
- Acestea pot fi emise în formă materializată sau dematerializată, nominative sau la purtător, și pot fi negociabile sau nenegociabile.
- Ministerul Finanțelor Publice este autorizat să emită titluri de stat, exprimate în monedă națională și în valută, atât pe piața internă, cât și pe piața externă, la momentele și în cuantumurile considerate oportune, în scopul acoperirii necesarului de venituri suplimentare pentru finanțarea instituțiilor publice sau programelor de investiții.

3.4.3. Garanțiile guvernamentale

Garanția de stat reprezintă angajamentul asumat în contul și în numele statului de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de

¹ R. Arbore, România și fluxurile de capital, Curentul, 28 aprilie 1999, p. 15.

² Termen scurt – durata de rambursare nu depășește 1 an.

³ Termen mediu – durata de rambursare este între 1 și 5 ani.

⁴ Termen lung – durata de rambursare depășește 5 ani.

garant, de a plăti la scadență obligațiile neonorate ale garantatului¹, în condițiile scrisorii de garanție².

Ministerul Finanțelor Publice este autorizat să emită garanții de stat pentru împrumuturi contractate de orice agent economic sau autoritate a administrației publice, desemnate prin hotărâre a Guvernului, pentru care se prevede ca rambursarea împrumutului garantat de stat să se facă din surse proprii, fără a afecta bugetul general consolidat.

3.5. Datoria publică locală

Datoria publică locală reprezintă o obligație generală care trebuie rambursată, conform acordurilor încheiate, din veniturile proprii³ ale unității administrativ-teritoriale și din împrumuturi pentru refinanțarea datoriei publice locale.

Serviciul datoriei publice locale nu reprezintă obligații sau răspunderi ale Guvernului și acesta va fi plătit din bugetele locale.

Instrumentele datoriei publice locale sunt:

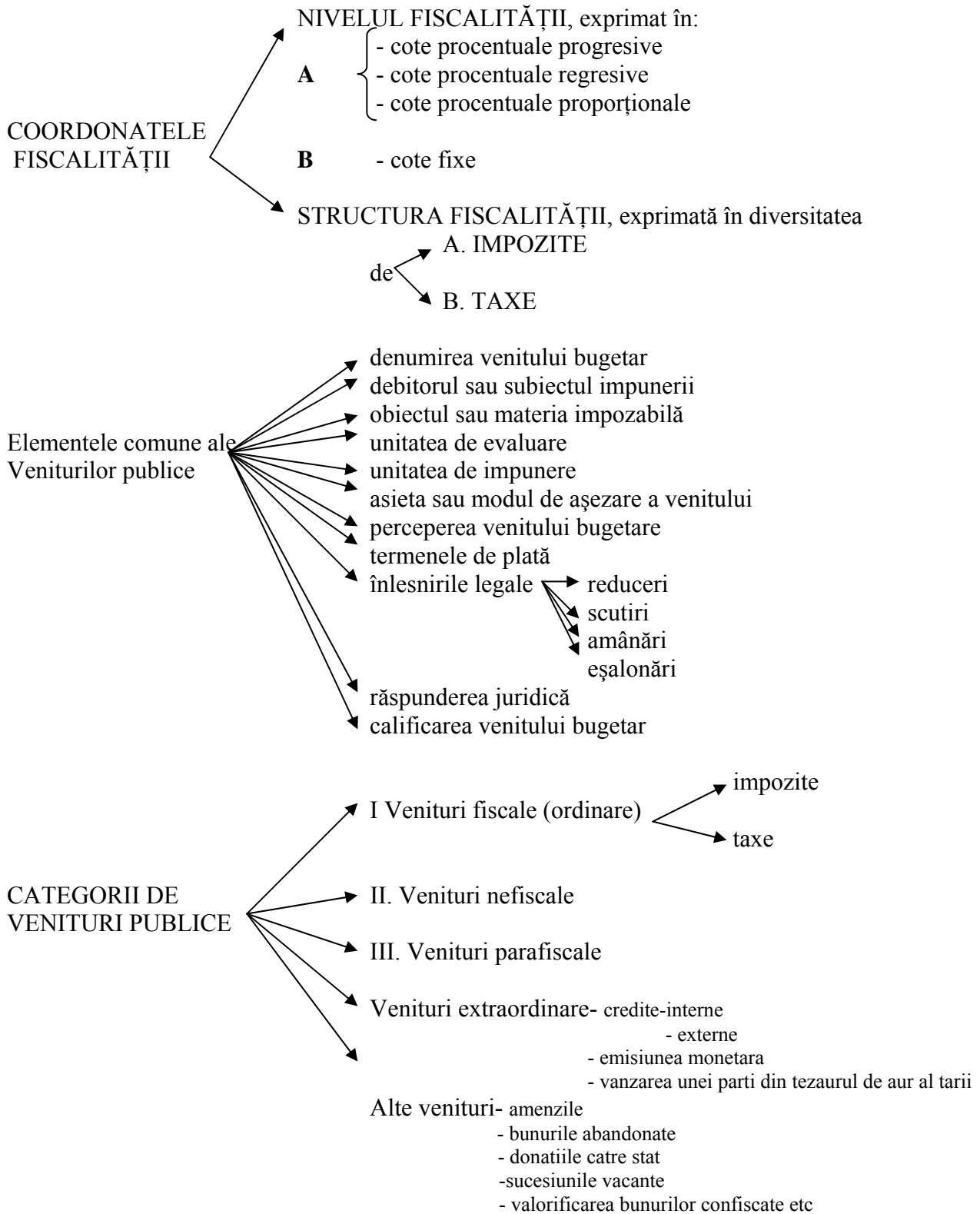
- a) titluri de valoare;
- b) împrumuturi de la societățile comerciale bancare sau de la alte instituții de credit.

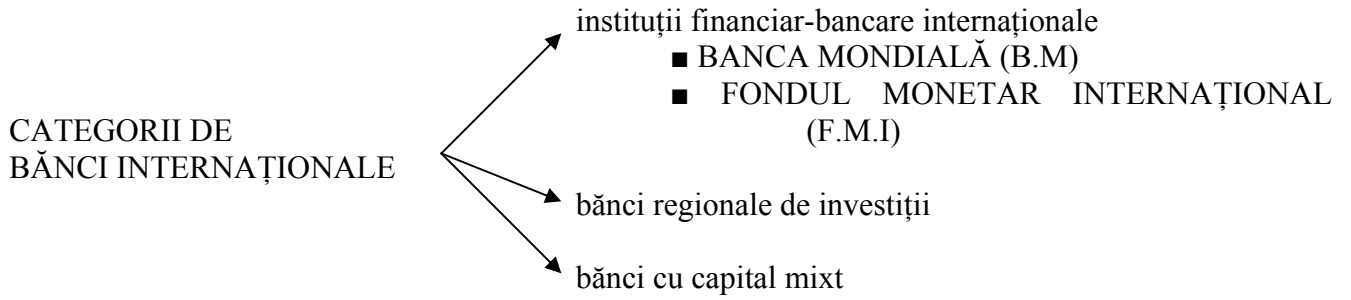
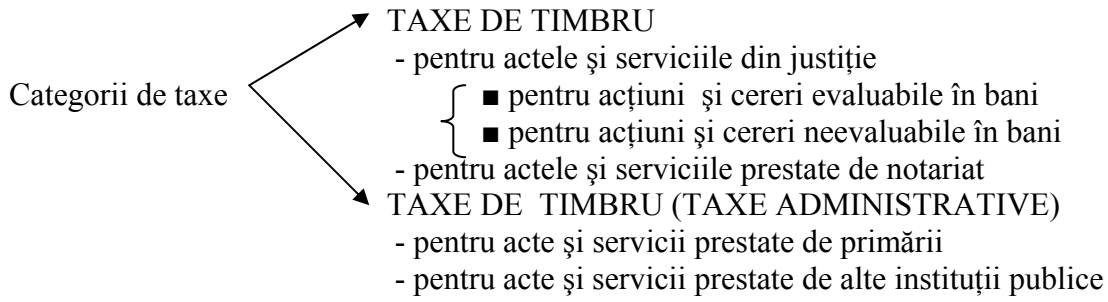
¹ Garantatul poate fi o autoritate a administrației centrale sau locale a statului ori o unitate economică subordonată acestora.

² Scrisoarea de garanție este documentul propriu-zis care atestă existența garanției de stat și condițiile în care aceasta poate fi valorificată de instituția care a acordat împrumutul, în ipoteza în care beneficiarul scrisorii de garanție nu-și execută obligațiile financiare din contractul de credit.

³ Impozite, taxe, contribuții, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit, subvenții primite de la bugetul de stat și alte bugete, donații și sponsorizări.

CAPITOLUL VI Scheme





Capitolul VII

Sistemul cheltuielilor publice

Secțiunea 1. Noțiunea, rolul și clasificarea cheltuielilor publice

1.1. Noțiunea de cheltuieli publice

- *Cheltuielile publice reprezintă modalități de repartizare și utilizare a fondului bănesc bugetar în vederea satisfacerii necesităților generale ale societății.*
- Mărimea cheltuielilor publice diferă de la o țară la alta și de la o perioadă la alta, structura cheltuielilor publice fiind puternic influențată de structura de clasă a societății .

1.2. Rolul cheltuielilor publice

- În orice stat, o parte importantă din venitul național este preluat la dispoziția acestuia pentru a servi la acoperirea cheltuielilor pe care le generează îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale.
- Statul, ca instituție, servește societatea din punct de vedere politic și social, adică creează condițiile necesare pentru perpetuarea concepțiilor și instituțiilor publice, de drept, religioase, filozofice etc.
- Îndeplinirea celor două funcții ale statului - internă și externă - se face prin intermediul unui sistem complex și variat de instituții și organe, între care armata permanentă, poliția, jandarmeria, siguranța, justiția și procuratura, aparatul administrativ, școala și biserica joacă un rol deosebit de important. Pentru întreținerea acestora statul cheltuiește în fiecare an importante sume de bani.
- Evoluția cheltuielilor publice, exprimate în prețuri curente, este influențată de modificarea puterii de cumpărare a monedei naționale. Mărimea reală a cheltuielilor publice este influențată, deci, de mutațiile monetare, determinându-se cu ajutorul prețurilor constante.
- Este imperios ca întreaga politică fiscal-bugetară a deceniului următor să pornească de la premisa înregistrării unei creșteri economice în România. Aceasta pentru că trebuie reduse decalajele economice și sociale care o separă de țările dezvoltate ale lumii, iar pe de altă parte, ajustarea la nesfârșit a componentelor macroeconomice în sensul așa-zisei stabilizări durabile înseamnă numai ajustarea sărăciei.
- Creșterea economică trebuie însoțită de o pondere însemnată a cheltuielilor de capital în totalul cheltuielilor bugetare, o impozitare

progresivă a veniturilor, moderată, dar care să respecte aceste principii unanim practicate în toate țările dezvoltate.

- În buget trebuie să se regăsească un sprijin substanțial al agriculturii ca ramură potențial generatoare de exporturi și alimentare a populației. Pe de altă parte, trebuie avute în vedere cheltuieli mai mari pentru stimularea exporturilor, prin suportarea unei părți din dobânda la creditele de export contractate de producători, precum și diferite scheme de asigurare a riscului comercial politic pentru exportatori.
- Cheltuielile bugetare ordinare nu trebuie acoperite cu bani proveniți din privatizare (ca în anii 1997 -1998).

1.3. Clasificarea cheltuielilor publice

- În literatura de specialitate cheltuielile publice se grupează după diferite criterii, unele administrative, altele economice.
- Astfel, este cunoscută o clasificare administrativă a cheltuielilor publice, care are la bază structura organelor și instituțiilor de stat. Această clasificare a cheltuielilor publice poate să fie:
 - a) *organică*, atunci când grupează cheltuielile după *instituțiile* la care se referă: ministere și alte organe centrale, unități administrativ-teritoriale, alte instituții publice și după *fondurile din care sunt finanțate*: bugetul de stat, bugetele anexe sau conturile speciale de trezorerie;
 - b) *funcțională*, atunci când grupează cheltuielile după *profilul activității instituțiilor publice*, puterea publică și administrația generală, justiție și poliție, relații internaționale, armată, cultură, învățământ, acțiuni sociale, acțiuni economice.
- Clasificarea economică a cheltuielilor publice
 - a) După rolul lor în procesul reproducerii sociale, spre exemplu, cheltuielile publice se împart în
 - *reale* (negative),
 - *economice* (pozitive)
 - *neutre*.
 - b) O altă grupare economică care se întâlnește în literatura de specialitate cuprinde:
 - cheltuieli de funcționare;
 - cheltuieli de transfer;
 - cheltuieli de investiții.
- Într-o altă clasificare, cheltuielile publice sunt grupate în următoarele cinci categorii:
 - *cheltuieli care se autolichidează*
 - *cheltuieli reproductive*
 - *cheltuieli care creează comodități curente vieții*
 - *cheltuieli neproductive*

- cheltuieli care se efectuează în prezent pentru a *economisi cheltuielile publice* mult mai mari în viitor (de exemplu subvențiile pentru copiii minori, prin care se evită cheltuielile pentru delicvenți, când aceștia devin adulți).
- Cheltuielile publice se mai grupează în :
 - *cheltuieli de personal*
 - *cheltuieli de materiale*
- După caracterul lor, permanent sau incidental, cheltuielile publice se subdivid în:
 - *ordinare*
 - *extraordinare sau excepționale.*
- Din punct de vedere juridic, cheltuielile publice se grupează în :
 - *cheltuieli cu titlu definitiv*
 - *cheltuieli cu caracter temporar*

Secțiunea 2. Structura cheltuielilor publice

- În general, pentru îndeplinirea funcțiilor sale, statul efectuează următoarele cheltuieli:
 - cheltuieli publice pentru scopuri sociale;
 - cheltuieli pentru cercetare - dezvoltare;
 - cheltuieli militare;
 - cheltuieli pentru funcționarea aparatului de stat;
 - cheltuieli publice cu caracter economic;
 - alte cheltuieli.

2.1. Cheltuieli publice în domeniul social

- În această categorie intră cele pentru finanțarea învățământului public și subvenționarea celui privat, pentru apărarea sănătății prin înființarea rețelei de spitale de stat și organizarea altor acțiuni sanitare, pentru organizarea sistemului securității și asistenței sociale etc.

2.1.1. Cheltuieli publice pentru învățământ. Investiția în „capital uman”

- Finanțarea cheltuielilor pentru învățământ se asigură pe seama resurselor bugetare, a împrumuturilor contractate pe piață de colectivitățile locale, precum și a resurselor provenind din taxe școlare, donații, venituri din exploatarea proprietăților aparținând școlilor sau din activitățile desfășurate de acestea către terți.
- Proporția în care fondurile publice și cele private participă la acoperirea cheltuielilor de învățământ depinde de locul pe care-l ocupă școlile publice în ansamblul instituțiilor școlare private, de care depinde acordarea de subvenții din fondurile publice școlilor particulare.
- Cheltuielile publice pentru învățământ se finanțează fie din fondurile bugetului general al statului, fie din cele ale unităților administrative-

teritoriale, în funcție de sistemul centralizat sau descentralizat al învățământului și de subordonarea instituțiilor de învățământ. Adesea din fondurile publice se acoperă - integral sau parțial - cheltuielile curente ale instituțiilor școlare, iar din împrumuturi se finanțează cheltuielile de investiții, achizițiile de terenuri, lucrările de construcții și echipamentele necesare.

2.1.2. Cheltuieli publice pentru sănătate

- Statul ia anumite măsuri de protecție a muncii și asistență medicală, care să facă posibilă desfășurarea neîntreruptă a procesului de producție.
- **Cheltuielile publice pentru sănătate** sunt asigurate din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate reglementat de O.U.G. nr.150/2002.
- Asigurările sociale de sănătate reprezintă principalul sistem de finanțare a ocrotirii și promovării sănătății populației care asigură acordarea unui pachet de servicii de bază.
- Comparativ cu cheltuielile pentru scopuri militare, cheltuielile cu caracter sanitar au înregistrat valori de 6-9 ori mai mici.
- De asemenea, pentru plata dobânzilor aferente datoriei publice s-a cheltuit cu 40 - 45% mai mult decât pentru spitale și acțiuni sanitare.

2.1.3. Sistemul asigurărilor sociale

- Fondul asigurărilor sociale de stat servește ajutorării celor care și-au pierdut capacitatea de muncă, temporar sau definitiv, și a familiilor lor, în scopul recuperării capacității de muncă, precum și altor nevoi sociale.
- Asigurările sociale de stat se realizează prin acordarea de pensii și ajutoare bănești, bilete de odihnă și tratament, asistență medicală, medicamente, materiale sanitare și asistență socială pensionarilor și membrilor lor de familie.
- În totalul cheltuielilor finanțate din bugetul asigurărilor sociale de stat pensiile ocupă locul principal. Se disting următoarele categorii de pensii: pentru limită de vârstă, de invaliditate și de urmași.

2.2. Cheltuieli pentru cercetare – dezvoltare

- O parte din fondurile publice este dirijată spre finanțarea cheltuielilor pentru cercetare - dezvoltare. În această categorie se includ cheltuielile pentru:
 - a) *cercetarea fundamentală*, care are ca obiectiv dezvoltarea cunoștințelor într-un anumit domeniu al științei;
 - b) *cercetarea aplicativă*, care are ca scop crearea de noi produse sau de noi procedee tehnologice;
 - c) *dezvoltarea*, care urmărește verificarea prealabilă a posibilității realizării unui produs pe scară industrială, prin constituirea de prototipuri, stații pilot etc. Ca urmare, rezultatul activității de cercetare se materializează în elucidarea unor aspecte cu caracter

teoretic sau în rezolvarea unor probleme cu caracter practic legate de nevoile economiei naționale.

2.3. Cheltuieli militare

- Cheltuielile militare reprezintă unul din capitolele cele mai importante ale cheltuielilor publice, având o pondere ridicată în bugetele statelor
- Cheltuielile militare sunt clasificate în literatura de specialitate în două categorii:
 - a) *Directe*. Din aceasta categorie fac parte cheltuielile cu întreținerea în țară și pe teritorii străine a armatei, flotei maritime și aeriene, achiziționarea de armament, echipament militar, mijloace de subzistență etc.
 - b) *Indirecte*. Din aceasta categorie fac parte cheltuielile legate de lichidarea urmărilor războiului, cum ar fi: plățile în contul datoriei publice contractate în timpul războiului, reparațiile (despăgubirile) de război; pensiile datorate invalizilor, văduvelor și orfanilor de război; cheltuieli legate de aplicarea unor acorduri internaționale cu caracter militar (de exemplu, acordarea de „ajutoare militare”), cheltuielile cu pregătirea de războaie (pentru cercetări științifice în scopuri militare, dezvoltarea industriei de război etc.).

2.4. Cheltuielile bugetare pentru funcționarea aparatului de stat

- O categorie importantă de cheltuieli publice o constituie cele pentru întreținerea și funcționarea organelor de administrație. Situate pe toate treptele structurii organizatorice a statului, acestea acționează ca organe ale puterii sau administrației de stat, alese sau numite, și se ocupă de cele mai variate probleme, începând cu elaborarea și adoptarea legilor, întreținerea de relații diplomatice cu alte state, stabilirea și încasarea impozitelor și taxelor, canalizare, salubritate, iluminatul public, îngrijirea parcurilor, înregistrarea actelor de stare civilă, și până la sistematizarea teritorială, construirea de drumuri și poduri, întreținerea și repararea străzilor, protecția mediului înconjurător, apărarea contra inundațiilor, paza contra incendiilor etc.
- La acestea se adaugă cheltuielile privind organele însărcinate cu menținerea ordinii publice, și anume: poliția și jandarmeria, siguranța statului, justiția și procuratura, deci întreg aparatul cu atribuții coercitive.
- Mărimea cheltuielilor pentru funcționarea aparatului de stat sporește odată cu creșterea complexității vieții economico-sociale ajungând astăzi în țările dezvoltate la peste o treime din venitul național și deținând ponderea cea mai importantă în totalul cheltuielilor publice.

2.5. Cheltuieli publice pentru acțiuni economice

- Funcția economico-organizatorică a statului se manifestă, între altele, în dezvoltarea sistematică în ramurile economiei naționale, potrivit cerințelor legilor economice.
- În acest scop, an de an, statul a alocat și alocă o bună parte din resursele sale bănești în scopul dezvoltării neîntrerupte a economiei naționale.
- Cheltuielile publice cu caracter economic au cunoscut o creștere deosebită în perioada postbelică, concretizând conținutul politicilor intervenționiste.

