

GENERAL PRINCIPLES OF THE LOCAL BUDGET PROCESS

Anișoara Băbălău

Assoc. Prof., PhD, University of Craiova

Abstract: In the field of law, principles are rules of maximum generality that must be taken into account both in its elaboration and its application. Between the principles of law there is a relationship from general to particular. The most important and most comprehensive are called general or fundamental principles such as the principle of democracy, the principle of political pluralism, the principle of the separation of powers in the state. These are intertwined and complemented by the principles applicable to a branch of law or to certain legal institutions, contained in codes or laws. In Law no. 273/2006, updated, are regulated both principles established in the elaboration of central budgets, such as the principles of universality, transparency and publicity, annuality, unity, budgetary specialization and monetary union, as well as principles applicable to the local budgetary system (the principle of solidarity, the principle of local financial autonomy, the proportionality principle, the consultation principle, the principle of budgetary balance).

Keywords: general principles; local budget system; the principle of solidarity; the principle of local financial autonomy; the principle of consultation.

1. Aspecte generale

Principiile dreptului sunt reguli de maximă generalitate de care trebuie să se țină seama atât în elaborarea, cât și în aplicarea sa. Unele dintre ele își au originea în normele fundamentale ale dreptului privat roman, care au fost aplicate vreme de un mileniu pe teritoriul statului roman (cel mai mare și cel mai bine organizat stat al antichității) și au influențat până în zilele noastre dezvoltarea universală a dreptului. Astfel că și după căderea Romei, dreptul roman, prin normele sale fundamentale, rămâne un drept actual, evident cu trăsături specifice marcate de coordonatele timpului și locului¹. De altfel, juristconsultul Ulpian a căutat să definească dreptul prin formularea principiilor sale: a trăi onest, a nu dăuna altuia și a-i da fiecăruia ce i se cuvine².

2. Principiul publicității este reglementat *expres* de art.9 al Legii finanțelor publice 500/2002 actualizată și art. 8 al Legii finanțelor publice locale 273/2006 actualizată. Acest principiu se referă la faptul că cetățenii trebuie să fie informați periodic de modul în care sunt elaborate și utilizate resursele financiare ale statului la nivel central, dar și local. Astfel, proiectele de buget și conturile anuale de execuție ale acestora sunt aduse la cunoștința cetățenilor prin dezbateri publice în Parlament privind aprobarea bugetului de stat. După adoptare, legea bugetară anuală se publică în Monitorul Oficial sau în Culegeri de legi, după caz. Cu acest prilej, se dă publicității și contul de încheiere a exercițiului bugetar al penultimului an, care a fost aprobat de către Parlament.

Pentru **bugetele locale**, procesul bugetar este deschis și transparent și se realizează prin publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice sau afișarea la sediul unităților administrativ-teritoriale locale a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia.

¹ Vladimir Hanga, *Principiile dreptului privat roman*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1989, p.7.

² Vasile Ciuvăț, Anișoara Băbălău, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, p.182.

Dovada aplicării acestui principiu o constituie și dezbaterile publice care au loc cu prilejul adoptării proiectului de buget local și prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședință publică.

Publicarea legilor de aprobare a bugetelor și conturilor anuale de execuție a acestora constituie o necesitate nu numai pe plan intern, dar și pe plan extern. Situația finanțelor publice, mersul execuției bugetului general consolidat, evoluția puterii de cumpărare a monedei naționale, nivelul fiscalității, mărimea datoriei publice și a serviciului aferent acesteia, modul de asigurare a echilibrului social determină gradul de bonitate al unei țări³.

3. Principiul anualității bugetare⁴ este, din punct de vedere istoric, prima regulă bugetară aplicată în timp. Adoptarea anuală a bugetului a fost menționată mai întâi în legislația financiară a Marii Britanii, apoi în Constituțiile țărilor ce au format Beneluxul (Belgia, Olanda, Luxemburgul) și în Italia. În Franța, această regulă a fost impusă prin Ordonanța regală din 14 Septembrie 1822. Influențată de practica franceză și belgiană, țara noastră a îmbrățișat și ea de la început principiul anualității.

În decursul timpului, de la această regula au existat și excepții: Constituția din Uruguay, începând cu anul 1952, prevedea adoptarea unor bugete quadriennale; iar în Olanda a fost adoptat bugetul cu cea mai lungă perioadă de efectuare a cheltuielilor, de 10 ani.

Acest principiu s-a impus mai ales din considerente de natură politică, s-a apreciat că Parlamentul poate efectua un control eficace dacă bugetul este adoptat anual. La acestea se adaugă și considerentele de natură tehnică care au impus anualitatea bugetară, bugetele plurianuale fiind considerate deficitare din puncte de vedere al exactității calculului și al posibilităților de echilibrare, datorită instabilității economice și a dificultăților în efectuarea de previziuni cât mai aproape de realitate⁵.

Anualitatea bugetului are două semnificații distincte: se referă atât la **perioada de timp** pentru care se elaborează și se adoptă bugetul, cât și la **durata autorizației dată de Parlament** pentru încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor.

Anul bugetar *poate să corespundă cu anul calendaristic*, ca în România, Franța, Belgia, Grecia, Indonezia, Brazilia sau *să nu corespundă*, cum e cazul SUA (anul bugetar este cuprins între 1 octombrie și 30 septembrie următor), Canada, Japonia, Danemarca, Australia, Italia.

Data începerii anului bugetar depinde de caracteristicile economiei naționale, de tradiție, de regimul de lucru al Parlamentului, de activitatea ramurilor care sigură cea mai mare parte din veniturile bugetare.

De asemenea, principiul anualității bugetare se referă și la durata execuției bugetare, în sensul că într-un an bugetar trebuie să se încaseze veniturile și să se efectueze cheltuielile aprobate.

În practică, apar destul de des situații în care unele venituri aferente anului bugetar nu pot fi încasate până la finele anului sau unele cheltuieli angajate în anul respectiv nu pot fi lichidate decât în anul următor.

Realizarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor restante indică problema includerii lor în rezultatele executării bugetului anului în care au fost prevăzute sau a celui în care au fost realizate. În teoria finanțelor, se consideră că execuția bugetară poate fi realizată prin două modalități alternative: *sistemul de gestiune*, în care execuția bugetului expiră la finele anului, veniturile neîncasate și cheltuielile neefectuate se includ în anul următor, și *sistemul de exercițiu*, în care durata exercițiului bugetar este mai mare de un an, se lasă o perioadă (3-6 luni) din momentul expirării anului bugetar până la încheierea propriu-zisă a bugetului pentru a se lichida toate

³Vasile Ciuvăț, Anișoara