2.5.1. Cheltuieli bugetare pentru funcționarea sectorului de stat

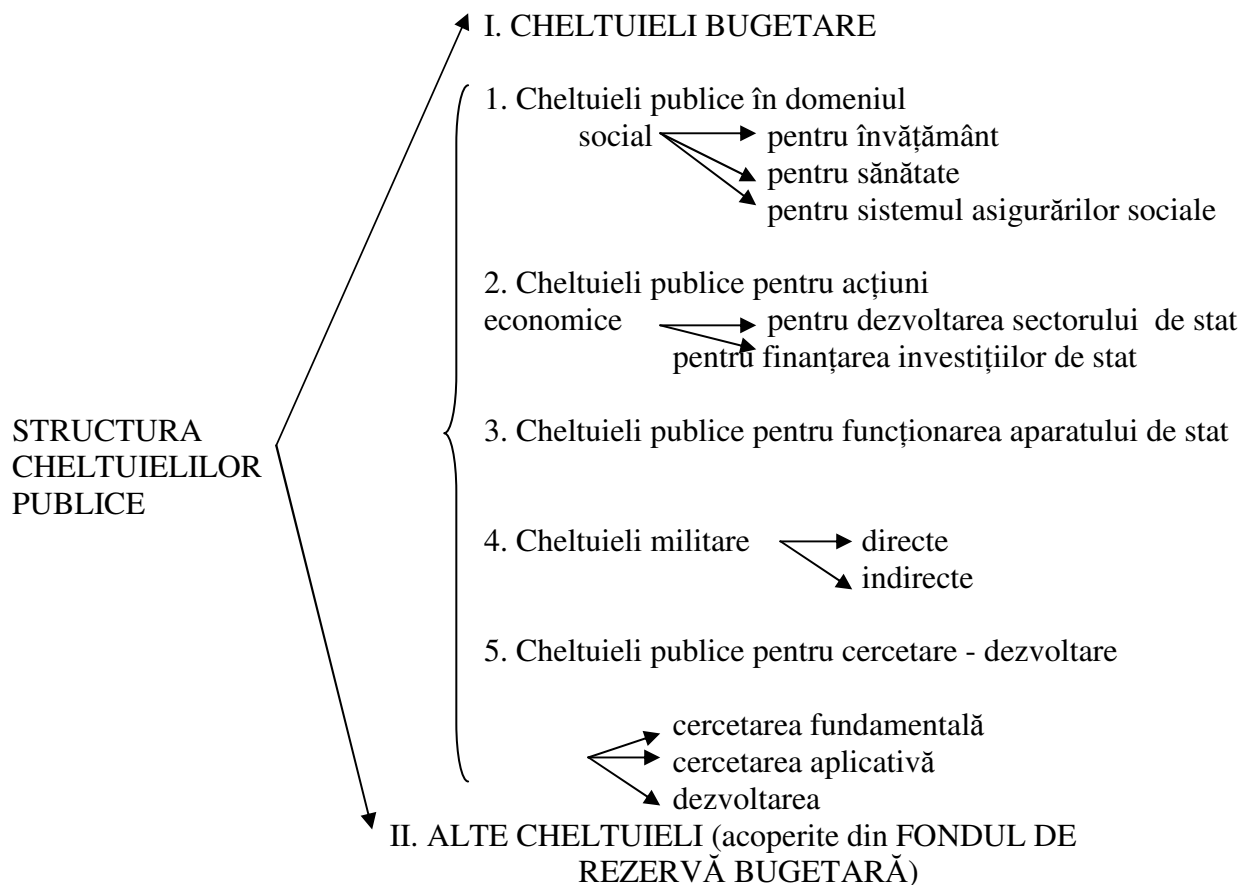
- Asemenea cheltuieli publice sunt des întâlnite în practica bugetară a statelor, realizându-se sub diferite forme și modalități.
- În primul rând, statul participă, alături de corporațiile particulare, la dezvoltarea unor ramuri industriale sub pretext că asemenea cheltuieli sunt reclamate de „nevoile națiunii” de „apărarea patriei” etc.
- În al doilea rând, statul suportă integral cheltuielile cu construirea unor întreprinderi, în special cu caracter militar, pe care le finanțează direct de la buget.
- În al treilea rând, statul suportă cheltuielile de răscumpărare a unor întreprinderi de la particulari, fie din considerente de ordin politic, fie pentru a-i salva pe aceștia de la faliment.
- În sectorul de stat, în cadrul instituțiilor publice de subordonare centrală sau locală sunt efectuate cheltuieli importante pentru diverse obiective: achiziții de bunuri necesare funcționării, achiziții de servicii și de lucrări necesare bunei desfășurări a activității instituțiilor publice. Toate aceste achiziții nu se pot efectua prin contractarea directă de la entități economice private, ci prin aplicarea unor **proceduri de achiziție publică** strict reglementate de legiuitor, în scopul evitării cheltuirii neeconomice a resurselor bugetare și în scopul asigurării transparenței.

2.5.2. Finanțarea investițiilor de stat

- Între cheltuielile pentru finanțarea economiei naționale, investițiile ocupă locul cel mai important.
- După structura lor, investițiile se împart în:
 - lucrări de construcție,
 - procurarea de utilaje,
 - montarea utilajelor,
 - procurări de obiecte de inventar care fac parte din fondurile fixe
 - alte cheltuieli de investiții.
- Investițiile cu caracter productiv ale unităților economice de stat se finanțează din fondul național de dezvoltare economico-socială, astfel:
 - din fondul central: investițiile de interes național privind construirea de noi întreprinderi sau combinate, acțiunile importante privind dotarea cu utilaje și mijloace de transport, precum și alte obiective și acțiuni;

- din fondul local al unităților administrativ-teritoriale: investițiile de interes local privind construirea de noi unități, precum și alte obiective și acțiuni;
- din fondul propriu al unităților economice: investițiile privind dezvoltări, modernizări, amenajări, reutilări și reînnoiri de capacități, îmbunătățirea proceselor tehnologice, obiectivele de interes comun pentru componente ale centralelor industriale etc.

CAPITOLUL VII -



Capitolul VIII Controlul financiar

Secțiunea 1. Noțiunea, rolul, funcțiile și obiectul controlului financiar

- **Noțiunea de control** provine din expresia *contra rolus* care înseamnă verificarea actului original după duplicatul care se încredințează în acest scop unei alte persoane.
- Controlul este acțiunea de stabilire a exactității operațiunilor materiale care se efectuează anticipat executării acestora, concomitent sau la scurt timp de la desfășurarea lor.
- Ca și componentă a controlului economic, controlul financiar are ca obiectiv cunoașterea de către stat a modului în care sunt administrate mijloacele materiale și financiare de către societățile comerciale publice, modul de realizare și cheltuire a banului public, asigurarea echilibrului financiar, realizarea eficienței economico-financiare, dezvoltarea economiei naționale, înfăptuirea progresului social.
- Controlul financiar reprezintă un mijloc de prevenire a faptelor ilegale, de identificare a deficiențelor și de stabilire a măsurilor necesare pentru restabilirea legalității.
- Statul joacă un rol deosebit de important în conducerea societății, în rezolvarea problemelor pe care le ridică construcția socio-economică a țării, mai ales în etapa actuală de tranziție spre economia de piață. Prezența statului democratic în ansamblul desfășurării activităților socio-economice reprezintă o necesitate obiectivă.
- Controlul are ca direcții esențiale organizarea mai bună a muncii, întărirea ordinii și disciplinei în organizarea și desfășurarea activității economice, a disciplinei tehnologice, gospodărirea eficientă a mijloacelor de muncă, materiale și financiare, respectarea și aplicarea fermă a legislației țării de către toți membrii societății, organizarea și conducerea științifică a întregii activități social-economice pe baza coordonatelor stabilite la elaborarea programelor de dezvoltare, buna desfășurare a procesului de transformare a deciziei în acțiune și a acțiunii în rezultate mai eficiente.
- Controlul constă în examinarea realizării acțiunilor conform programului fixat, a ordinilor date și cu respectarea principiilor stabilite.
- Obiectul controlului îl reprezintă identificarea și soluționarea erorilor, abaterilor, lipsurilor și deficiențelor, în vederea remedierii și prevenirii lor pe viitor.
- Prin modul de organizare și exercitare, prin rolul și obiectivele pe care le urmărește, controlul financiar îndeplinește următoarele **funcții**:
 - funcția de evaluare,
 - funcția preventivă,

- funcția de documentare,
 - funcția recuperatorie,
 - funcția pedagogică.
- Obiectul controlului financiar îl formează actele și operațiunile emise sau îndeplinite de agenții economici, instituțiile publice, precum și de alți participanți la viața economico-financiară a statului.
- În timpul controlului, echipele de control trebuie să urmărească dacă actele și operațiunile care fac obiectul examinării îndeplinesc în mod cumulativ *condițiile de legalitate, operativitate, eficiență, economicitate și realitate.*

Secțiunea 2. Reglementarea și formele controlului financiar al execuției bugetare

- *De lege lata* controlul financiar al execuției bugetare este reglementat prin trei acte normative esențiale¹, care stabilesc și formele acestui tip de control: controlul financiar preventiv, controlul intern, auditul public intern și controlul ulterior al Curții de Conturi.
- Din punct de vedere teoretic, există mai multe **criterii de delimitare** a formelor controlului financiar:
- După momentul efectuării controlului: anterior, concomitent sau ulterior efectuării operațiunii supusă verificării.
- Din punctul de vedere al organului care realizează controlul există: controlul exercitat de Ministerul Finanțelor, controlul exercitat de către ordonatorul principal de credite la ordonatorii secundari și terțiari aflați sub autoritatea sa, controlul propriu organizat de entitatea publică asupra propriilor operațiuni efectuate, control exercitat prin departamentul de specialitate intern și controlul exercitat de către Curtea de Conturi.
- După sfera de activitate poate fi intern, caz în care se efectuează pe baza dispozițiilor din interiorul societății sau extern, când se bazează pe documentele existente la alți agenți economici.
- După perioada de timp, controlul poate fi permanent sau periodic, total sau parțial.
- Dacă este grupat pe diverse sectoare ale activității, există controlul de magazie, de documente etc.
- După organele care execută controlul : control financiar ierarhic, control de gestiune sau control de execuție.
- După modul de concretizare distingem: control direct, control indirect, control de drept sau control de fapt.

¹ Ordonanța nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern și Legea nr. 94/1992 privind Curtea de Conturi a României.

Secțiunea 3. Controlul financiar preventiv

- Controlul financiar preventiv are drept **scop** identificarea operațiunilor care nu respectă condițiile de legalitate și regularitate și/sau, după caz, de încadrare în limitele și destinația creditelor bugetare și de angajament și prin a căror efectuare s-ar prejudicia patrimoniul public și/sau fondurile publice.
- Fac **obiectul controlului financiar preventiv** operațiunile care vizează, în principal:
 - angajamentele legale și angajamentele bugetare;
 - deschiderea și repartizarea de credite bugetare;
 - modificarea repartizării pe trimestre și pe subdiviziuni a clasificației bugetare a creditelor aprobate, inclusiv prin virări de credite;
 - ordonanțarea cheltuielilor;
 - constituirea veniturilor publice, în privința autorizării și stabilirii titlurilor de încasare;
 - concesionarea sau închirierea de bunuri aparținând domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale;
 - vânzarea, gajarea, concesionarea sau închirierea de bunuri aparținând domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale;
 - alte categorii de operațiuni stabilite prin ordin al ministrului finanțelor publice.

În funcție de specificul entității publice, conducătorul acesteia decide exercitarea controlului financiar preventiv și asupra altor categorii de operațiuni.

- Entitățile publice, în înțelesul legii, la care se organizează controlul financiar preventiv sunt:
 - autoritățile publice și autoritățile administrative autonome;
 - instituțiile publice aparținând administrației publice centrale și locale și instituțiile publice din subordinea acestora;
 - regiile autonome de interes național sau local;
 - companiile sau societățile naționale;
 - societățile comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială deține capitalul majoritar și utilizează/administrează fonduri publice și/sau patrimoniu public;
 - agențiile, cu sau fără personalitate juridică, care gestionează fonduri provenite din finanțări externe, rambursabile sau nerambursabile, cum ar fi: unitățile de management al proiectelor (UMP), unitățile de coordonare a proiectelor (UCP), Oficiul de plăți și contractare PHARE (OPCP), Agenția SAPARD, Fondul Național de Preaderare, precum și alte agenții de implementare a fondurilor comunitare;
 - Ministerul Finanțelor Publice, pentru operațiunile de trezorerie, datorie publică, realizarea veniturilor statului și a contribuției României la bugetul Uniunii Europene;

- autoritățile publice executive ale administrației publice locale, pentru operațiunile de datorie publică și realizarea veniturilor proprii.
- *Conținutul controlului financiar preventiv.* Potrivit art. 23 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, controlul financiar preventiv se exercită asupra tuturor operațiunilor care afectează fondurile publice și/sau patrimoniul public.
- Controlul financiar preventiv se exercită asupra documentelor în care sunt consemnate operațiunile patrimoniale, înainte ca acestea să devină acte juridice, prin aprobarea lor de către titularul de drept al competenței sau de către titularul unei competențe delegate în condițiile legii.
- Controlul financiar preventiv al operațiunilor se exercită pe baza actelor și/sau documentelor justificative certificate în privința realității, regularității și legalității, de către conducătorii compartimentelor de specialitate emitente.
- La entitățile publice unde nu sunt organizate compartimente de specialitate juridică și/sau financiar-contabilă, controlul financiar preventiv se va exercita exclusiv prin viza persoanei desemnate de conducătorul entității publice.
- Conducătorii compartimentelor de specialitate răspund pentru realitatea, regularitatea și legalitatea operațiunilor ale căror acte și/sau documente justificative le-au certificat sau avizat.
- Obținerea vizei de control financiar preventiv pentru operațiuni care au la bază acte și/sau documente justificative certificate sau avizate, care se dovedesc ulterior nereală, inexacte sau nelegale, nu exonerează de răspundere șefii compartimentelor de specialitate sau alte persoane competente din cadrul acestora.
- Controlul financiar preventiv este de două feluri: control financiar preventiv propriu¹ și control financiar preventiv delegat².

3.1. Controlul financiar preventiv propriu

3.1.1. Organizarea controlului financiar preventiv propriu

- Entitățile publice, prin conducătorii acestora, au obligația de a organiza controlul financiar preventiv propriu și evidența angajamentelor în cadrul compartimentului contabil.

¹ Organizat de entitatea publică prin compartimentul de specialitate.

² Organizat de către Ministerul Finanțelor Publice prin intermediul controlorilor delegați.

- Conducătorii entităților publice¹ au obligația să stabilească proiectele de operațiuni supuse controlului financiar preventiv, documentele justificative și circuitul acestora, cu respectarea dispozițiilor legale.
- Controlul financiar preventiv se organizează, de regulă, în cadrul compartimentelor de specialitate financiar-contabilă. În raport de natura operațiunilor, conducătorul entității publice poate decide extinderea acestuia și la nivelul altor compartimente de specialitate în care se inițiază, prin acte juridice, sau se constată obligații de plată sau alte obligații de natură patrimonială.

3.1.2. Persoanele care exercită controlul financiar preventiv

- Persoanele care exercită controlul financiar preventiv propriu sunt, de regulă, numite din cadrul compartimentului financiar-contabil, putând însă face parte și din alte compartimente de specialitate.
- Numirea persoanelor însărcinate cu efectuarea controlului financiar preventiv propriu se realizează astfel:
 - a) la instituțiile publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și al bugetului oricărui fond special, de către conducătorul instituției, prin act de decizie internă și cu acordul Ministerului Finanțelor Publice – Direcția generală de control financiar preventiv.
 - b) la celelalte entități publice, prin decizia conducătorului acestora, cu acordul entității publice ierarhic superioare.

3.1.3. Exercițarea controlului financiar preventiv propriu

- Prin exercitarea controlului financiar preventiv propriu se verifică legalitatea operațiunilor de urmează a fi derulate.
- Controlul legalității se realizează prin operațiunea de avizare.
- În ipoteza în care operațiunea este legală, persoana însărcinată cu exercitarea controlului va **acorda viza de control financiar**, iar în ipoteza în care operațiunea este nelegală ori trebuie să suporte anumite corective, persoana însărcinată cu exercitarea controlului preventiv va **refuza** acordarea vizei de control financiar preventiv.
- **Viza de control financiar preventiv** se exercită prin semnătura persoanei desemnate și prin aplicarea sigiliului personal, care va cuprinde următoarele informații: denumirea entității publice; mențiunea «vizat pentru control financiar preventiv»; numărul sigiliului (numărul de identificare a titularului acestuia); data acordării vizei (an, luna, zi).

3.2. Controlul financiar preventiv delegat

¹ Ministerul Finanțelor Publice va organiza atât controlul financiar preventiv propriu cât și pentru operațiunile privind datoria publică și bugetul trezoreriei statului.

3.2.1. Organizarea controlului financiar preventiv delegat

- Ministerul Finanțelor Publice poate exercita, prin controlori delegați numiți de ministrul finanțelor publice, controlul preventiv la unele entități publice asupra unor operațiuni care pot afecta execuția în condiții de echilibru a bugetelor sau care sunt asociate unor categorii de riscuri determinate prin metodologia specifică analizei riscurilor.
- Controlul preventiv delegat se exercită la nivelul ordonatorilor principali de credite ai bugetelor componente ale sistemului bugetar.
- De asemenea, ministrul finanțelor publice numește unul sau mai mulți controlori delegați pentru operațiunile derulate prin bugetul trezoreriei statului, pentru operațiuni privind datoria publică și pentru alte operațiuni specifice Ministerului Finanțelor Publice.
- Prin ordin, ministrul finanțelor publice poate decide exercitarea controlului financiar preventiv delegat și asupra operațiunilor finanțate sau cofinanțate din fonduri publice ale unor ordonatori secundari sau terțiari de credite sau ale unor persoane juridice de drept privat, dacă prin aceștia se derulează un volum ridicat de credite bugetare și/sau de angajament sau părți semnificative din programele aprobate, iar operațiunile presupun un grad ridicat de risc.
- Pentru asigurarea gestiunii financiare, în condiții de legalitate, economicitate și eficiență, a fondurilor acordate României de Uniunea Europeană și pentru implementarea procedurilor prevăzute în regulamentele organismelor finanțatoare, ministrul finanțelor publice numește controlori delegați și la agențiile de implementare și pentru Fondul Național de Preaderare.
-
-

3.2.2. Persoanele care exercită controlul financiar preventiv delegat

- Controlorul delegat¹ este funcționar public, angajat al Ministerului Finanțelor Publice.
- Numirea controlorilor delegați se face prin ordin al ministrului finanțelor publice. Prin ordinul de numire se stabilesc tipurile de operațiuni care se supun controlului preventiv delegat, precum și limitele de la care acesta se exercită.
- Controlorii delegați nu pot fi soți, rude sau afini până la gradul al IV-lea inclusiv cu ordonatorul de credite pe lângă care sunt numiți.
- Controlorilor delegați le sunt interzise exercitarea, direct sau prin persoane interpuse, a activităților de comerț, precum și participarea la administrarea sau conducerea unor societăți comerciale sau civile. Ei nu

¹ La nivelul Ministerului Finanțelor Publice se organizează Corpul Controlorilor delegați, ca un compartiment distinct în structura Ministerului Finanțelor Publice și cuprinde ansamblul controlorilor delegați. Corpul controlorilor delegate este condus de controlorul financiar șef.

pot exercita funcția de expert judiciar sau arbitru desemnat de părți într-un arbitraj.

- Funcția de controlor delegat este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.
- Se interzice controlorilor delegați să facă parte din partide politice sau să desfășoare activități publice cu caracter politic.

3.2.3. Exercițarea controlului financiar preventiv delegat

- Controlul financiar preventiv delegat se exercită asupra operațiunilor care se înscriu în condițiile fixate prin ordinul de numire.
- Controlul financiar preventiv delegat se exercită asupra operațiunilor ce intră în competența sa numai după ce acestea au fost supuse controlului preventiv intern.
- Operațiunile refuzate la viza de control preventiv intern nu mai sunt supuse controlului preventiv delegat.
- Controlul financiar preventiv delegat se efectuează în termenul cel mai scurt.
- Perioada maximă pentru acordarea sau, după caz, pentru refuzul vizei de control financiar preventiv delegat este de 3 zile lucrătoare de la prezentarea proiectului unei operațiuni, însoțit de toate documentele justificative.
- În cazuri excepționale, controlorul delegat are dreptul să prelungească perioada de 3 zile lucrătoare cu maximum 5 zile lucrătoare, pe baza unui referat de justificare pe care are obligația să îl transmită de îndată spre informare controlorului financiar șef și ordonatorului de credite.
- În urma analizării legalității și economicității unei operațiuni, controlorul delegat poate acorda viza sau poate refuza viza de control preventiv delegat.
- Viza de control financiar preventiv delegat se acordă sau se refuză în scris, pe formular tipizat, și trebuie să poarte semnătura și sigiliul personal al controlorului delegat competent.

3.3. Raportul național anual privind controlul preventiv

- Ministerul Finanțelor Publice, prin Direcția Generală de Control Financiar preventiv, elaborează raportul național anual privind controlul preventiv.
- Ministerul Finanțelor Publice transmite acest raport spre dezbatere Guvernului, o dată cu conturile generale anuale de execuție a bugetelor prevăzute de lege.
- În raportul național anual privind controlul preventiv se va face referire la:
 - a) rezultatele activității de control financiar preventiv,

- b) factorii de risc în administrarea patrimoniului și/sau fondurilor publice,
- c) acțiunile ce au fost sau trebuie întreprinse pentru reducerea riscurilor în
în administrarea patrimoniului și/sau fondurilor publice.

Secțiunea 4. Controlul intern

- Controlul intern reprezintă ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia și cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic¹, eficient² și eficace³.
- Controlul intern este mai puțin specific decât controlul preventiv.
- Controlul intern este o sintagmă care se referă la orice tip de control și, în același timp, înglobează toate formele de control organizate la nivelul unei entități publice, mai puțin controlul preventiv.
- Spre deosebire de controlul preventiv, care pune accentul pe legalitatea unei operațiuni, controlul intern pune accentul pe randamentul acesteia.
- Controlul intern înglobează toate categoriile de control, inclusiv auditul public intern⁴.
- Controlul intern este organizat și funcționează din inițiativa conducătorului entității publice. Conducătorul entității publice are obligația organizării controlului intern, legea stabilind pe de o parte sarcinile conducătorului și, pe de altă parte, cerințele generale și specifice ale controlului intern.
- Conducătorul instituției publice trebuie să asigure elaborarea, aprobarea, aplicarea și perfecționarea structurilor organizatorice, reglementărilor metodologice, procedurilor și criteriilor de evaluare, pentru a satisface cerințele generale și specifice de control intern.
- Scopul final al organizării controlului intern este **buna gestiune financiară**⁵ prin asigurarea legalității regularității, economicității, eficacității și eficienței în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului public.

¹ Prin economicitate înțelegem minimizarea costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activități, cu menținerea calității corespunzătoare a acestor rezultate [art. 2 lit. h) O.G. nr. 119/1999].

² Prin eficiență înțelegem maximizarea rezultatelor unei activități în relație cu resursele utilizate [art. 2 lit. j) O.G. nr. 119/1999].

³ Prin eficacitate înțelegem gradul de îndeplinire a obiectivelor programate pentru fiecare dintre activități și raportul dintre efectul proiectat și rezultatul efectiv al activității respective [art. 2 lit. l) O.G. 119/1999].

⁴ Art. 2 lit. d) O.U.G. nr. 119/1999.

⁵ Art. 5 O.G. nr. 119/1999.

- Ministerul Finanțelor Publice este autoritatea administrației publice centrale de specialitate care are responsabilitatea elaborării și implementării politicii în domeniul gestiunii financiare pentru toate entitățile publice.
- Ministerul Finanțelor Publice îndrumă metodologic, coordonează și supraveghează asigurarea bunei gestiuni financiare în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului public.

Secțiunea 5. Auditul public intern

5.1. Definiție

- Auditul public intern reprezintă o activitate funcțional independentă și obiectivă, care dă asigurări și consiliere conducerii pentru buna administrare a veniturilor și cheltuielilor publice, perfecționând activitățile entității publice.

5.2. Tipuri de audit

- Legea privind auditul public intern definește următoarele **tipuri** de audit:
 - a) auditul de sistem,
 - b) auditul performanței,
 - c) auditul de regularitate.

5.3. Sfera auditului public intern cuprinde:

- a) activitățile financiare sau cu implicații financiare desfășurate de entitatea publică din momentul constituirii angajamentelor până la utilizarea fondurilor de către beneficiarii finali, inclusiv a fondurilor provenite din asistența externă;
- b) *constituirea veniturilor publice*, respectiv autorizarea și stabilirea titlurilor de creanță, precum și a facilităților acordate la încasarea acestora;
- c) *administrarea patrimoniului public*, precum și vânzarea, gajarea, concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul privat/public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;
- d) *sistemele de management financiar și control*, inclusiv contabilitatea și sistemele informatice aferente.

5.4. Obiectivele auditului public intern sunt:

- a) *asigurarea obiectivă și consilierea*, destinate să îmbunătățească sistemele și activitățile entității publice;

- b) *sprijinirea îndeplinirii obiectivelor entităţii publice* printr-o abordare sistematică și metodică, prin care se evaluează și se îmbunătățește eficacitatea sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor administrării.

5.5. Organizarea auditului public intern în România

- Auditul public intern este organizat astfel:
 - a) Comitetul pentru Audit Public Intern (CAPI);
 - b) Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern (UCAAPI);
 - c) Compartimentele de audit public intern din entitățile publice.

5.5.1. Comitetul pentru Audit Public Intern (CAPI)

- Este un organism cu caracter consultativ care acționează în vederea definirii strategiei și a îmbunătățirii activității de audit public intern în sectorul public.

5.5.2. Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern (UCAAPI)

- Se constituie în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, în subordinea directă a ministrului finanțelor publice.
- Obiectivele UCAAPI sunt elaborarea strategiei și a cadrului normativ general, de coordonare și evaluare a activității de audit public intern la nivel național și de realizare a misiunilor de audit public intern de interes național cu implicații multisectoriale.

5.5.3. Compartimentele de audit public intern din entitățile publice

Organizarea și conducerea compartimentului de audit public intern

- Compartimentul de audit public intern este constituit la nivelul entităților publice.
- Conducătorul instituției publice, sau în cazul altor entități publice, organul de conducere colectivă, are obligația instituirii cadrului organizatoric și funcțional necesar desfășurării activității de audit public intern.

Obiectivele compartimentului de audit public intern

- Obiectivele compartimentului de audit public intern sunt:
 - a) de a ajuta entitatea publică atât în ansamblul cât și structurile sale prin intermediul opiniilor și recomandărilor;
 - b) să gestioneze mai bine riscurile;

- c) să asigure o mai bună administrare și păstrare a patrimoniului;
- d) să asigure o mai bună monitorizare a conformității cu regulile și procedurile existente;
- e) să asigure o evidență contabilă și un management informatic fiabile și corecte;
- f) să îmbunătățească calitatea managementului, a controlului și auditului intern;
- g) să îmbunătățească eficiența și eficacitatea operațiilor.

5.5.4. Desfășurarea auditului public intern

- Auditul public intern se realizează pe baza unui **plan de audit public intern** elaborat de conducătorul compartimentului pentru audit public intern al instituției respective prin misiuni¹ de audit public intern.
- Proiectul planului de audit public intern se elaborează de către compartimentul de audit public intern, pe baza evaluării riscului asociat diferitelor structuri, activități, programe/proiecte sau operațiuni, precum și prin preluarea sugestiilor conducătorului entității publice, prin consultare cu entitățile publice ierarhic superioare, ținând seama de recomandările Curții de Conturi.
- Conducătorul entității publice aprobă anual proiectul planului de audit public intern.
- Auditorul intern desfășoară audituri *ad hoc*, respectiv misiuni de audit public intern cu caracter excepțional, necuprinse în planul anual de audit public intern, în condițiile prevăzute la art. 15.
- În realizarea misiunilor de audit auditorii interni își desfășoară activitatea pe bază de ordin de serviciu, emis de șeful compartimentului de audit public intern, care prevede în mod explicit scopul, obiectivele, tipul și durata auditului public intern, precum și nominalizarea echipei de auditare.
- Compartimentul de audit public intern notifică structura care va fi auditată, cu 15 zile înainte de declanșarea misiunii de audit, precizând scopul, principalele obiective, durata misiunii de audit., tematica în detaliu, programul comun de cooperare, precum și perioadele în care se realizează intervențiile la fața locului, conform normelor metodologice.
- Auditorii interni au acces la toate datele și informațiile, inclusiv la cele existente în format electronic, pe care le consideră relevante pentru scopul și obiectivele precizate în ordinul de serviciu.
- Auditorii interni pot solicita date, informații, precum și copii ale documentelor, certificate pentru conformitate, de la persoanele fizice și

¹ Obiectivele principale ale unei misiuni de audit public intern sunt : asigurarea conformității procedurilor și operațiunilor cu normele juridice (auditul de regularitate) și evaluarea rezultatelor privind obiectivele urmărite și examinarea impactului efectiv (auditul de performanță).

juridice aflate în legătură cu structura auditată, iar acestea au obligația de a le pune la dispoziție la data solicitată.

- Ori de câte ori în efectuarea auditului public intern sunt necesare cunoștințe de strictă specialitate, conducătorul compartimentului de audit public intern poate decide asupra oportunității contractării de servicii de expertiză/consultanță din afara entității publice.
- Auditorii interni elaborează un proiect de raport de audit public intern la sfârșitul fiecărei misiuni de audit public intern; proiectul de raport de audit public intern reflectă cadrul general, obiectivele, constatările, concluziile și recomandările. Raportul de audit public intern este însoțit de documente justificative.
- Proiectul de raport de audit public intern se transmite la structura auditată; aceasta poate trimite, în maximum 15 zile de la primirea raportului, punctele sale de vedere, care vor fi analizate de auditorii interni.
- În termen de 10 zile de la primirea punctelor de vedere compartimentul de audit public intern organizează reuniunea de conciliere cu structura auditată, în cadrul căreia se analizează constatările și concluziile, în vederea acceptării recomandărilor formulate.
- Șeful compartimentului de audit public intern trimite raportul de audit public intern finalizat, împreună cu rezultatele concilierii, conducătorului entității publice care a aprobat misiunea, pentru analiză și avizare; pentru instituția publică mică, raportul de audit public intern este transmis spre avizare conducătorului acesteia. După avizare recomandările cuprinse în raportul de audit public intern vor fi comunicate structurii auditate.
- Structura auditată informează compartimentul de audit public intern asupra modului de implementare a recomandărilor, incluzând un calendar al acestora.
- Compartimentul de audit public intern verifică și raportează UCAAPI sau organului ierarhic superior, după caz, asupra progreselor înregistrate în implementarea recomandărilor.

Secțiunea 6. Curtea de Conturi

6.1. Organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Considerații generale

- Sediul materiei: Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, modificată și republicată Curtea de Conturi este instituția supremă de control financiar ulterior extern în domeniul financiar, funcționând în mod independent pe lângă Parlamentul României, dar cu respectarea dispozițiilor prevăzute în Constituție și în celelalte legi ale țării.

- Constituția României, prin art. 139, stabilea pentru Curtea de Conturi cadrul în care urma a se constitui și a funcționa. Această afirmație se bazează pe faptul că reglementarea constituțională datează din anul 1991, iar Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, prin care se pune în practică această reglementare, apare un an mai târziu¹ urmând a suporta modificări și completări ulterioare prin: Legea nr. 59/1993², Legea nr. 65/1993³; Legea nr. 50/1995 privind salarizarea membrilor și a personalului Curții de Conturi⁴, Legea nr. 99/1999⁵, Legea nr. 204/1999⁶. Legea nr. 94/1992 a fost republicată în 2000⁷ în baza art. II din Legea nr. 204/1999, dându-se articolelor o nouă numerotare. Anul 2002 aduce pentru Curtea de Conturi modificări importante în ceea ce privește organizarea și funcționarea acestei instituții, prin adoptarea și promulgarea Legii nr. 77/2002⁸.
- Rațiunea înființării Curții de Conturi rezidă în a „asigura populației atât cunoașterea dacă banii de care se dispensează prin impozite și averea publică sunt administrați conform legii, cât și convingerea că toți cei care nu respectă legea sunt obligați la răspundere, la recuperarea prejudiciilor cauzate.”⁹

6.1.1. Principii de funcționare

- Funcționarea Curții de Conturi este guvernată de două principii:
 - principiul unicității;
 - principiul autonomiei.

6.1.2. Funcțiile Curții de Conturi

- Funcțiile Curții de Conturi sunt stabilite prin art. 139 alin. (1) din Constituția revizuită¹⁰ conform căruia Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii, Curtea exercită și atribuții jurisdicționale.
- Potrivit legii, Curtea de Conturi are funcția de control financiar ulterior în domeniul financiar.

¹ M. Of. nr. 224 din 9 noiembrie 1992.

² M. Of. nr. 177 din 26 iulie 1993.

³ M. Of. nr. 241 din 7 octombrie 1993.

⁴ M. Of. nr. 107 din 31 mai 1995.

⁵ M. Of. nr. 236 din 27 mai 1999.

⁶ M. Of. nr. 646 din 30 decembrie 1999.

⁷ M. Of. nr. 116 din 16 martie 2000.

⁸ M. Of. nr. 104 din 7 februarie 2002.

⁹ M. Boulescu, Curtea de Conturi. Tradiție și actualitate, Ed. Eficient, București, 1994, p. 67.

¹⁰ M. Of. nr. 669/22.09.2003.

- În cadrul **funcției de control**, Curtea desfășoară o activitate „de verificare a legalității, nașterii, modificării și stingerii raporturilor juridice financiare în scopul aplicării corecte a legislației financiare”.¹
- Curtea de Conturi exercită controlul general asupra gestionării bugetului public, formarea și întrebuințarea fondurilor bănești, dar și asupra cauzelor care conduc la deficiențe, atât în ce privește bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale, cât și fondurile bănești speciale, de tezaur și din împrumuturi publice, utilizarea alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor și transferurilor din bugetul de stat, precum și utilizarea fondurilor puse la dispoziția României de Uniunea Europeană.
- Curtea de Conturi deține competența exclusivă de control asupra Băncii Naționale a României.
- Curtea de Conturi prezintă la sfârșitul fiecărui exercițiu bugetar, Parlamentului, un Raport Public Anual care poate avea caracter de recomandare pentru legislativ, privitor la activitatea sa în domeniul reglementării financiare.

6.1.3. Numea și statutul personalului

Capitolul al VII-lea al Legii de organizare și funcționare a Curții de Conturi reglementează statutul personalului Curții, precum și procedura de numire în funcții a acestora.

- **Consilierii de conturi** sunt membri ai Curții de Conturi cu statut de demnitari de stat. În număr de 18, ei alcătuiesc Plenul Curții de Conturi. Sunt numiți de Parlament în ședință comună la propunerea Comisiei pentru buget – finanțe – bănci a Senatului și a comisiei similare a Camerei Deputaților. În aceeași manieră, cu respectarea aceleiași proceduri, dintre consilierii de conturi Parlamentul numește pe președintele Curții de Conturi, pe vicepreședintele acesteia și pe cei doi președinți ai secțiilor. Funcțiile de președinte și vicepreședinte vor fi ocupate de persoane cu pregătire economică și juridică.
- Mandatul de consilier de conturi **încetează**:
 - la expirarea termenului pentru care a fost numit, dacă mandatul nu a fost reînnoit;
 - prin încetarea de drept;
 - prin demisie;
 - prin pierderea drepturilor electorale;
 - prin deces;
 - în caz de incompatibilitate a exercitării funcției pentru o perioadă mai mare de 6 luni. Parlamentul constată incompatibilitatea, el fiind și singurul în măsură să-i revoce din funcție pe consilierii de conturi, urmând ca, în ședință comună, să

¹ *Ibidem*, p. 305-406.

numească o nouă persoană pentru ocuparea postului rămas vacant, pentru restul perioadei până la expirarea mandatului;

- în caz de nerespectare a obligației de a nu face parte dintr-un partid politic;
- pentru revocarea din funcție;
- pentru nerespectarea prevederilor constituționale conform cărora funcțiile și demnitățile publice pot fi ocupate de persoane care au numai cetățenia română și domiciliul în România.

- **Controlorii financiari** sunt numiți de Președintele Curții de Conturi și se bucură de stabilitate. Ei nu pot fi cercetați, reținuți, arestați sau trimiși în judecată decât la cererea Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a României, cu aprobarea plenului Curții de Conturi.
- Personalul de specialitate se numește de Președintele Curții de Conturi, iar secretarul general este numit de Comitetul de Conducere al Curții.
- Personalul cu funcții de conducere și cel de specialitate sunt supuși incompatibilităților prevăzute de Statutul funcționarilor publici și de Codul etic al profesiei.

6.1.4. Structura Curții de Conturi și atribuțiile membrilor acesteia

- Structurile organizatorice ale Curții de Conturi sunt enumerate de art. 8 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, republicată și anume:
 - Secția de control financiar ulterior;
 - Camerele de conturi județene și a municipiului București;
 - Secretariatul general.
- Conducerea Curții de Conturi, potrivit art. 10 alin. (1), se exercită de către plen, Comitetul de conducere, președintele și vicepreședintele Curții.
- **Plenul Curții de Conturi**, alcătuit din 18 consilieri de conturi, este reglementat de art. 9 și reprezintă organul colectiv al Curții abilitat „să ia cele mai importante măsuri privind conducerea și strategia desfășurării activității Curții“.
- **Comitetul de conducere** este alcătuit din 7 membri: președintele și vicepreședintele Curții și Președinții Secției de Control Ulterior și încă 4 consilieri de conturi aleși de plenul Curții.
- **Președintele Curții de Conturi**, vicepreședintele și președintele Secției de control financiar ulterior sunt numiți de către Parlament.
- **Secția de control financiar** ulterior este formată din 9 consilieri de conturi și din controlori financiari. Este condusă de către un consilier de conturi cu funcția de președinte de secție, fiind organizată pe divizii și direcții teritoriale. În cadrul diviziilor pot fi organizate direcții de specialitate, servicii și birouri.

- **Camerele de conturi județene** exercită funcția de control a Curții de Conturi în unitățile administrativ-teritoriale. Ele se compun din direcții de control financiar ulterior ale camerelor județene, formate din controlori financiari și conduse de câte un director și un director adjunct.
- Activitatea **Secretariatului general** este reglementată de art. 15 din legea organică, care, în alin. (2), dispune că structura organizatorică a Secretariatului general și atribuțiile compartimentelor din cadrul acestuia se stabilesc de plenul Curții de Conturi. Rolul Secretariatului general este acela de a asigura funcționalitatea, informarea și documentarea Curții de Conturi, cât și asigurarea relațiilor sale interne și externe. Secretariatul general este condus de un secretar general. Activitatea Secretariatului general este asigurată de specialiști în probleme specifice fiecărei direcții.

6.2. Atribuțiile de control ale Curții de Conturi. Considerații generale

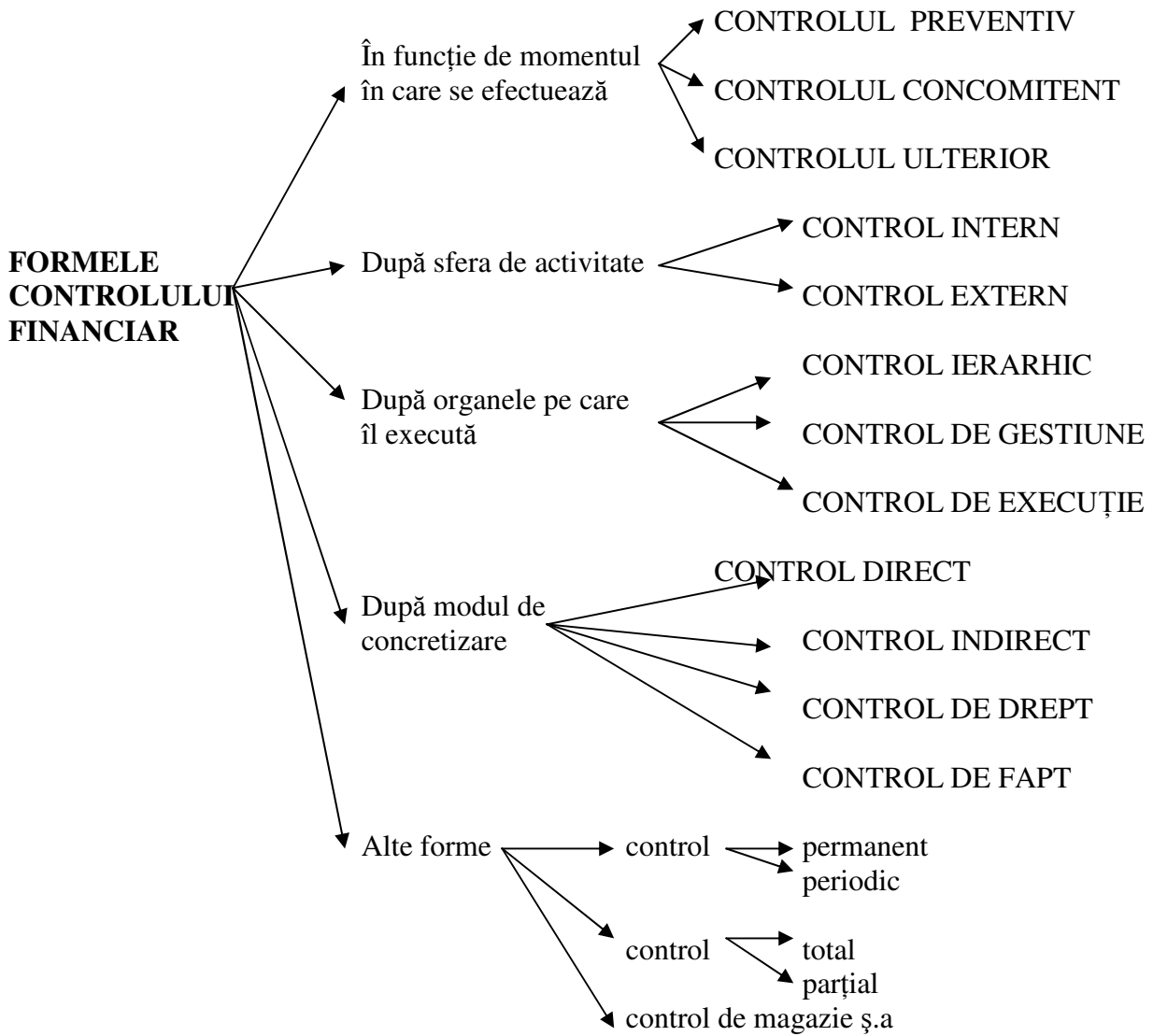
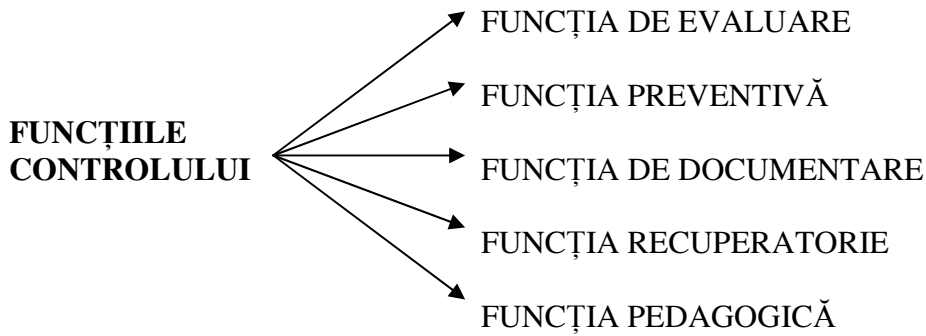
- Atribuția de control a Curții de Conturi este statuată de Constituția României și de Legea nr. 94/1992, republicată și modificată prin Legea nr. 77/2002, conform căreia Curtea de Conturi este instituția supremă de control financiar ulterior extern. Prin lege sunt stabilite, totodată, atribuțiile de control și de audit financiar, precum și obiectivele și persoanele care sunt supuse controlului obligatoriu al Curții de Conturi.
- Atribuțiile de control și de audit financiar ale Curții de Conturi se exercită asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale sectorului public, precum și a modului de gestionare a patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, de către persoanele juridice de drept public.
- Prin **control financiar** este definită „acțiunea de stabilire a exactității operațiunilor financiare ce se efectuează anticipat, concomitent sau ulterior derulării operațiunilor”.¹ În noua reglementare a organizării și funcționării Curții de Conturi nu mai este cuprinsă și atribuția de control preventiv, ce a fost exercitată de această instituție potrivit Legii nr. 94/1992, în varianta inițială.
- Se recunoaște controlului și o sarcină pedagogică prin aceea că formează, consolidează și dezvoltă deontologia profesională a celor ce desfășoară activități legate de gestionarea banului public.
- **Trăsăturile caracteristice** ale controlului financiar exercitat de Curtea de Conturi sunt:
 - este un *control extern*, el exercitându-se din afara entităților bugetare supuse controlului;
 - este un *control periodic*, efectuându-se la intervale de timp stabilite anual prin programul de control al Curții de Conturi;

¹ *Idem.*

- este un *control de execuție*, prin care se urmărește modul în care au fost puse în practică prevederile legale;
 - este un *control total*, prin efectuarea lui urmărindu-se toate aspectele impuse de lege;
 - este un *control ulterior* prin aceea că verifică legalitatea, oportunitatea și eficiența activității financiare.
- Obiectul controlului Curții de Conturi, care vizează raporturile juridice dintre subiecții de drept, este de a urmări respectarea legii și a calității gestionării mijloacelor materiale și bănești prin respectarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate.
- Prin noile modificări aduse legii organice se statuează de drept obiectivele controlului exercitat de Curtea de Conturi, și anume, pe de o parte, controlul asupra gestiunii fondurilor puse la dispoziția României de Uniunea Europeană prin programul SAPARD și a cofinanțării aferente [art. 17 lit. g¹)], iar pe de altă parte, controlul asupra gestionării fondurilor provenite din asistența financiară acordată României de Uniunea Europeană și din alte surse de finanțare internațională [art. 17 lit. h)].
- Articolul 17 din legea organică enumeră **obiectivele** controlului exercitat de Curtea de Conturi după cum urmează:
- formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și mișcarea fondurilor între aceste bugete;
 - constituirea, utilizarea și gestionarea fondurilor speciale și a fondurilor de tezaur;
 - formarea și gestionarea datoriei publice și situația garanțiilor guvernamentale pentru credite interne și externe;
 - utilizarea alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor și transferurilor și a altor forme de sprijin financiar din partea statului sau a unităților administrativ-teritoriale;
 - constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice de către autoritățile administrative autonome și de către instituțiile publice cu caracter comercial și financiar înființate prin lege, precum și de organismele autonome de asigurări sociale ale statului;
 - situația, evoluția și modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale de către instituțiile publice, regiile autonome, companiile și societățile naționale, precum și concesionarea sau închirierea de bunuri care fac parte din proprietatea publică;
 - constituirea, utilizarea și gestionarea resurselor financiare privind protecția mediului, îmbunătățirea calității condițiilor de viață și de muncă;

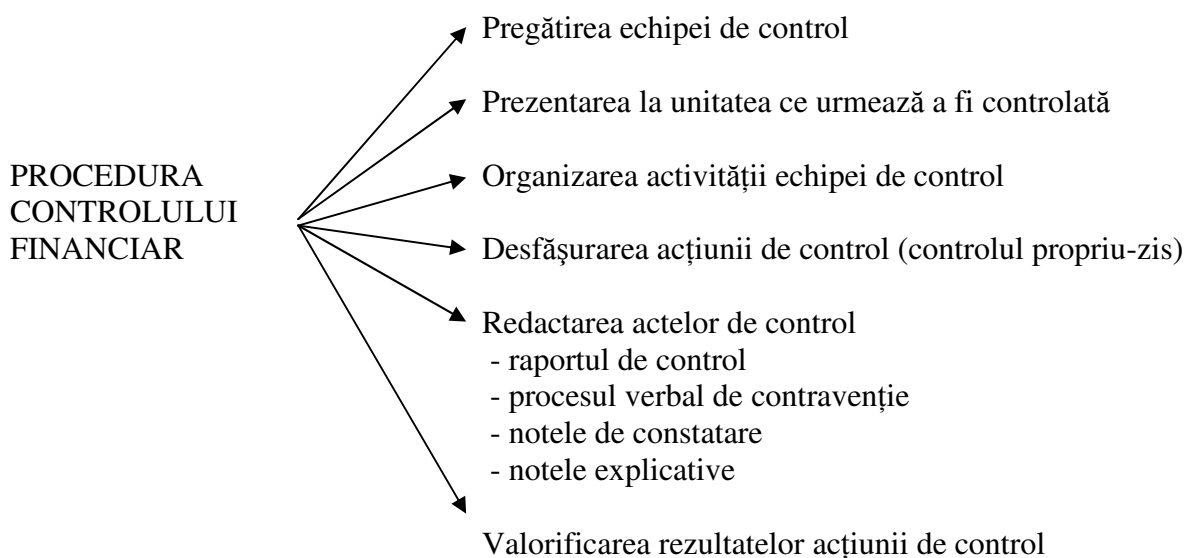
- utilizarea fondurilor provenite din asistența financiară acordată României de Uniunea Europeană și din alte surse de finanțare internațională;
 - alte domenii în care, prin lege, s-a stabilit competența Curții.
- **Subiectele raporturilor juridice supuse controlului financiar** obligatoriu sunt persoane juridice enumerate de art. 18, precum și persoanele enumerate de art. 19 dar pentru care controlul financiar este hotărât de Curtea de Conturi, fără a fi obligatoriu:
- statul și unitățile administrativ-teritoriale, în calitate de persoane juridice de drept public cu serviciile și instituțiile lor publice, autonome sau neautonome [art. 18 lit. a)];
 - Banca Națională a României [art. 18 lit. b)];
 - regiile autonome [art. 18 lit. c)];
 - societățile comerciale la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau regiile autonome dețin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social [art. 18 lit. d)];
 - organismele autonome de asigurări sociale sau de altă natură, care gestionează bunuri, valori sau fonduri, într-un regim legal obligatoriu, în condițiile în care prin lege sau prin statutele lor se prevede acest lucru [art. 18 lit. e)]; beneficiarii de garanții guvernamentale pentru credite, de subvenții sau de alte forme de sprijin financiar din partea statului, a unităților administrativ-teritoriale sau a instituțiilor publice [art. 19 lit. a)];
 - beneficiarii care administrează, în baza unui contract de concesiune sau de închiriere, bunuri aparținând domeniului public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale [art. 19 lit. b)];
 - persoanele juridice menționate mai sus dar care participă cu mai puțin de 50% la formarea capitalului social;
 - instituțiile care beneficiază de investiții financiare, asociații și fundații care utilizează fonduri publice, verificările urmând a se efectua în legătură cu legalitatea utilizării acestor fonduri.
- Curtea de Conturi exercită controlul exclusiv asupra execuției bugetelor Președinției, Guvernului, Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale, Consiliului Legislativ, Avocatului Poporului, Camerei Deputaților și Senatului. Evident este exceptat de la controlul Curții bugetul acesteia, care este supus verificării de către o comisie constituită în acest scop de cele două Camere ale Parlamentului. Curtea de Conturi își stabilește un buget propriu care este supus spre aprobare Parlamentului, în prima sesiune a fiecărui an, cu avizul prealabil al comisiei.
- Potrivit legii de organizare și funcționare din 1992, Curtea de Conturi avea atribuții de control financiar preventiv și de control financiar ulterior. În actuala reglementare atribuția de control financiar preventiv a fost dată în sarcina Ministerului Finanțelor Publice.

CAPITOLUL VIII

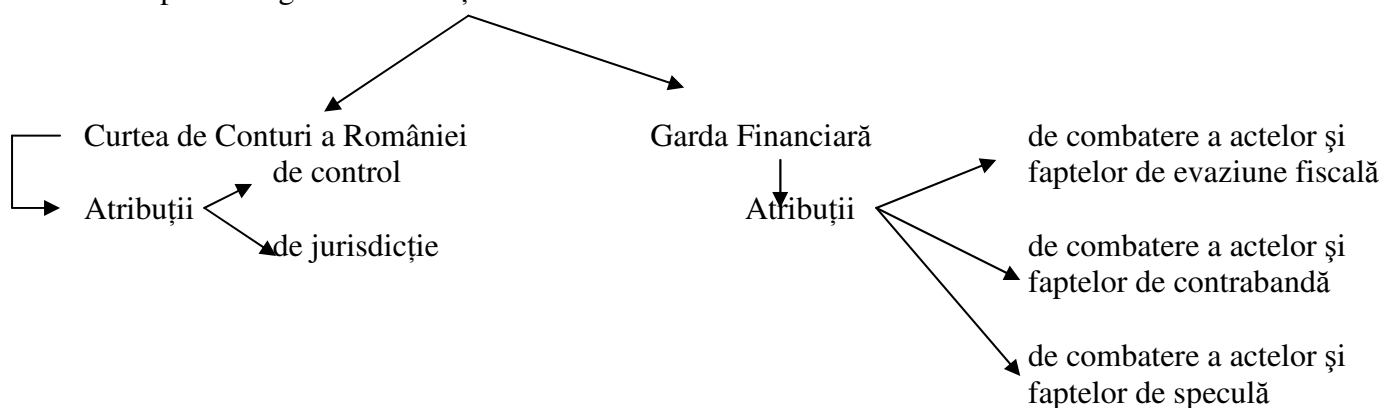


Actele și operațiunile supuse controlului financiar trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- legalitate
- oportunitate
- eficiență
- economicitate
- realitate
- necesitate



Principalele Organe cu atribuții de control financiar în România:



CAPITOLUL IX

Răspunderea juridică în domeniul financiar

Secțiunea 1. Răspunderea juridică - parte integrantă a răspunderii sociale

- Încălcarea regulilor prestabilite printr-o conduită necorespunzătoare antrenează răspunderea socială a celui vinovat, obligându-l să suporte cele mai diferite consecințe ale faptei sale.
- În funcție de natura politică, morală, juridică, religioasă etc. a normelor încălcate, și răspunderea antrenată va avea un caracter corelativ, respectiv politică, juridică, religioasă, având drept consecință aplicarea unor sancțiuni corespunzătoare normelor încălcate, sancțiuni care, în anumite condiții, pot avea un rol important în restabilirea echilibrului social.
- „Răspunderea juridică este o formă și o parte integrantă a răspunderii sociale al cărei specific constă în faptul că, derivând din încălcarea unei reguli de drept, ea incumbă obligativitatea suportării unei constrângeri de stat a cărei intervenție are ca unic temei abaterea de la norma juridică¹, normă ce exprimă întotdeauna interesele sociale fundamentale prin intermediul voinței generale care dă viață regulii astfel consacrate.
- Cu toate că răspunderea juridică prezintă o serie de particularități care-i conferă un loc de sine stătător, totuși, ea se găsește într-o permanentă interdependență și influențare reciprocă cu celelalte forme ale răspunderii sociale.

Secțiunea 2. Noțiunea răspunderii juridice

- Henry Lalou afirma că din punct de vedere etimologic cuvântul „responsabilitate“ derivă de la latinescul „spodeo“ care în contractul verbis din dreptul roman înseamnă obligația solemnă a „debitorului față de creditorul său de a-și îndeplini prestația asumată prin contract“. De aici, arată autorul, sensul ce urmează a fi atribuit noțiunii de responsabilitate în

¹ I. Santai, *Introducere în studiul dreptului*, Sibiu, 1991, p. 167.

general și celei de responsabilitate în civil, în special, este acela de obligație în reparațiune ce rezultă dintr-un delict sau dintr-un cvasi-delict.¹

- Sunt reținute în literatura două sensuri diferite ale conceptului supus definirii, oarecum cu aceeași semnificație: *răspundere* și *responsabilitate*. „Răspunderea“ reprezintă raportul dintre individ și autoritatea societății, raportarea activă a societății la individ, iar „responsabilitatea“ - asumarea conștientă și deliberată, în fața societății și a propriei conștiințe, a prudenței pentru succesul sau riscul, rezultatul sau eficiența, consecințele și valoarea activității pe care individul o desfășoară.
- *Răspunderea juridică, ca formă a răspunderii sociale, constă în raporturile juridice care iau naștere ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite, și care cuprinde, pe de o parte, dreptul persoanei vătămate și al societății în general de a obține repararea prejudiciului cauzat și restabilirea ordinii de drept, iar, pe de altă parte, obligația celui vinovat de a acoperi paguba și de a se supune sancțiunilor legale atrase de conduita sa contrară legii și celorlalte reguli de conviețuire socială.*²
- În ceea ce ne privește, ne raliem opiniei potrivit căreia răspunderea juridică este „acea formă a răspunderii sociale stabilită de stat în urma încălcării normelor de drept printr-un fapt ilicit și care determină suportarea consecințelor corespunzătoare de către cel vinovat, inclusiv prin utilizarea forței de constrângere a statului în scopul restabilirii ordinii de drept astfel lezate.”³

Secțiunea 3. *Funcțiile răspunderii juridice*

- Executarea constrângerii de stat are la noi un caracter derivat, deoarece respectarea ordinii de drept este asigurată prin metoda convingerii. Sancțiunile juridice aplicabile în cazul nerespectării normelor de drept îndeplinesc două funcții:
 - ❖ *coercitivă*
 - ❖ *educativ-preventivă*.
- *Funcția educativă* se realizează prin influența pe care o exercită asupra conștiinței oamenilor dreptul, în general, ca instrument de ordonare a desfășurării raporturilor sociale.
- *Exercitarea constrângerii* - efect intrinsec al realizării răspunderii juridice - nu este un scop în sine, deoarece aplicarea sancțiunilor juridice are ca finalitate nu numai constrângerea celui vinovat de încălcarea ordinii de drept să se conformeze normelor juridice, ci urmărește, înainte de toate, o finalitate educativă, și anume cultivarea sentimentului de

¹ M.N. Costin, *O încercare de definire a noțiunii răspunderii juridice*, în Revista română de drept, nr. 5/1970.

² D.D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, vol. II, 1992, p. 306-307.

³ I. Santai, *op. cit.*

respect al disciplinei și ordinii sociale, realizându-se astfel, prin combinarea celor două funcții, o eficiență deosebită în ceea ce privește înțelegerea și aplicarea dreptului.

Secțiunea 4. Răspunderea penală

4.1. Infracțiuni în materia finanțelor publice

4.1.1. Infracțiuni săvârșite în legătură cu modul de efectuare a cheltuielilor publice.

- Depășirea plafoanelor de cheltuieli stabilite prin legea bugetară anuală și angajarea de cheltuieli suplimentare fondurilor bugetare alocate¹ pentru îndeplinirea anumitor sarcini sau realizarea anumitor obiective investiționale, fie că se referă la creditele bugetare aprobate pentru bugetul de stat, fie că se referă la creditele bugetare aprobate pentru bugetul local, constituie infracțiune incriminată ca atare atât de Legea nr. 500/2002 a finanțelor publice (art. 71) respectiv de Ordonanța de urgență nr. 45/2003 a finanțelor publice locale (art. 70) infracțiune care se pedepsește cu închisoare de la o lună la 3 luni sau cu amendă penală.

4.1.2. Infracțiuni săvârșite în legătură cu datoria publică locală

Constituie infracțiuni² și se pedepsesc cu închisoare de la 1 lună la 3 luni sau amendă de la 50.000.000 lei la 100.000.000 lei următoarele fapte:

- utilizarea fondurilor în lei și în valută, provenite din subîmprumuturi și împrumuturi garantate de stat în alte scopuri decât cele pentru care au fost aprobate și garantate;
- furnizarea, de către beneficiarii garanțiilor de stat sau a beneficiarilor subîmprumuturilor de stat, de date eronate pentru fundamentarea documentației prezentate, în vederea obținerii avizelor necesare pentru acordarea garanțiilor sau a subîmprumuturilor, în condițiile prezentei legi.

4.1.3. Infracțiuni care pot fi săvârșite de persoane având ca atribuții de serviciu gestiunea patrimoniului public sau cheltuirea banului public

¹ Potrivit art. 4 alin. (2) și (3) din Legea nr. 500/2002 „sumele aprobate, la partea de cheltuieli (...) în cadrul cărora se angajează, se ordonancează și se efectuează plăți, reprezintă limite maxime care nu pot fi depășite.

Angajarea cheltuielilor din aceste bugete se face numai în limita creditelor bugetare aprobate.” [o prevedere identică se află în art. 4 alin. (2) și (3) din O.U.G. nr. 45/2003 n.n].

² Aceste infracțiuni sunt incriminate de art. 70 din O.U.G. nr. 45/2003 privind finanțele publice locale așa cum a fost modificată de Legea nr. 108/2004 de aprobare a ordonanței și se referă la infracțiuni comise în legătură cu datoria publică locală.

- **Abuzul de încredere**¹. Însușirea unui bun mobil aparținând domeniului public sau privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale ori dispunerea de acest bun pe nedrept ori refuzul de a-l restitui se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 4 ani sau cu amendă.
- **Gestiunea frauduloasă**². Pricinuirea de pagube unei autorități publice sau oricare entități publice în general, inclusiv regie autonomă, companie națională sau societate comercială la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar unic sau majoritar, cu recredință, cu ocazia administrării sau conservării bunurilor acesteia, de către cel care are ori trebuie să aibă grija administrării sau conservării acelor bunuri, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani. Gestiunea frauduloasă săvârșită în scopul de a dobândi un folos material se pedepsește cu închisoare de la 3 la 10 ani.
- **Delapidarea**³. Însușirea, folosirea sau traficul, de către un funcționar, în interes personal ori pentru altul, de bani, valori sau alte bunuri pe care le gestionează sau le administrează, se pedepsește cu închisoare de la unu la 15 ani. În cazul în care delapidarea a avut consecințe deosebit de grave, pedeapsa este închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi.
- **Deturnarea de fonduri**⁴. Schimbarea destinației fondurilor bănești sau a resurselor materiale, fără respectarea prevederilor legale, dacă fapta a cauzat o perturbare a activității economico-financiare sau a produs o pagubă unui organ ori unei instituții de stat sau unei alte unități publice⁵ se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani. Dacă fapta a avut consecințe deosebit de grave, pedeapsa este închisoarea de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi.

4.2. Infrațiuni în materie contabilă

- Potrivit art. 43 din Legea nr. 82/1991 privind contabilitatea, efectuarea de înregistrări inexacte, precum și omisiunea cu știință a înregistrărilor în contabilitate, având drept consecință denaturarea veniturilor, cheltuielilor, rezultatelor financiare precum și a elementelor de activ și de pasiv ce se reflectă în bilanțul entităților publice, constituie infracțiunea de fals intelectual și se pedepsește conform art. 289 C. pen. cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.

¹ Abuzul de încredere este incriminat de art. 213 C. pen.

² Gestiunea frauduloasă este incriminată de art. 214 C. pen.

³ Delapidarea este incriminată de art. 215¹ C. pen.

⁴ Deturnarea de fonduri este incriminată de art. 302¹ C. pen.

⁵ Prin termenul «public» se înțelege tot ce privește autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public, administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, serviciile de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public.

4.3. Infrațiuni în materia asigurărilor sociale

Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale stabilește două infracțiuni importante care pot fi comise de către angajator, respectiv funcționarul public însărcinat cu întocmirea formularelor pe baza cărora se întocmesc evidențele asiguraților.

- Potrivit art. 146 din lege fapta persoanei care dispune utilizarea în alte scopuri și nevirarea¹ la bugetul asigurărilor sociale de stat a contribuției de asigurări sociale, reținută de la asigurat, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 2 ani.
- Având în vedere obligațiile funcționarilor publici ori angajați ai persoanelor juridice de întocmire și completare a formularelor privind contribuția de asigurări sociale, art. 147 din lege a statuat că întocmirea acestor formulare prin folosirea de date nereale, având ca efect denaturarea evidențelor privind asigurații, stagiul de cotizare sau contribuția de asigurări sociale ori efectuarea de cheltuieli nejustificate din bugetul asigurărilor sociale de stat constituie infracțiune de fals intelectual și se pedepsește conform art. 289 C. pen. cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.

Legea nr. 346/2002 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale reglementează două categorii de infracțiuni.

- Fapta persoanei² care utilizează sumele destinate asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale în alte scopuri și nu efectuează plățile lunare obligatorii constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 2 ani sau cu amendă.
- Furnizarea de informații false³ la stabilirea contribuțiilor datorate sau prestațiilor cuvenite potrivit prezentei legi constituie infracțiune de fals intelectual și se sancționează conform art. 289 C. pen. cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.

Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă incriminează două fapte ale angajatorului comise în legătură cu obligația reținerii și virării sumelor reprezentând contribuție pentru ajutorul de șomaj.

¹ Reamintim, așa cum s-a arătat în capitolul de venituri publice, că plătitorul efectiv și responsabil pentru reținerea la sursă și plata contribuției de asigurări sociale este angajatorul. Termenul de plată a contribuției de asigurări sociale este 25 a lunii următoare celei pentru care se datorează contribuția.

² Art.122 Legea nr. 346/2002.

³ Art. 123 Legea nr. 346/2002.

- Sustragerea angajatorului¹ de la obligația privind plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor pentru șomaj constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 6 luni.
- Reținerea de către angajator² de la salariați a contribuțiilor datorate bugetului asigurărilor pentru șomaj și nevirarea acestora în termen de 15 zile în conturile stabilite potrivit reglementărilor în vigoare constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 6 luni sau cu amendă.

Ordonanța de urgență nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate incriminează două infracțiuni ce pot fi comise de către angajatori în legătură cu obligațiile de reținere și plata la bugetul asigurărilor de sănătate a sumelor datorate cu titlu de contribuții.

- Fapta persoanei³ care dispune utilizarea în alte scopuri sau nevirarea la fond a contribuției reținute de la asigurați constituie infracțiunea de deturnare de fonduri și se pedepsește conform prevederilor art. 302¹ C. pen. cu închisoare de la 6 luni la 5 ani, iar dacă a avut consecințe deosebit de grave cu închisoare de la 5 ani la 15 ani.
- Completarea de către angajatori⁴ a declarației lunare privind obligațiile ce le revin față de fondul de asigurări de sănătate cu date nereale, având ca efect denaturarea evidentelor privind asigurații, stadiul de cotizare sau contribuțiile față de fond, constituie infracțiunea de fals intelectual și se pedepsește conform art. 289 C. pen., cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.

Secțiunea 5. Răspunderea contravențională

5.1. Contravenții în materia finanțelor publice

5.1.1. Contravenții săvârșite în legătură cu modul de efectuare a cheltuielilor publice

A. Încălcarea principiilor de bază privind modul de efectuare a cheltuielilor publice. Potrivit O.U.G. nr. 45/2003:

- Fundamentarea și aprobarea cheltuielilor bugetelor locale se efectuează în strictă corelare cu posibilitățile reale de încasare a veniturilor bugetare,

¹ Art. 111 Legea nr. 76/2002.

² Art. 112 Legea nr. 76/2002.

³ Art. 94 O.U.G. nr. 150/2002.

⁴ Art. 95 O.U.G. nr. 150/2002.

estimate a se realiza. (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei).

- Reținerea și utilizarea de venituri în regim extrabugetar și constituirea de fonduri publice în afara bugetelor este interzisă¹, excepție făcând doar situația fondurilor speciale extrabugetare constituite prin legi speciale. (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 5 la 10 milioane lei).
- Creditele bugetare aprobate pot fi folosite² prin deschiderea de credite efectuate de ordonatori în limita sumelor aprobate, potrivit destinației stabilite și cu respectarea dispozițiilor legale care reglementează efectuarea cheltuielilor respective. (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei).
- În ipoteza neaprobării legii bugetare anuale cu cel puțin 3 zile înainte de sfârșitul anului, cheltuielile lunare alocate de ordonatorii de credite bugetare pentru funcționare nu pot depăși 1/12 din totalul creditelor bugetare stabilite de legea bugetara anterioara pentru funcționarea instituției respective în anul calendaristic anterior (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 5 la 10 milioane lei).

B. O serie de reglementări obligatorii, a căror încălcare atrage răspunderea contravențională sunt stabilite în materia plății salariilor personalului bugetar. Potrivit legilor finanțelor publice (Legea nr. 500/2002 și Ordonanța de urgență nr. 45/2003):

- în sistemul bugetar salariile se plătesc o dată pe lună³ în perioada 5-15 a fiecărei luni pentru luna precedentă (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei);
- numărul de salariați, permanenți și temporari, și fondul de salarii de bază se aprobă⁴ distinct, prin anexa la bugetul fiecărei instituții publice; numărul de salariați aprobat fiecărei instituții publice nu poate fi depășit (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei);
- cheltuielile de personal aprobate nu pot fi majorate⁵ prin virări de credite bugetare (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei);
- alocațiile pentru cheltuieli de personal nu pot fi virate⁶ și utilizate la alte articole de cheltuieli (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei).

C. Condiții pentru angajarea cheltuielilor bugetare

¹ Art. 9 alin. (2) O.U.G. nr. 45/2003.

² Art. 47 alin. (1) O.U.G. nr. 45/2003.

³ Art. 53 alin. (1) Legea nr. 500/2002.

⁴ Art. 22 O.U.G. nr. 45/2003.

⁵ Art. 45 alin. (3) O.U.G. nr. 45/2003.

⁶ Art. 47 alin. (3) Legea nr. 500/2002.

- nici o cheltuială nu poate fi înscrisă în sistemul bugetar¹ și nici angajată și efectuată dacă nu există bază legală pentru respectiva cheltuială (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 5 la 10 milioane lei);
- nici o cheltuială din fonduri publice nu poate fi angajată, ordonanța și plătită² dacă nu este aprobată potrivit legii și nu are prevederi bugetare (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 5 la 10 milioane lei);
- angajarea și ordonanțarea cheltuielilor se efectuează numai cu viza prealabilă³ de control financiar preventiv propriu, potrivit dispozițiilor legale (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei);
- plata cheltuielilor⁴ este asigurată de șeful compartimentului financiar contabil în limita fondurilor disponibile (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 10 la 20 milioane lei);
- angajarea și utilizarea creditelor bugetare⁵ în alte scopuri decât cele aprobate atrag răspunderea celor vinovați (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 20 la 30 milioane lei).

D. Prevederi referitoare la investiții publice

- În vederea realizării acțiunilor multianuale⁶ ordonatorii de credite încheie angajamente legale, în limita creditelor de angajament aprobate prin buget pentru anul bugetar respectiv (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 20 la 30 milioane lei);
- Ordonatorii principali⁷ de credite vor transmite, pentru fiecare obiectiv de investiții inclus în programul de investiții informații financiare și nefinanciare (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 20 la 30 milioane lei).
- Obiectivele de investiții și celelalte cheltuieli asimilate investițiilor se cuprind în programele de investiții anuale⁸, anexe la buget, numai dacă, în prealabil, documentațiile tehnico-economice, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor asimilate investițiilor, au fost elaborate și aprobate potrivit dispozițiilor legale. Ordonatorii principali de credite, pe propria răspundere, actualizează și aprobă valoarea fiecărui obiectiv de investiții nou sau în continuare, în funcție de evoluția indicilor de prețuri. Această operațiune

¹ Art. 14 alin. (2) Legea nr. 500/2002.

² Art. 14 alin. (3) Legea nr. 500/2002.

³ Art. 24 alin. (2) Legea nr. 500/2002.

⁴ Art. 52 alin. (4) Legea nr. 500/2002.

⁵ Art. 4 alin. (4) Legea nr. 500/2002.

⁶ Art. 4 alin. (6) Legea nr. 500/2002.

⁷ Art. 39 alin. (2) Legea nr. 500/2002.

⁸ Art.43 Legea nr. 500/2002.

este supusă controlului financiar preventiv (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 5 la 10 milioane lei)

5.1.2. Contravenții săvârșite în legătură cu realizarea sau administrarea veniturilor publice și patrimoniului statului sau unităților administrativ-teritoriale.

- În cazul bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale echilibrate prin subvenții de la bugetul de stat, sub forma transferurilor consolidabile, excedentele rezultate¹ din execuția acestora se regularizează la sfârșitul exercițiului bugetar cu bugetul de stat, în limita subvențiilor primite. (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 20 la 30 milioane lei);
- Instituțiile publice² finanțate integral de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat sau bugetele fondurilor speciale, după caz, varsă integral veniturile realizate la bugetul din care sunt finanțate (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 20 la 30 milioane lei);
- În situația nerealizării veniturilor³ prevăzute în bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii cheltuielile vor fi efectuate în limita veniturilor realizate (încălcarea acestor prevederi se sancționează cu amendă de la 20 la 30 milioane lei).

5.1.3. Contravenții săvârșite în legătură cu datoria publică

Constituie contravenții la prevederile prezentei legi următoarele fapte:

- a) neraportarea informațiilor solicitate de lege privind împrumuturile⁴;
- b) nerespectarea obligației beneficiarului garanției de stat de a sesiza absența fondurilor bănești pentru acoperirea obligațiilor din contractul de credit⁵;

Contravențiile mai sus arătate se sancționează cu amendă de la 50.000.000 lei la 100.000.000 lei.

5.2. Contravenții în materia raporturilor juridice de trezorerie

- Preluarea de sume din contul curent general al trezoreriei statului și din conturile în valută ale Ministerului Finanțelor Publice fără acordul persoanelor autorizate să efectueze operațiuni din aceste conturi se sancționează cu amendă de la 20.000.000 lei la 50.000.000 lei;

¹ Art.61 alin. (6) Legea nr. 500/2002.

² Art.62 alin. (2) Legea nr. 500/2002.

³ Art.68 alin. (3) Legea nr. 500/2002.

⁴ Beneficiarii de împrumuturi care constituie datoria publică, vor raporta până la data de 15 ale lunii informații pentru luna anterioară privind împrumuturile, în structura stabilită prin norme elaborate de Ministerul Finanțelor Publice. [art. 24 alin. (3) Legea nr. 313/2004].

⁵ Beneficiarul garanției de stat va informa Ministerul Finanțelor Publice și va proba în scris, cu documente justificative, declarând pe propria răspundere, cu cel puțin 10 zile calendaristice înainte de data scadenței, asupra lipsei disponibilităților bănești necesare achitării sumelor scadente.

- Efectuarea de către instituțiile publice de încasări și plăți în alte conturi decât cele stabilite prin lege¹ se sancționează cu amendă de la 20.000.000 lei la 50.000.000 lei.
- Utilizarea sumelor încasate în conturile deschise la unitățile trezoreriei statului, de către agenții economici care încasează bani din fonduri publice ca urmare a livrării de bunuri ori prestării de servicii în favoarea instituțiilor publice în altă ordine² decât cea stabilită de lege se sancționează cu amendă de la 50.000.000 lei la 100.000.000 lei.

5.3. Contravenții în materie contabilă³

- Deținerea, cu orice titlu, de bunuri materiale, titluri de valoare, numerar și alte drepturi și obligații, precum și efectuarea de operațiuni economice, fără să fie înregistrate în contabilitate p se sancționează cu amendă de la 10 la 100 milioane lei.
- Nerespectarea reglementărilor emise de Ministerul Finanțelor Publice cu privire la:
 - a) utilizarea și ținerea registrelor de contabilitate (se sancționează cu amendă de la 3 la 40 milioane lei);
 - b) întocmirea și utilizarea documentelor justificative și contabile pentru toate operațiunile efectuate, înregistrarea în contabilitate a acestora în perioada la care se referă, păstrarea și arhivarea acestora, precum și reconstituirea documentelor pierdute, sustrate sau distruse (se sancționează cu amendă de la 3 la 40 milioane lei);
 - c) efectuarea inventarierii; (se sancționează cu amendă de la 4 la 50 milioane lei);
 - d) întocmirea și auditarea situațiilor financiare anuale; (se sancționează cu amendă de la 4 la 50 milioane lei);
 - e) întocmirea și depunerea situațiilor financiare periodice stabilite potrivit legii; (se sancționează cu amendă de la 5 la 15 milioane lei);
 - f) nedepunerea declarației din care să rezulte că persoanele prevăzute la art. 1 nu au desfășurat activitate; (se sancționează cu amendă de la 1 la 2 milioane lei);
 - g) publicarea situațiilor financiare anuale, potrivit legii (se sancționează cu amendă de la 20 la 300 milioane lei);

¹ Potrivit art. 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 146/2002 instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile trezoreriei statului în a căror rază sunt înregistrate fiscal.

² Potrivit art. 6 alin. (2) din O.U.G. nr. 146/2002, agenții economici vor utiliza sumele încasate în conturile deschise la unitățile trezoreriei statului în următoarea ordine: achitarea drepturilor de natură salarială, achitarea obligațiilor către bugetul de stat și celelalte bugete, iar sumele rămase disponibile vor fi virate în conturile comerciale proprii deschise la unități bancare.

³ Art. 41 Legea nr. 82/1991.

- Prezentarea de situații financiare care conțin date eronate sau necorelate, inclusiv cu privire la identificarea persoanei raportoare se sancționează cu amendă de la 2 la 10 milioane lei.

5.4. Contravenții în materia asigurărilor sociale

A. Contravenții prevăzute de Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale:

a) nedeplinirea la termen, de către angajator, a declarației lunare privind evidența nominală a asiguraților și a obligațiilor de plată către bugetul asigurărilor sociale de stat la casa teritorială de pensii în raza căreia se află sediul angajatorului

b) nedeplinirea la termen a declarației de asigurare de către persoanele majore¹ care realizează anual, din muncă, venituri echivalente a cel puțin 3 salarii medii brute ;

c) nerespectarea cotelor de contribuție de asigurări sociale stabilite prin legea bugetara anuală;

d) nerespectarea metodologiei de încadrare în condiții deosebite de muncă;

e) nerespectarea prevederilor legale privind baza de calcul a contribuției de asigurări sociale;

f) nerespectarea prevederilor legale privind majorările de întârziere la plata contribuției de asigurări sociale;

g) nerespectarea de către beneficiarul pensiei a obligației anunțării modificărilor survenite pentru acordarea pensiei;

h) neachitarea de către angajator a indemnizațiilor de asigurări sociale care se suportă din fonduri proprii, în situația indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă sau a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli profesionale;

i) calculul și plata eronată ale indemnizațiilor și ajutoarelor de asigurări sociale de către instituția care efectuează plata;

j) nerespectarea, de către angajatori, a obligației de a pune la dispoziția CNPAS și a caselor teritoriale de pensii a datelor și documentelor necesare pentru atribuirea codului personal și întocmirea evidențelor privind stagiul de cotizare;

k) nevirarea, în condițiile legii, la bugetul asigurărilor sociale de stat a contribuției de asigurări sociale la termenele prevăzute de lege;

k¹) nevirarea, în condițiile legii, la bugetul asigurărilor sociale de stat a contribuției de asigurări sociale de stat, timp de 3 luni consecutiv;

¹ Aceste persoane au obligația de a depune o declarație de asigurare la casa teritorială de pensii în raza căreia se află domiciliul asiguratului, în termen de 30 de zile de la momentul la care începe să obțină, anual, un venit reprezentând minim 3 salarii medii brute.

Contravențiile mai sus-arătate se sancționează după cum urmează:

- cele prevăzute la lit. b), c), f), g) și i), cu amendă de la 3.000.000 lei la 6.000.000 lei;
- cele prevăzute la lit. a), d), e), h), j), k) și l), cu amendă de la 15.000.000 lei la 50.000.000 lei;
- cele prevăzute la lit. k¹, cu amendă de la 50.000.000 lei la 100.000.000 lei.

B. Contravenții prevăzute de Ordonanța de urgență nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate

- a) nedeplinirea la termen a declarației¹ privind obligațiile angajatorilor față de Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate;
- b) nevirarea, de către angajatori, a contribuției² de 7% pentru asigurarea sănătății personalului din unitatea respectiva;
- c) refuzul de a pune la dispoziția organelor de control ale caselor de asigurări documentele justificative și actele de evidență necesare în vederea stabilirii obligațiilor la fond;
- d) refuzul de a pune la dispoziție organelor de control ale caselor de asigurări documentele financiar-contabile justificative și actele de evidență financiar-contabilă privind modul de utilizare a sumelor decontate din fond.

Contravențiile arătate mai sus se sancționează astfel:

- cele prevăzute la lit. a) și c), cu amendă de la 5.000.000 lei la 10.000.000 lei;
- cele prevăzute la lit. b) și d), cu amendă de la 30.000.000 lei la 50.000.000 lei.

C. Contravenții prevăzute de Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă

- a) necomunicarea lunară a locurilor de muncă vacante de către angajatori³;
- b) neutilizarea clasificării ocupațiilor din România la completarea documentelor oficiale⁴;

¹ Conform art. 8 alin. (2) O.U.G. nr. 150/2002 angajatorii la care își desfășoară activitatea asigurații sunt obligate să depună lunar la casele de asigurări declarații privind obligațiile ce le revin față de fond.

² Conform art. 52 al O.U.G. nr. 150/2002 angajatorii au obligația să calculeze și să vireze casei de asigurări o contribuție de 7% raportat la fondul de salarii realizat pentru asigurarea sănătății personalului din cadrul unității angajatoare.

³ Potrivit art.10 Legea nr. 76/2002 angajatorii au obligația să comunice agențiilor pentru ocuparea forței de muncă județene, respective a municipiului București în a căror rază își au sediul toate locurile de muncă vacante, în termen de 5 zile lucratoare de la vacantarea acestora.

⁴ Clasificarea ocupațiilor din România este sistemul de identificare, ierarhizare, codificare a ocupațiilor din economie care se elaborează de Ministerul Muncii, solidarității sociale și Familiei în colaborare cu Institutul Național de Statistică și se aprobă prin hotărâre de guvern.

c) nedepunerea lunară a declarației¹ privind obligațiile de plată către bugetul asigurărilor de șomaj;

d) neachitarea, în termen de 60 de zile calendaristice de la constatare, a majorărilor de întârziere și a penalităților prevăzute pentru neplata la termen a contribuțiilor² datorate la fondul de șomaj;

e) nerespectarea, de către șomeri³, a obligațiilor legale de a se prezenta lunar la agenția pentru ocuparea forței de muncă în vederea primirii sprijinului pentru încadrarea în muncă, neparticiparea șomerilor la serviciile pentru stimularea ocupării și formare profesională;

f) nerespectarea, de către angajatori, a obligației de acordare a unui preaviz⁴ angajaților care urmează să fie disponibilizați, în cazul unor restructurări ale activității angajatorului care pot conduce la modificări substanțiale ale numărului și structurii profesionale a personalului;

g) nerespectarea, de către angajatori, a obligației de confidențialitate a datelor personale ale angajaților, stabilită de art. 100 alin. (2) lit. e);

h) necomunicarea datelor și informațiilor solicitate în scris de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă pentru îndeplinirea atribuțiilor sale prevăzute de lege;

i) furnizarea, fără acreditarea prevăzută de lege, a serviciilor pentru stimularea ocupării forței de muncă.

Contravențiile mai sus-arătate se sancționează după cum urmează:

- cele prevăzute la lit. a), b), f) și h), cu amendă de la 15.000.000 lei la 25.000.000 lei;
- cele prevăzute la lit. c), d), e), g) și i), cu amendă de la 25.000.000 lei la 50.000.000 lei.

D. Contravențiile prevăzute de Legea nr. 346/2002 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale

a) nedepunerea, de către angajator, în termen de 30 de zile, a declarației pe propria răspundere privind domeniul de activitate conform CAEN, numărul de angajați, fondul de salarii, precum și orice alte informații necesare încheierii asigurării pentru accidente de muncă și a stabilirii cotei de contribuție datorate;

b) nerespectarea obligației de comunicare a declarației arătate la lit. a) către Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale (care are

¹ Conform art. 19 Legea nr. 76/2002 angajatorii sunt obligate să depună, în termen de 20 de zile calendaristice de la expirarea lunii pentru care se datorează contribuțiile, la agenția pentru ocuparea forței de muncă din a cărei rază își au sediul, declarația lunară privind obligațiile de plată către bugetul asigurărilor pentru șomaj și dovada efectuării acestei plăți.

² Contribuțiile la fondul de șomaj se datorează în termen de 5 zile de la data stabilită pentru plata drepturilor salariale, ori pentru plata chenzinei a doua, în cazul angajatorilor care efectuează plata drepturilor chenzinale, ori de la data stabilită și un contractul de asigurare pentru asigurații pe bază de contract. (art. 31 Legea nr. 76/2002).

³ Obligațiile șomerilor sunt stabilite de art. 41 alin. (2) Legea nr. 76/2002.

⁴ Obligația de acordare a preavizului este stabilită de art. 50 Legea nr. 76/2002.

calitatea de asigurător) ori a declarației privind accidentele soldate cu incapacitate de muncă sau cu decesul asiguraților;

c) refuzul angajatorului de a pune la dispoziția asigurătorului informațiile solicitate în legătură cu riscurile de la locul de muncă;

d) nerespectarea metodologiei de încadrare în clasele de risc stabilite de asigurător¹;

e) nerespectarea prevederilor legale privind baza de calcul² la care se aplică procentele reprezentând cotele de asigurare datorate conform legii;

f) nerespectarea, de către angajator sau persoană fizică asigurată pe bază de contract, a criteriilor legale pe baza cărora se realizează stabilirea contribuției de asigurare și a cotelor acestei contribuții;

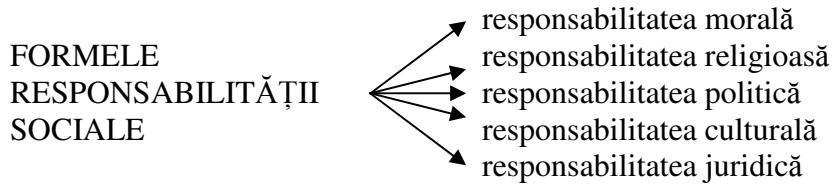
g) furnizarea de informații eronate la stabilirea contribuțiilor datorate sau a prestațiilor cuvenite, dacă fapta nu este săvârșită cu intenție;

Contravențiunile mai sus-arătate se sancționează cu amendă de la 2.000.000 lei la 5.000.000 lei. Cuantumul amenzilor se actualizează în raport cu rata inflației, prin hotărâre a Guvernului.

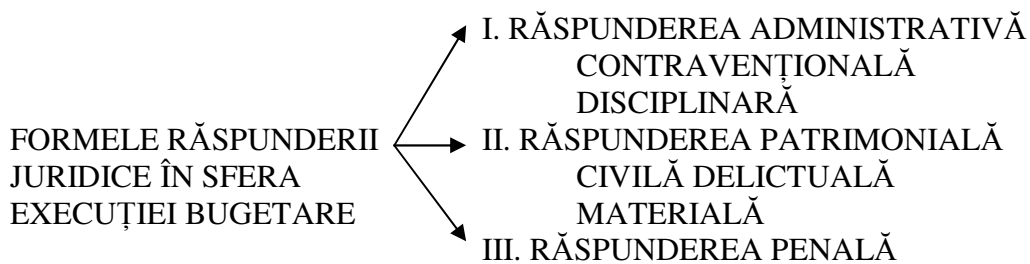
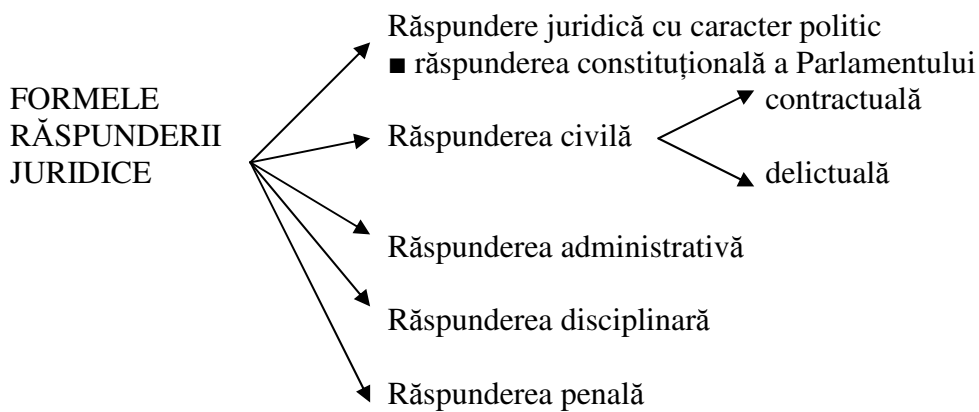
Contravențiunile în domeniul financiar se constată de organele abilitate, respectiv Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, etc. Contravențiunile sunt supuse regimului general al contravențiilor reglementat de O.G. nr. 2/2001.

¹ Potrivit art. 99 și art. 100 Legea nr. 346/2002, tarifele și clasele de risc se stabilesc potrivit normelor metodologice de calcul al contribuției de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale, elaborate de CNPAS și aprobate prin hotărâre a Guvernului. Tarifele și clasele de risc se revizuiesc o dată la 4 ani. Încadrarea în clasele de risc se face de către asigurător, corespunzător activității principale desfășurate de fiecare unitate. Activitatea principală este activitatea cu cel mai mare număr de angajați.

² Baza de calcul pentru angajator este reprezentată de fondul total de salarii brute lunare realizate. Bază de calcul pentru persoanele fizice asigurate pe bază de contract este venitul lunar prevăzut în contractul individual de asigurare, care nu poate fi mai mic decât salariul de bază minim brut pe țară.



RESPONSABILITATEA \neq RĂSPUNDERE



Capitolul X

Moneda unică europeană

Secțiunea 1. Etapele constituirii și funcționării Uniunii Europene

1.1. Scurt istoric al Uniunii Economice și Monetare

- Uniunea Europeană este rezultatul eforturilor depuse începând din anii '50 de către promotorii Europei Comunitare.
- Ea reprezintă cea mai avansată organizație de integrare multilaterală, având posibilitatea de acțiune atât în domeniul economic, social și politic, cât și în domeniul drepturilor omului și al relațiilor externe ale celor 15 state membre.
- La data de 9 mai 1950, Robert Schuman, Ministrul Afacerilor Externe francez, a anunțat că Franța propune crearea unei Comunități Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO). Denumită ulterior Declarația Schuman, acesta constituie piatra fundamentală a construcției europene.¹
- Principalele *etape* ale integrării vest-europene sunt:²
 1. Înființarea în 1951 a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), ce a constituit prima organizație economică internațională cu caracter integrationist, prin semnarea Tratatului de la Paris (18 aprilie 1951 intrat în vigoare la 25 iulie 1952) de către Germania, Franța, Italia, Belgia, Olanda și Luxemburg.
 2. A doua etapă a integrării debutează prin formarea Comunității Economice Europene (CEE), organizație economică internațională creată prin semnarea în 1957 a Tratatului de la Roma (25 martie 1957 și intrat progresiv în vigoare, începând cu 1 ianuarie 1958) de către cele șase țări membre ale CECO și a Comunității Europene a Energiei Atomice - Euratom (CEEA) ratificată prin același Tratat. Scopul formării CEE era crearea unei piețe comune și apropierea politicilor economice ale țărilor membre, promovarea, în zona integrată, a dezvoltării concertate a activităților economice și a expansiunii economice, strângerea relațiilor între țările membre. Dintre obiectivele pieței comune amintim:- desființarea barierelor vamale tarifare și netarifare în calea comerțului între statele membre;- stabilirea unui tarif vamal comun și a unei politici comerciale comune în relațiile cu terții;- libera circulație

¹ *Ce este Uniunea Europeană? Un ghid pentru tinerii români*, Ed. Est, București, 2001, p. 13.

² F. Anghel, *Economie mondială*, Ed. Agerpress Typo, București, 2002, p. 82- 83.

a bunurilor și a factorilor de producție;- aplicarea unor politici comune în domeniile: agricultură, transporturi etc.

3. Semnarea la 8 aprilie 1965 a Tratatului de fuzionare a celor trei comunități (CECO, CEE și Euratom) reprezintă începutul actului de creare al Comunității Europene, cu organe de conducere și bugete comune.
- Tratatul de la Roma a fost modificat în 1986, prin semnarea Acordului Unic European, și în 1992, prin semnarea Tratatului asupra Uniunii Europene, adoptat la Maastricht.
 - Deteriorarea continuă a situației economice și sociale din țările Uniunii Europene, tulburările monetare produse pe piețele de schimb au diminuat, pentru un timp, interesul realizării Uniunii Monetare, singurele realizări mai importante fiind crearea, la 24 aprilie 1972, dispozitivului „**sarpelui monetar**” și înființarea, în aprilie 1973, Fondului European de Cooperare Monetară (FECOM) care să se ocupe de finanțarea europeană.
 - Țările participante la „sarpele monetar” și-au luat angajamentul la 24 aprilie 1972 de a nu permite fluctuații ale cursurilor valutare reciproce mai mari de 2,25% (asa-zisă fluctuație concentrată). Față de monedele celorlalte țări, membre sau nemembre ale CEE, cursurile valutare din sarpele monetar flatau liber. Acest sistem și-a încheiat activitatea în martie 1979, ca efect al creării Sistemului Monetar European.
 - Sistemul monetar european a însemnat nașterea unei noi monede - **ECU (European Currency Unit)- ca unitate de cont**. Cursul de schimb al ECU se calcula ca o medie ponderată a unui **cos valutar** alcătuit din monedele statelor comunitare, ponderile reflectând importanța economică a fiecărei țări.
 - **Reuniunea la nivel înalt a Uniunii Europene, în 1992, care a avut loc la Maastricht (Olanda)**, a decis cea mai importantă reformă din istoria Uniunii. La această reuniune, șefii de stat și de guvern ai țărilor membre ale UE au căzut de acord asupra proiectului de tratat cu privire la Uniunea Economică și Monetară și introducerea monedei unice - EURO.
 - Ⓜ Trebuie precizat că o monedă comună nu este același lucru cu o monedă unică. Prima subzistă împreună cu celelalte monede naționale. De exemplu, unitatea de cont ECU creată prin Sistemul Monetar European este o monedă comună. Moneda EURO, creată prin tratatul de la Maastricht, este o monedă unică.

1.2. Uniunea Europeană - formă avansată de integrare economică europeană

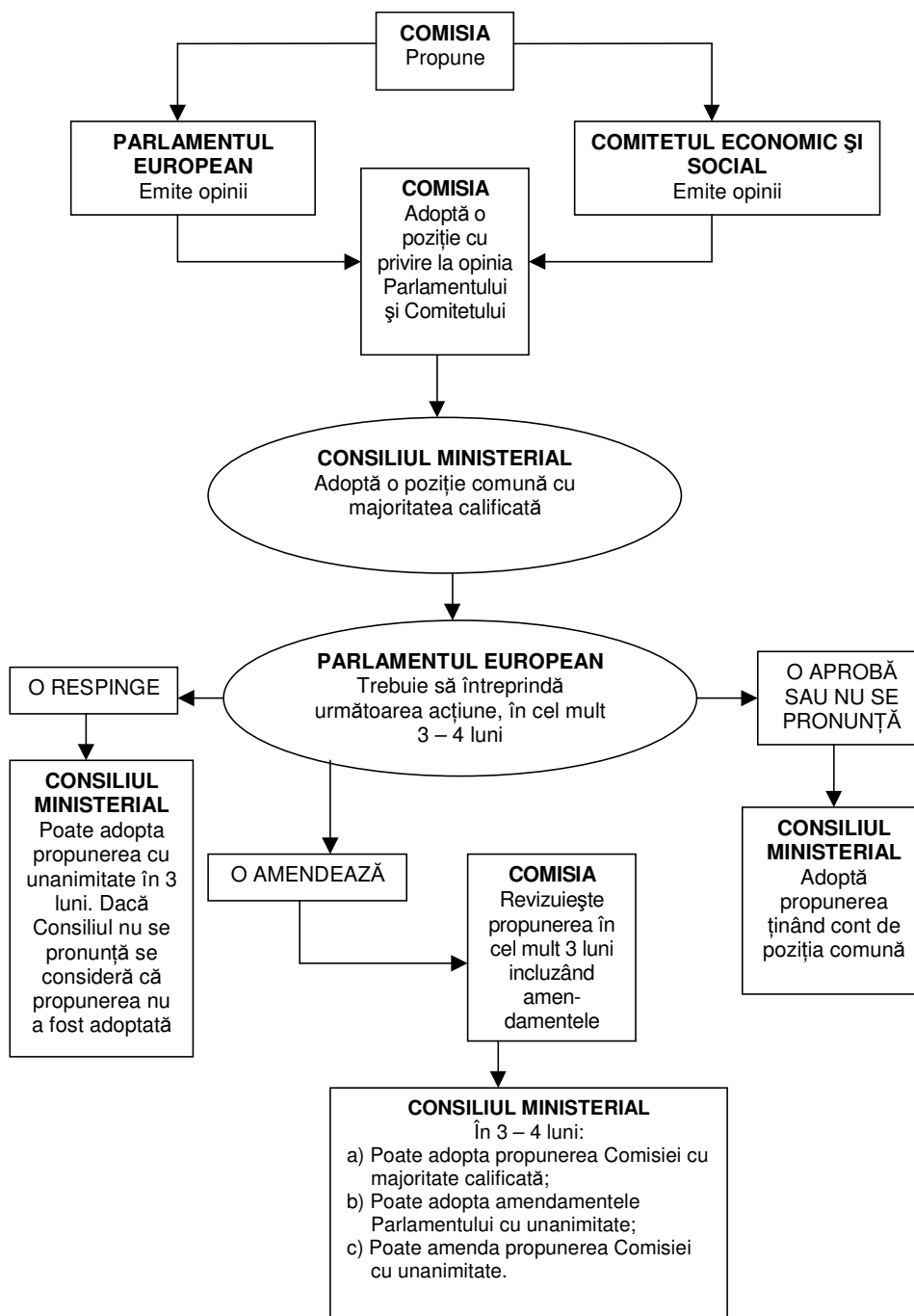
- Un moment esențial în devenirea Uniunii Europene l-a constituit Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul de la Maastricht) semnat în februarie 1992, numit după denumirea localității olandeze unde a avut loc evenimentul.

- Tratatul a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, astfel că cele 12 țări membre ale Comunității Europene au creat o Uniune Europeană, marcând o nouă etapă superioară a integrării europene.
- Tratatul stipulează că Uniunea este fondată pe Comunitățile Europene, completate cu politici și forme de cooperare precizate prin prevederile Tratatului.
- Structura instituțională a Uniunii Europene este asemănătoare cu cea statală. Astfel, ea cuprinde:
 - *Consiliul ministerial*, care este instituția dominantă, având competența să influențeze implementarea legislației prin intermediul comitetelor manageriale;
 - *Consiliul european* este cel mai înalt for de adoptare a deciziilor pentru Uniunea Europeană în ansamblul ei;
 - *Comisia europeană* este componenta executivă, decizională. Ea are rolul principal, similar cu cel al unui guvern național;
 - *Parlamentul european* este un organism cu funcții, în cea mai mare parte, similare cu cele ale unui corp legislativ național, fiind abilitat să realizeze controlul parlamentar al aprobării execuției bugetare, să aprobe acordurile internaționale și să supravegheze mecanismele executivului.
- ➔ Este relevant modul în care se realizează succesiunea la președinția organelor comunitare (Tabelul 1).
- *Obiectivele Uniunii Europene* sunt:
 - ❖ promovarea progresului economic și social echilibrat și durabil prin crearea unui spațiu fără frontiere interioare, prin întărirea coeziunii economice și sociale, prin stabilirea unei Uniuni Economice și Monetare;
 - ❖ afirmarea identității sale pe scena internațională, prin promovarea unei politici externe și de securitate comune, inclusiv a unei politici comune de apărare;
 - ❖ întărirea protecției și intereselor resortisanților statelor membre, prin instaurarea unei cetățenii a Uniunii;
 - ❖ dezvoltarea unei cooperări strânse în domeniile justiției și afacerilor interne;
 - ❖ menținerea integrală a legislației comunitare și dezvoltarea acesteia, în scopul examinării măsurii în care politicile și formele de cooperare instituite prin Tratat vor trebui revizuite pentru a asigura eficacitatea mecanismelor și instituțiilor comunitare.

- În anul 1997 la Amsterdam Conferință Inter-guvernamentală a Uniunii Europene a adoptat un nou Tratat asupra Uniunii Europene, care înlocuiește Tratatul de la Maastricht.
- Uniunea Europeană utilizează în mod benefic o ierarhie specifică în politicile de conlucrare, astfel:¹
 - informarea - partenerii convin să se informeze reciproc în ceea ce privește instrumentele și mecanismele de politică economică pe care urmează să le aplice;
 - consultarea - partenerii își exprimă acordul cu privire la obligația lor atât pentru a se informa reciproc, cât și pentru a solicita sprijinul celorlalți referitor la setul de decizii pe care intenționează să le adopte;
 - coordonarea - în sensul că partenerii se obligă să fie de acord cu privire la pachetul de acțiuni cerute de elaborarea și aplicarea unor politici comune coerente;
 - unificarea - eliminarea instrumentelor naționale și înlocuirea lor cu instrumente comune pentru întreaga zonă, fie adoptarea unor instrumente identice de către toți partenerii;
 - armonizarea - îmbinarea perfectă, prin bună înțelegere, a intereselor partenerilor, în toate domeniile convenite.

Modalitatea de cooperare între organele Uniunii Europene. Figura 1

¹ D. Miron, *Economia integrării europene*, ASE, București 1998, pag. 58.



Avantajele integrării europene sunt redată schematic astfel (Figura 2):

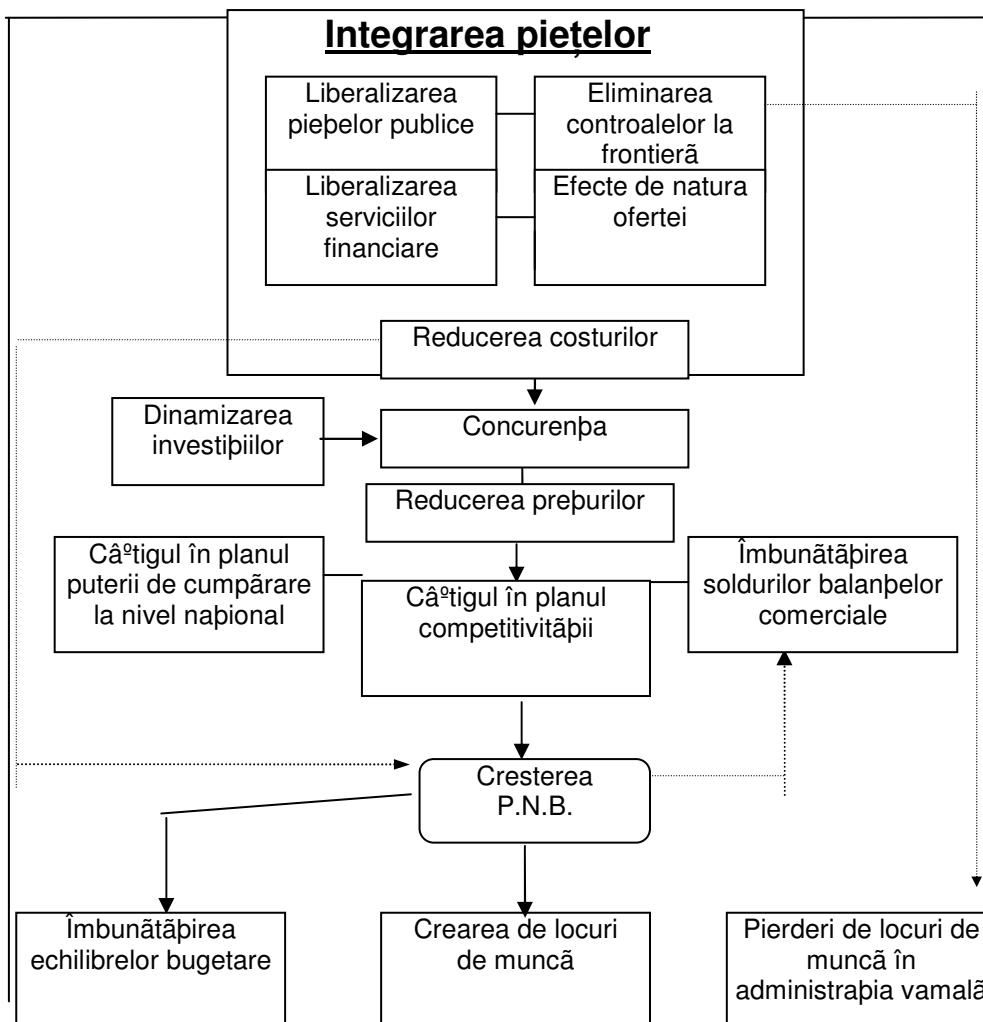


Figura 2-Metamorfoze macroeconomice datorate lansării Pieșei Unice Interne

Secțiunea 2. Premisele adoptării monedei unice europene în lumina Tratatului de la Maastricht

2.1. Geneza și elemente de bază ale Tratatului

- Edificiul construit de Tratatul de la Roma și completat de Acordul Unic European au angajat Comunitatea Economică Europeană într-o politică economică și monetară foarte ambițioasă ce și-a propus ca scop final moneda unică.
- Această evoluție în trepte a fost brusc zdruncinată de prăbușirea sistemului comunist și de războiul din Golf. În fața acestor evenimente, Uniunea Europeană a reacționat cu o eficacitate recunoscută chiar și de cei mai critici observatori ai fenomenului integraționist vest-european.¹
- Față de blocul est european, Comunitatea a adoptat rapid programe de ajutorare și de cooperare pe termen lung (PHARE, TEMPUS), a înființat un organism de finanțare (BERD) și, cea mai importantă realizare, a oferit acestor țări un pol de atracție și de speranță neașteptat, prin semnarea Acordurilor de asociere care lasă deschisă opțiunea integrării depline în UE după anul 2000.
- Consiliile europene la vârf decidând organizarea la 15 decembrie 1990 a două Conferințe inter – guvernamentale, una consacrată elaborării „Tratatului de uniune politică“, iar alta elaborării „Tratatului de uniune economică și monetară“. Aceste două tratate au fost reunite într-unul singur, tratat cunoscut sub numele de Tratatul Uniunii Europene. Momentul de 7 februarie 1992 reprezintă data de la care Comunitatea Economică Europeană (Piața comună) a devenit Uniunea Europeană, denumire oficială a celui mai puternic grup integraționist european.
- Procesul de apropiere a punctelor de vedere divergente s-a încheiat cu rezervarea unui statut special pentru Marea Britanie, foarte reticentă la ideea ca Uniunea Europeană să devină un „superstat federal cu o singură monedă comună“.
- Europa unită nu va fi un stat centralizat cu structuri rigide. Diversitatea regiunilor țărilor va fi menținută. Se urmărește unitatea în diversitate; principiul subsidiarității va câștiga în importanță.
- De la 1 ianuarie 1993, în mod oficial, între cele 12 state membre nu mai există frontiere. Persoanele care trec frontiera în interiorul Uniunii Europene nu sunt controlate, acesta control realizându-se execută numai la frontiera exterioară Uniunii. Tratatul a transferat Uniunii Europene competența acordării de vize de intrare
- Conform Tratatului de la Maastricht, orientarea generală a politicii externe și de securitate comună este de competența Consiliului European, în care statele sunt reprezentate la cel mai înalt nivel.

¹ I. Bari, Economie mondială, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1997, p. 398.

- Tratatul de la Maastricht acordă un rol special cooperării cu Uniunea Europei Occidentale, organizație care a fost considerată ca făcând parte integrantă din ideea de Uniune politică și militară; în perspectivă, Uniunea Europei Occidentale este privită drept componenta defensivă a Uniunii Europene, menite să întărească „flancul european“ în NATO. S-a prevăzut o mai strânsă colaborare între Parlamentul Uniunii Europenei Occidentale și cel European.
- Nucleul Uniunii Europene îl reprezintă **Comunitatea Europeană**, ale cărei competențe au fost lărgite prin Tratat, în timp ce distribuția puterii între principalele instituții a fost, în mare măsură, menținută, cu ușoare creșteri de putere în cazul Parlamentului European.
- Mai există, însă, în cadrul construcției „templiere“ a Tratatului de la Maastricht alți doi piloni pe care se sprijină Uniunea: unul este politica externă și de securitate și celălalt cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne.

2.2. Uniunea Economică și Monetară

- În expresia sa cea mai sintetică, Uniunea Economică și Monetară se reduce la înființarea și utilizarea de către membrii săi a unei monede unice, care să înlocuiască monedele naționale.
- În practică, atingerea acestui obiectiv final trebuie susținută de un ansamblu mai vast de măsuri. Luată împreună, acestea dau contur unei adevărate „construcții monetare europene“:
 - ❖ promovarea unei politici monetare unice, prin intermediul unei singure autorități monetare, dotate cu un grad substanțial de independență;
 - ❖ urmărirea de către țările participante, a unor linii directoare comune de politică economică, pe baza recomandărilor Consiliului Uniunii Europene;
 - ❖ gestionarea, în fiecare țară membră, a finanțelor publice de o manieră compatibilă cu asigurarea stabilității macroeconomice.
- Realizarea Uniunii Economice și Monetare nu reprezintă un scop în sine, ci doar mijlocul de generare a unor efecte benefice în plan economic și nu numai.
- Prin trecerea la o monedă unică dispare definitiv incertitudinea legată de evoluțiile cursului de schimb al monedelor naționale în interiorul Uniunii Europene.
- Trecerea la o monedă unică determină și economisirea unor importante sume plătite cu titlu de comisioane bancare pentru efectuarea conversiei dintr-o monedă în alta. Evident, aceste economii trebuie comparate cu cheltuielile inerente pe care le reclamă adaptarea sistemului bancar la exigențele impuse de schimbarea monedei.

- Adoptarea unei singure monede este, totodată, opțiunea economică cea mai rațională în contextul Uniunii Europene, care asigură deplina libertate de mișcare a bunurilor, serviciilor și capitalurilor în cadrul Uniunii Economice.
- O monedă comună va înlătura segmentarea națională a piețelor de capital, încurajând dezvoltarea unei singure piețe de capital, de vaste dimensiuni.
- O singură monedă la scara Uniunii Europene va da cetățenilor săi un sentiment mai pronunțat al unei apartenențe comune, în ciuda faptului că vorbesc limbi diferite și nu împărtășesc aceeași memorie istorică.
- Realizarea Uniunii Economice și Monetare va crea un mediu economic fără precedent în istorie. Uniunea Europeană va deveni un spațiu economic cu o singură monedă și piețe interne, inclusiv piețele de capital, absolut libere.
- Această combinație reclamă atingerea în prealabil a unui grad ridicat de convergență între economiile din cadrul Uniunii Economice și Monetare, atât în ce privește situația indicatorilor macroeconomici, cât și sub aspectul promovării unor politici fiscal-bugetare naționale compatibile între ele și supuse unor discipline comune.
- Înainte de a intra în Uniunea Economică și Monetară, economiile naționale trebuie să fie pregătite spre a face față tuturor exigențelor sale. Această pregătire urmează să fie apreciată în funcție de o serie de criterii (numite criterii de convergență).
- Principala rațiune de existență a acestor criterii o constituie evitarea posibilității ca Uniunea Economică și Monetară să fie destabilizată, ca urmare a admiterii premature a unei țări ale cărei fundamente economice nu sunt încă compatibile cu o monedă stabilă.

2.3. Principalele elemente ale Uniunii Economice și Monetare

2.3.1. Autoritatea monetară unică

- Obiectul principal al autorității monetare, stabilit prin Tratatul de la Maastricht, este asigurarea stabilității prețurilor. În acest scop, este garantată deplina ei independență față de instituțiile și organismele comunitare, ca și față de orice guvern sau altă instituție națională.
- Politica monetară curentă va fi pusă în aplicare de un Consiliu Executiv compus din 6 persoane independente, numite de Consiliul European pentru un mandat.
- Strategia monetară de ansamblu va fi formulată de un Consiliu al Guvernatorilor, compus din membrii Consiliului Executiv și din guvernatorii băncilor centrale din țările participante la Uniunea Economică și Monetară.
- Banca Centrală Europeană împreună cu băncile centrale participante vor forma Sistemul European al Băncilor Centrale.
 - Ⓢ Banca Centrală Europeană nu are dreptul să crediteze autoritățile publice, fie ele comunitare, naționale sau

regionale. De asemenea, este interzisă achiziționarea (pe piața secundară) a titlurilor de credit emise de aceste autorități.

- Politica cursului de schimb este determinată de Consiliul Uniunii Europene, dar cu consultarea Băncii Centrale Europene.
- Rolul de reglementare și supraveghere a sistemului bancar este instituit de către Consiliul Uniunii Europene, prin decizii unanime, pe baza propunerilor formulate de Comisia Europeană. Băncile centrale naționale vor continua să dețină prerogative importante în materie de reglementare și de aplicare a normelor prudențiale.

2.3.2. Moneda comună

- În urma deciziei Consiliului European întrunit la Madrid (decembrie 1995), moneda unică a Uniunii Economice și Monetare este *Euro*.
- Introducerea monedei unice reclamă o serie de operațiuni pregătitoare legate de soluționarea unor probleme logistice și de creșterea gradului său de utilizare din momentul definirii sale ca monedă de sine stătătoare, substitut perfect al monedelor naționale pe teritoriul țărilor participante la Uniunea Economică și Monetară.

2.3.3. Finanțe publice sănătoase și disciplină bugetară strictă

- Deși participarea la Uniunea Economică și Monetară antrenează automat dispariția posibilității de a monetiza deficite bugetare (finanțarea lor prin emisiune monetară de către banca centrală, cu cert impact inflaționist), instrumentele politicii fiscale vor rămâne în întregime naționale.
- Frontierele naționale vor continua să determine limitele geografice în care sunt percepute impozite diferite și se produce cea mai mare parte a cheltuielilor bugetare.
- O uniune monetară stabilă reclamă o coordonare strânsă între politicile fiscale naționale și o restrângere a deficitelor și a datoriei sectorului public.
- Comprimarea, în limitele definite prin criteriile relevante de convergență, a deficitelor bugetare și a datoriei publice este absolut crucială în contextul unei Uniuni Economice și Monetare.
- Disciplina fiscală trebuie menținută și în perioada funcționării Uniunii Economice și Monetare, atât prin coordonarea politicilor fiscale naționale-prin penalizarea statelor care au tendința de a promova politici fiscale prea expansioniste.
- Consiliul Uniunii Economice este împuternicit să avertizeze din timp țările care se îndepărtează de la disciplina bugetară și să aplice sancțiuni, a căror severitate este modulată în funcție de gravitatea situației:
 - interzicerea accesului la credite din partea Băncii Europene de Investiții;
 - instituirea unui depozit obligatoriu, nepurtător de dobândă, de către statul în cauză, până la corectarea problemei;

- aplicarea de amenzi.

2.3.4. Criteriile monetare de convergență¹

A. Rata inflației

- Rata inflației nu trebuie să depășească mai mult de 1,5 puncte media celor trei țări cu cele mai scăzute rate de inflație.
- Acest criteriu implică un grad înalt de convergență a politicilor monetare. Este important ca ratele de inflație să converge în interiorul unei uniuni căci țările care au inflație mai ridicată decât altele suferă o pierdere a competitivității care nu mai poate fi corectată printr-o devalorizare.

B. Dobânda pe termen lung

- Ratele dobânzii pe termen lung nu pot depăși mai mult cu două procente media celor trei țări cu inflația cea mai scăzută.

C. Rata de schimb

- Rata de schimb trebuie să rămână în interiorul limitelor de fluctuație ale SME fără tensiune gravă, nici devalorizare în timpul celor doi ani care preced evaluarea criteriilor în vederea trecerii la moneda unică.

Respectarea acestui criteriu care vizează stabilitatea schimburilor în timpul tranziției spre moneda unică presupune că distanța dintre ratele de inflație se reduce suficient astfel încât să nu încerce să-și recupereze competitivitatea prin devalorizare.

2.3.5. Criteriile bugetare de convergență

A. Deficite și datorie

- Deficitele publice nu pot depăși 3% din PIB.
- Datoria publică nu poate depăși 60% din PIB.

B. Fără „dominație“ („drept seniorial“)

- Emisia monetară destinată reducerii datoriei reale („dreptul seniorial“) este interzisă în Uniunea Economică și Monetară din cauza caracterului său inflaționist, de unde rezultă necesitatea de a impune criterii vizând controlul deficitelor și datoriei pentru a evita situațiile în care țările nu mai au altă ieșire financiară decât inflația, ceea ce ar compromite credibilitatea uniunii monetare.

Secțiunea 3. Euro – moneda unică europeană

3.1. Conceptul și semnificația monedei euro

- Euro este moneda nou creată a Uniunii Europene, și a devenit moneda oficială la 1 ianuarie 1999.
- Până în 2002, bancnote și monede nou emise au înlocuit șiling-ul austriac, francul belgian, markka finlandeză, francul francez, marca ger-

¹ *Ibidem*, p. 21 - 22.

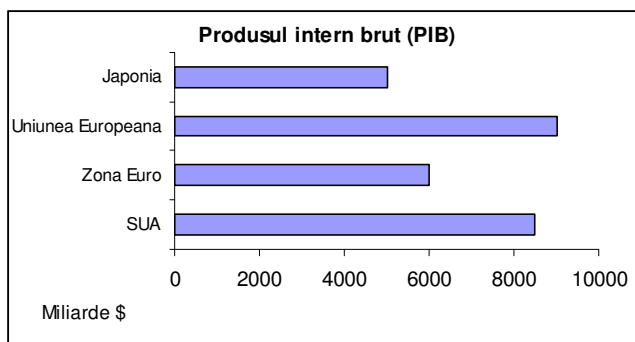
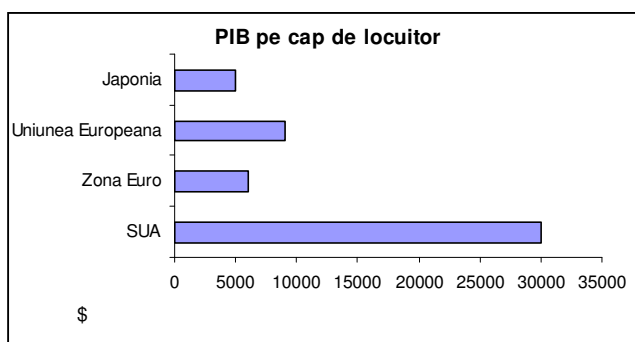
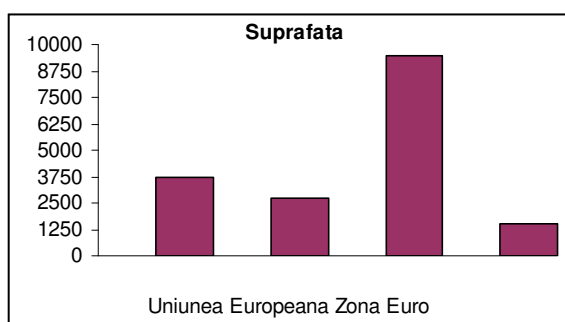
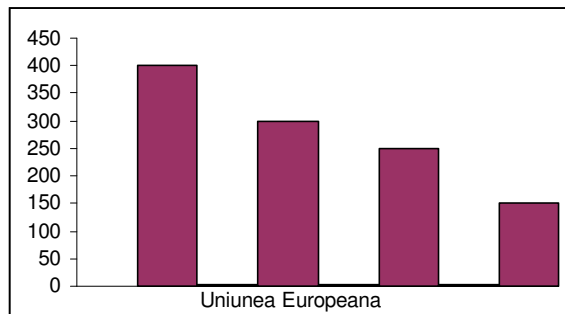
mană, lira irlandeză, lira italiană, francul luxemburghez, guldenul olandez, escudo-ul portughez și peseta spaniolă ca monedă oficială exclusivă a celor 11 națiuni.

- Aceste țări, la care ne referim considerându-le „zona euro“, au acum o monedă comună, o politică monetară unică și o politică unică în privința ratei de schimb. Vechile monede naționale sunt eliminate pentru totdeauna.
- Realizată de Robert Kalina, de la Imprimeria Băncii Centrale a Austriei, grafica bancnotelor Euro este strâns legată de moștenirea culturală europeană, fără să prezinte însă momente reale, ci simboluri.
 - Desenele lui sunt inspirate din tema „Ani și stiluri în Europa“, fiind reprezentative pentru toate statele membre.
 - Ferestrele și porțile ce domina aversul fiecărei bancnote simbolizează spiritul european de deschidere și cooperare.
 - Cele 12 stele, desenate pe bancnote, reprezintă dinamismul și armonia Europei contemporane
 - Reversul bancnotelor înfățișează poduri ilustrând aceleași perioade arhitecturale, constituindu-se într-o metaforă a apropierei dintre popoarele europene și dintre Europa și restul lumii.
 - Podurile, plecând de la cele foarte vechi și ajungând la podurile suspendate sofisticate, caracteristice erei moderne, sugerează și ele comunicarea continuă și extinsă, existentă atât între țările europene, cât și între toate țările lumii.
 - Referitor la monede, pe o față a acestora sunt reprezentate grafic simbolurile naționale asupra cărora a decis fiecare stat membru.
 - Fața comună tuturor monedelor, desenată de Luc Luyckx de la Monetăria Regală Belgiană, reprezintă o hartă a Uniunii Europene, pe un fond de linii transversale la care sunt atașate stelele.
 - Monedele de 1, 2 și 5 eurocenți pun accentul pe locul Europei în lume, în timp ce monedele de 10, 20 și 50 de eurocenți descriu Uniunea ca o grupare de națiuni individuale. Monedele de 1 și 2 Euro sugerează Europa fără granițe.

Tabelul 4 și figura 3 prezintă o comparație generală a Uniunii Europene (15 țări) și zonei euro (11 țări) cu SUA și Japonia. (Tabelul 4 prezintă aceleași informații înfățișate sub formă de grafic în Figura 3)

Figura 3. Cât de mare este zona Euro?

Drept financiar public



3.2. Principalele avantaje economice ale monedei unice europene

- Avantajele economice fundamentale ale Euro
 - eliminarea riscului legat de rata de schimb,
 - reducerea costurilor tranzacțiilor,
 - sporirea transparenței preturilor
 - piețe financiare profunde
- Dar Euro mai oferă și o serie de avantaje economice indirecte. Aceste beneficii tin de modificările mai profunde în comportamentul piețelor financiare și al companiilor și, prin urmare, sunt mai controversate. Avantajele economice indirecte sunt:
 - *Stabilitatea macroeconomică*
 - Rate reduse ale dobânzilor
 - Reforma structurală
 - Statutul de monedă în care se păstrează rezervele
 - Creșterea economică

3.3. Costurile și riscurile introducerii monedei unice

- Deși euro prezintă numeroase avantaje economice, el aduce, de asemenea, multe costuri. Aceste costuri, care au servit criticilor euro motive pentru împiedicarea demarării proiectului, sunt:
 - A. Costurile tranziției
 - B. Costurile ocazionale
 - C. Șocurile economice
 - D. Discordia politică

3.4. Sistemul European al Băncilor Centrale – (SEBG) baza politicii monetare a UE

- Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) și Banca Centrală Europeană (BEC) au fost constituite în virtutea art. 4A din Tratatul instituind Comunitatea Europeană; ele își îndeplinesc sarcinile și își desfășoară activitățile în conformitate cu dispozițiile Tratatului și ale statului, conținut în Protocolul 3 al Tratatului Uniunii Europene.
- Astfel, la data de 1 ianuarie 1999, Uniunea Economică și Monetară a intrat în cea de-a treia etapă, odată cu apariția SEBC în locul Institutului Monetar European (IME). În conformitate cu art. 106, paragraful 1 din Tratatul Comunității Europene, SEBC este compus din Banca Centrală Europeană și din băncile centrale ale statelor membre (băncile centrale naționale).

3.3.1. Obiectivele și sarcinile SEBC. Organizarea SEBC

- Obiectivul principal al SEBC este menținerea stabilității prețurilor conform art. 105 paragraful 1 din Tratatul Comunității Europene.
- De asemenea, SEBC sprijină politicile economice generale din Comunitate.
- Sarcinile fundamentale ale SEBC sunt prevăzute în art. 105 paragraful 2 din tratatul CE astfel:¹
 - definirea și implementarea politicii monetare a UE;
 - desfășurarea operațiunilor de schimb pentru Euro în raport cu monedele necomunitare;
 - păstrarea și administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre - nu se aduce atingere deținerii și gestionării de către guvernele statelor membre a fondurilor de rulment în valută;
 - promovarea bunei funcționări a sistemului de plăți.

Organizarea SEBC

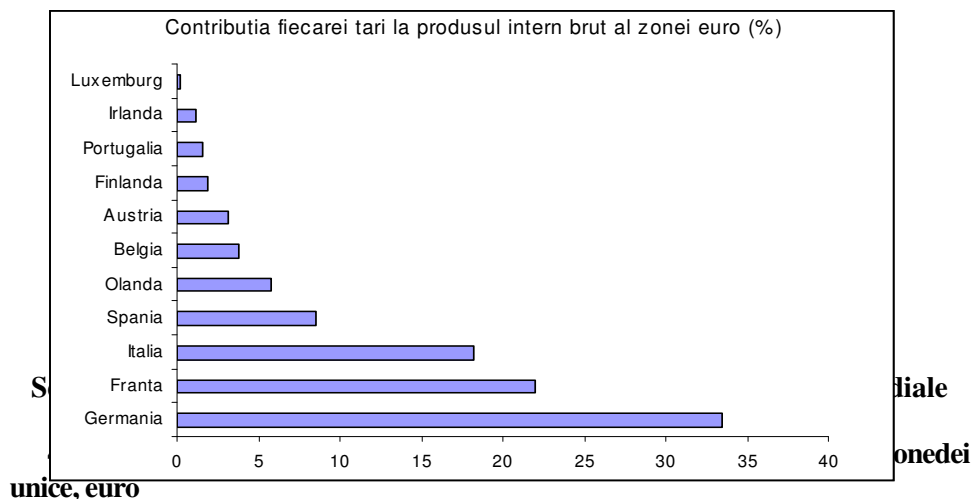
- În conformitate cu art. 107 din Tratatul CE, în exercitarea competențelor și în îndeplinirea obiectivelor și îndatoririlor care le sunt conferite prin Protocolul 3 al Tratatului Uniunii Europene, nici BCE, nici o bancă centrală națională și nici un membru al organelor de decizie nu pot solicita sau accepta instrucțiuni din partea instituțiilor sau organelor comunitare, a guvernelor statelor membre sau a oricăror alte organisme.
- Instituțiile și organele comunitare, precum și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să influențeze membrii organelor de decizie ale BCE sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea sarcinilor lor. Acest principiu conferă un mare act de independență SEBC, lucru necesar pentru îndeplinirea obiectivelor propuse.

3.3.2. Banca Centrală Europeană (BCE)

- BCE are personalitate juridică în virtutea art.16, paragraful 106 din Tratatul CE și se bucură în fiecare dintre statele membre de capacitatea juridică cea mai largă, recunoscută persoanelor juridice de legislația națională;
- BCE poate în special să dobândească și să înstrăineze bunuri mobile și imobile și să stea în justiție.
- BCE veghează ca sarcinile încredințate SEBC să fie îndeplinite prin propriile sale activități, în conformitate cu statutul său, sau de băncile centrale naționale.
- Sediul BCE a fost stabilit la Frankfurt (Germania), iar președintele ei este Wim Duisenberg.
- Organele de decizie ale BCE sunt Consiliul Governorilor și Comitetul director, conform art. 106 paragraful 3 din Tratatul UE.

¹ D.D. Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. Eminescu, București, 2000, p. 482.

Figura 5



- Ratele de schimb ale euro dau tonul în relațiile comerciale în zona Euro, iar întreprinderile și investitorii din întreaga lume vor să afle dacă euro va fi mai puternic sau mai slab decât monedele naționale care l-au precedat.
- Ca toate celelalte monede, euro oscilează în timp. Înainte de orice altceva, puterea unei monede depinde de cerere și de ofertă. Mai simplu spus, monedele cresc atunci când investitorii doresc să își plaseze banii în investiții exprimate în monedele respective. Cererea de investiții, la rândul ei, este legată direct de încrederea în emitenți.
- factori care determină cererea globală de investiții:
 - A. Stabilitatea politică, economică și fiscală generală
 - B. Situația comerțului general
 - C. Estimări privind inflația
 - D. Estimări privind rata dobânzilor
 - E. Statutul de monedă de rezervă

4.2. Factorii specifici care determină stabilitatea monedei unice (euro)

- Stabilitatea euro este cel puțin la fel de importantă ca și puterea lui, deoarece o monedă instabilă cronic reprezintă un flagel pentru creșterea economică și investiții.
- Monedele instabile întăresc dependența economiilor de comerț, distrug investițiile și scindează mediile de afaceri
- Într-adevăr, nivelul general de stabilitate al euro între 1995 și 2005 va da tonul pentru uniunea economică și politică în Europa în deceniile care vor veni.

- Modificările în stabilitatea euro sunt determinate de aceiași factori care determină puterea euro.
- Atunci când vorbim însă despre stabilitatea pe termen scurt a monedei, factorii pe termen lung sunt mult mai puțin importanți decât modificările zilnice în estimările comportamentului băncii centrale.
- Cât de frecvent se estimează că se vor modifica ratele dobânzilor în Europa depinde de un factor important: măsurile de creștere economică și monetară care reprezintă baza pentru deciziile Băncii Centrale Europene în materie de rata dobânzilor care provin dintr-o arie economică mult mai largă decât cele din oricare țară individuală din zona Euro.
- Primii câțiva ani de comercializare a euro pot fi caracterizați de instabilitate, deoarece proiectul euro pe ansamblu rămâne înconjurat de incertitudine, care prin măsuri speciale poate deveni o monedă foarte stabilă și cerută de investitori.
- Teoretic, Banca Centrală Europeană este independentă, dar ea nu are nici o istorie. Creșterea economică în câteva țări din Uniunea Europeană continuă să difere de restul țărilor. Acceptarea de către public a noii monede cunoaște tensiuni și este sinuoasă. Ca rezultat, estimările zilnice privind sănătatea economică generală a Europei și succesul uniunii monetare înseși sunt foarte schimbătoare. Prin urmare, moneda euro este improbabil să fie comercializată între limite apropiate una de alta.
- Pe de altă parte, euro revoluționează în multe moduri piețele europene de afaceri. Cel mai important este că noua monedă reduce diversitatea financiară, condiționează expansiunea pan-europeană și promovează o armonizare a politicii legate de piață. Cu toate acestea, zona Euro rămâne o regiune extrem de eterogenă, cu 11 guverne, cadre legale, caracteristici ale forței de muncă și limbi oficiale diferite.
- Pe termen scurt și mediu, euro face prea puține sau chiar nimic pentru ușurarea situației acute a șomajului, în ciuda unui potop de pretenții politice care susțin contrariul. Experții contrazic cu vehemență impactul potențial pe termen lung asupra șomajului. Această controversă subliniază una dintre cele mai mari ironii ale euro: este absolut neclar dacă modificarea cea mai profundă a politicii economice europene din perioada postbelică va face ceva pentru rezolvarea celei mai acute probleme din Europa.
- Euro răstoarnă multe presupuneri tradiționale pentru investițiile în Europa. În primul rând, investitorii trebuie: să se aștepte la o mare creștere a oportunităților de plasare a capitalului privat din Europa, la oferte publice inițiale de valoare mică, la obligațiuni de categorie superioară ale companiilor, la obligațiuni cu risc ridicat și la titluri de creanță, să recunoască faptul că legătura dintre oscilațiile devizelor și beneficiile investițiilor în zona Euro s-au modificat permanent, să

înțeleagă existența unei noi monede în care fac investițiile și să se pregătească pentru o reorientare a abordărilor investițiilor europene de către directorii de fond.

4.3. Perspectivele Eurozonei într-o economie mondială

- În lumea unipolară, economia SUA a servit drept punct de sprijin pentru economia mondială; SUA au piețele de valori și de capital cele mai mari și mai lichide din lume și dolarul SUA este moneda de rezervă cea mai importantă?¹
- În decursul ultimilor decenii, economiile din Asia, în special Japonia și „cei patru dragoni” (Coreea de Sud, Hong-Kong, Singapore, Taiwan), au apărut ca un posibil rival pentru SUA.
- De la 1 ianuarie 1999 se creează o alternativă având o mărime și putere similare celei americane. Investitorii s-au arătat interesați față de această alternativă, dorind să-și rebalanseze portofoliile deținute, în majoritate deținute de SUA.
- BCE promovează o politică monetară echilibrată și băncile centrale naționale transformă în Euro o mare parte a activelor dominante în dolari SUA. După unele estimări (F. Bergsten), o asemenea modificare majoră a portofoliului poate duce la transformarea în Euro a unei sume uriașe de dolari SUA (între 500 și 1000 miliarde).²
- Se apreciază că lipsa uniunii politice în Europa va fi un factor important care va determina îndepărtarea momentului când Euro va lua locul dolarului SUA pe piața internațională sau va deveni mai important decât dolarul în rezervele valutare ale statelor.
- Însă importanța Euro este dată de mărimea și puterea economică a zonei Euro, de piețele financiare dezvoltate în această regiune, ca și de credibilitatea BCE.
- Există și alte considerente care duc la concluzia că Euro va fi mai puternic. UE este într-o unică poziție în măsură nu numai să supraviețuiască actualei crize mondiale, ci să înregistreze chiar o creștere în condițiile în care în alte părți ale lumii se instalează recesiunea. Cele 11 țări membre, împreună cu Japonia, dețin un important surplus al contului curent. Zona Euro este în măsură să genereze creșterea cererii interne, amplificând investițiile și dezvoltarea. Zona Euro tinde să devină pivotul lumii în anii următori.³
- Alți analiști estimează că dolarul va rămâne valuta de referință cea mai importantă pentru cel puțin încă zece ani.
- Părerea multor specialiști este aceea că Euro va înlocui treptat dolarul de pe piețele mondiale.

¹ D.D. Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. Eminescu, București, 2000, p. 504.

² N. Dănilă, *op. cit.*, p. 145.

³ *Ibidem*, p. 146.

- Un prim argument este acela al importanței monedei americane în comerțul mondial.
- Al doilea argument este acela că moneda europeană va deveni importantă în comerțul internațional nu numai datorită schimburilor între țările membre; se au în vedere în primul rând Marea Britanie, Danemarca, Grecia și Suedia (cele patru țări din Uniunea Europeană care pentru moment se găsesc în afara Euro), precum și Elveția care este înconjurată de zona Euro. Volumul schimburilor comerciale între zona Euro și celelalte țări, volum care se află în creștere, va forța utilizarea Euro de către aceste țări partenere.
- Un alt avantaj al introducerii și utilizării Euro este protejarea prețurilor de pe piața internă față de schimburile produse de schimbul valutar. Adoptând moneda unică Euro, Uniunea Europeană se poate proteja față de efectele negative ale raportului de schimb față de dolarul SUA.
- Un alt aspect legat de comerțul internațional îl reprezintă cotarea materiilor prime; actualmente aceasta se face pe piețele internaționale în dolari SUA. Variațiile cursului de schimb au efecte negative asupra costului materiilor prime (petrol și energie electrică, în special), lucru care se reflectă în costul din ce în ce mai ridicat al facturii energetice a multor țări. În perspectivă, ținând cont că UE este unul din cei mai mari consumatori la nivel mondial de materii prime, trebuie să luăm în considerare că o parte din aceste materii prime să fie cotate în Euro. Acest lucru va depinde de stabilitatea Euro și de avantajele pe care le vor avea importatorii sau exportatorii prin denominarea contractelor în Euro.
- Euro reprezintă o alternativă la hegemonia (suprematia) dolarului. El va putea să reducă influența politică americană în măsura în care va fi acceptat ca o monedă de rezervă internațională. Aceasta nu înseamnă că autoritățile financiare europene trebuie să utilizeze Euro în scopuri politice, libertatea de utilizare va fi strâns legată de condițiile oferite.¹
- Succesul Euro depinde de credibilitatea cu care BCE își va juca rolul. Pierderile în caz de conflict politic sunt limitate atâta timp cât piețele rămân convinse că BCE și conducătorii ei, persoanele de decizie din BCE, sunt independente.
- Euro va întări Europa din punct de vedere economic, cât și politic. Cele 11 țări membre au un volum de comerț care îl depășește pe cel al SUA; aceste țări au rezerve valutare mai mari decât SUA și beneficiază de o poziție financiară mai puternică. Aceasta înseamnă că Euro va acoperi o bază economică similară ca cea a dolarului american, reducând costurile

¹ *Ibidem*, p. 85.

tranzacționale și făcându-se atractiv atât pentru străini cât și pentru europeni.

- Toate acestea ne conduc la ideea, care se conturează tot mai mult, că ne îndreptăm spre o **lume monetară tripolară**. Dacă la început **America de Nord** erau singura putere economică reală, a apărut și al doilea pol, în **zona Asiei**; în sfârșit, cel de-al treilea pol de concentrare economică care s-a constituit în ultimul timp îl constituie continentul european, mai bine zis **Uniunea Europeană**.¹

Presedinția Consiliului Uniunii Europene în perioada 1995 – 2003²

Tabelul 1

Anul	Semestrul I Țara	Semestrul II Țara
1995	Franta	Spania
1996	Italia	Irlanda
1997	Olanda	Luxemburg
1998	Marea Britanie	Austria
1999	Germania	Finlanda
2000	Portugalia	Franța
2001	Suedia	Belgia
2002	Spania	Danemarca
2003	Grecia	

Pentru înțelegerea mecanismului de functionare a organelor Uniunii Europene sunt utile și datele privind distribuția voturilor în procedurile de adoptare a deciziilor (Tabelul 2):

Distribuția voturilor țărilor membre în Consiliul ministerial în procedura de adoptare a deciziilor cu majoritate calificată³

Tabelul 2

Nr. crt.	Țara	Număr de voturi	% din totalul voturilor	Număr de voturi la un milion de locuitori
1.	Austria	4	4,6	0,51
2.	Belgia	5	6,6	0,50
3.	Danemarca	3	3,9	0,58

¹ D.D. Șaguna, *op. cit.*, p. 507.

² Sursa: Official Journal 1995; LI/220, Decizia de la 1 ianuarie 1995 cu privire la ordinea în care se va succede la președinția organelor comunitare.

³ Sursa: Tratatul asupra Uniunii Europene, art. 148.

4.	Finlanda	3	3,4	0,59
5.	Franța	10	13,2	0,18
6.	Germania	10	13,2	0,13
7.	Grecia	5	6,6	0,50
8.	Irlanda	3	3,9	0,55
9.	Italia	10	13,2	0,17
10.	Luxemburg	2	2,6	5,28
11.	Marea Britanie	10	13,2	0,17
12.	Olanda	5	6,6	0,34
13.	Portugalia	5	6,6	0,48
14.	Spania	8	10,5	0,20
15.	Suedia	4	4,6	0,46
UNIUNEA EUROPEANĂ		87	100,0	0,24

Instituțiile specializate ale Uniunii Europene

Tabelul 3

Nr. crt.	INSTITUȚIA	SEDIUL
1	Banca europeană de investiții	Luxemburg
2	Oficiul european de investiții	Munchen
3	Fundația europeană pentru condiții de muncă și viață	Dublin
4	Agencia europeană pentru mediu	Copenhaga
5	Fundația europeană pentru pregătirea cadrelor	Torino
6	Oficiul european pentru inspecția veterinară și sănătatea plantelor	Dublin
7	Agencia europeană pentru certificarea produselor medicale	Londra
8	Centrul european de monitorizare pentru medicamente	Lisabona
9	Banca centrală europeană	Frankfurt
10	Oficiul european pentru mărci de comerț	Alicante
11	Agencia europeană pentru sănătate și securitatea muncii	Bilbao
12	EUROPOL	Haga
13	Centrul european pentru dezvoltarea pregătirii profesionale	Salonic

Tabelul 4. Cât de mare este zona Euro?¹

	Uniunea Europeană	Zona EURO	S.U.A.	Japonia
Populația (milioane)	374	290	268	126
Suprafața (km pătrați)	3.367.000	2.357.000	9.634.000	389.000
Produsul intern brut (miliarde \$)	8.093	6.309	7.819	4.223
Produsul intern brut pe cap de locuitor	21.600	21.700	29.200	33.500

Tabelul 5²**Cele 11 economii din zona Euro**

Țara	Contribuția la produsul intern brut al zonei euro (%)
Germania	33,5
Franța	22,0
Italia	18,2
Spania	8,5
Olanda	5,8
Belgia	3,8
Austria	3,2
Finlanda	1,9
Portugalia	1,6
Irlanda	1,2
Luxemburg	0,2

Întrebări și exerciții:

1. Care sunt principalele etape ale integrării vest-europene?
2. Care sunt premisele adoptării monedei unice europene în lumina Tratatului de la Maastricht?
3. Tratatul de la Maastricht a pus bazele constituirii unei Uniuni Economice și Monetare, realizată în trei faze. Care sunt fazele?

¹ Surse: OECD, Comisia Uniunii Europene, Deutsche Bank, IIE.

² Sursa: Eurostat

4. Cum se numește moneda nou creată a Uniunii Europene și de când a devenit monedă oficială?
5. Ce regăsim pe aversul și reversul monedei unice europene (bancnote) și care este semnificația acestor simboluri?
6. Care sunt avantajele economice fundamentale ale monedei unice europene?
7. Care sunt sarcinile fundamentale ale SEBC (Sistemului European al Băncilor Centrale)?
8. Arătați care sunt perspectivele Eurozonei într-o economie mondială.

Teste – grilă:

1. Prima etapă în vederea integrării vest-europene a fost:
 - a) constituirea Comunității Europene a Energiei Atomice – Eurotom (CEEA)
 - b) constituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO)
 - c) constituirea Comunității Economice Europene (CEE)
2. Tratatul de la Maastricht a intrat în vigoare în anul:
 - a) 1990
 - b) 1992
 - c) 1993
3. Care este obiectivul principal al autorității monetare, stabilit prin Tratatul de la Maastricht?
 - a) finanțe publice sănătoase;
 - b) asigurarea stabilității prețurilor
 - c) disciplină bugetară strictă
4. Banca Centrală Europeană nu are dreptul:
 - a) să păstreze și să administreze rezervele valutare oficiale ale statelor membre;
 - b) să implementeze politica monetară a U.E.
 - c) să crediteze autoritățile publice (comunitare, naționale sau regionale)
5. În ce an se estimează că România va încheia negocierile de aderare în U.E?
 - a) 2007
 - b) 2009
 - c) 2010

Bibliografie selectivă

- II. I. Tratat, monografii, manuale și cursuri universitare, studii*
Albuț C-tin., Drept financiar, Iași, 1995

- Allix E.**, *Traité élémentaire des sciences des finances et de la législation financière française*, Ed. A. Rousseau, Paris, 1921
- Anderton A.**, *Economics*, C. Press, Marea Britanie, 1991
- Anghel F.**, *Economie mondială*, Ed. Agerpress Typo, București, 2002
- Bakker A.I.B.**, *Instituțiile financiare internaționale*, Ed. Antet, Oradea, 1997
- Bari I.**, *Economie mondială*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1997
- Boboș Gh.**, *Teoria generală a statului și dreptului*, Ed. Didactică, București, 1983
- Bolintineanu Al, Năstase A.**, *Drept internațional contemporan*, R.A. Monitorul Oficial, București, 1995
- Bran P., Dardac N. și colab.**, *Relații valutare-financiare internaționale*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1980
- Brezeanu P., Marinescu I.**, *Finanțele publice și fiscalitatea*, Ed. Fundației „România de mâine”, București, 1998
- Brociner A.**, *Europa monetară*, ed. Institutul european, Iași, 1999
- Brown C.V., Jackson P.M.**, *Public sector economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1982
- Chabot C.N.**, *Euro. Moneda europeană*, Ed. Teora, București, 2000
- Chevallier J.**, *L'État de droit*, Montchrestien, Paris, 1992
- Ciucur D., Gavrilă I., Constantin C.**, *Economie*, Ed. Economică, București, 1997
- Clocotici D.**, *Evaziunea fiscală. Probleme juridice ale răspunderii contravenționale și penale*, Ed. Lumina Lex, București, 1995
- Commelin B.**, *Europa economică*, Institutul European, Iași, 1998
- Condor I.**, *Drept financiar și fiscal*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1996
- Condor I.**, *Drept financiar și fiscal*, Ed. Tribuna Economică, București, 1996
- Costin M.N.**, *Răspunderea juridică în dreptul R.S.R.*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1974
- Davidoglu L.**, *Legea contribuțiilor directe adnotată*, București, 1932
- Drăganu T.**, *Acte de drept administrativ*, București, 1959
- Drucker, P.F.**, *Inovația și sistemul antreprenorial*, Ed. Enciclopedică, București, 1993
- Duverger M.**, *Institutions financières*, Coll. Themis, Paris, 1954
- Gliga I.**, *Drept financiar*, Ed. Humanitas, București, 1998
- Gliga I.**, *Dreptul finanțelor publice*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1995
- Gliga I., Gilesu Gh., Olcescu P.**, *Drept financiar*, București, 1981
- Hoanță N.**, *Evaziunea fiscală*, Ed. Tribuna Economică, București, 1997
- Iorgovan A.**, *Drept administrativ*, vol. III, Ed. Proarcadia, București, 1993
- Jeze G.**, *Cours de finances publiques*, ED. M. Girard, Paris, 1922

Jeze G., *Cours de science des finances et de la législation financière française*, Paris, 1992

Jones G., *Multinational and international banking*, Edward Elgar Publishers Co., Marea Britanie, 1996

Lalumiere P., *Les finances publiques*, Lib. Armand Colin, Paris, 1970

Leon G., *Elemente de știință financiară*, vol. I, Tip. Cartea Românească, Cluj, 1925

Leon G., *Istoria economiei publice la români*, București, 1994

Leon N., *Finanțele statului și conjunctura economică*, Tip. Bucovina, București, 1944

Luchian D., *Banca Mondială*, Ed. Enciclopedică, Cluj, 1992

Manolescu Gh., *Politici monetare și fiscale*, Ed. Universității Ecologice, București, 1997

Miron D., *Economia integrării europene*, Ase, București, 1998

Negoită A.L., *Drept administrativ și elemente de știință ale administrației*, Tip. Universității București, 1981

Popa I., *Tranzacții comerciale internaționale*, Ed. Economică, București, 1997

Santai I., *Introducere în studiul dreptului*, Sibiu, 1991

Schafer C.A., *Stabilitatea valutei clasice*, Hamburg, 1922

Sesan Al., *Aspecte din istoria aparatului financiar din R.P.R.*, Ed. Științifică, București, 1958

Shultz W., Lowell H., *American public finance*, New York, 1954

Șaguna D.D., *Drept financiar și fiscal*, Ed. Oscar Print, București, 1994, 1997, 2000

Șaguna D.D., *Drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2003

Șaguna D.D., Sova D. *Drept financiar public*, Ed. All Beck, București, 2005

Șaguna D.D., Donoica C.F., *Drept bancar și valutar*, Ed. Proarcadia, București, 1994

Șaguna D.D., Tutungiu M., *Evaziunea fiscală pe înțelesul tuturor*, Ed. Oscar Print, București, 1995

Tăutu C.N., *Evoluția și tehnica impozitelor directe în România*, Teză de doctorat, București, 1940

II. Legislație

- Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată (M. Of. nr. 33/29.01.1998)

- Legea nr. 30/1991 privind organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii Financiare (M. Of. nr. 64/27.03.1991)

- Legea nr. 82/1991 – Legea contabilității, republicată (M. Of. nr. 629/26.08.2002)

- Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată (M. Of. nr. 116/16.03.2000)

- Legea nr. 87/1994 pentru combaterea evaziunii fiscale (M. Of. nr. 299/24.10.1994)
- Legea nr. 141/1997 privind Codul vamal al României (M. Of. nr. 180/1.08.1997)
- Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România (M. Of. nr. 265/16.07.1998)
- Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia (M. Of. nr. 448/24.11.1998)
- Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor (M. Of. nr. 459/30.11.1998)
- O.U.G.nr.119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv(M.Of. nr.312/30.06.1999)
- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (M. Of. nr. 204/23.04.2001)
- Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (M. Of. nr. 103/6.02.2002)
- Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (M. Of. nr. 597/13.08.2002)
- O.U.G. NR.45/2003 privind finanțele publice locale, (M. Of. nr. 431/19.06.2003)
- Legea nr.571/2003 privind codul Fiscal(M.Of. nr.927/23.12.2003)
- Codul de procedura Fiscala(M.Of.nr.941/29.12.2003)
- Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor (M. Of. nr. 904/12.12.2002)
- O.G. nr. 14/1998 privind utilizarea veniturilor realizate de instituțiile publice finanțate integral din venituri extrabugetare (M. Of. nr. 40/30.01.1998) aprobată cu modificări prin Legea nr. 27/1999 (M. Of. nr. 35/28.01.1999)
- O.G. nr. 14/1998 privind utilizarea veniturilor realizate de instituțiile publice finanțate integral din venituri extrabugetare (M. Of. nr. 40/30.01.1998)
- O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M. Of. nr. 410/25.07.2001)
- O.G. nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică (M. Of. nr. 643/13.08.2002)
- **O.G. nr. 34/2003 privind măsuri în domeniul disciplinei financiar-valutare a agenților economici (M. Of. nr. 62/1.02.2003)**
- O.U.G. nr. 60/2001 privind achizițiile publice (M. Of. nr. 241/11.05.2001)
- O.U.G. nr. 150/2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate (M. Of. nr. 838/20.11.2002)
- O.U.G. nr. 28/2002 privind valorile mobiliare, serviciile de investiții financiare și piețele reglementate (M. Of. nr. 238/9.04.2002)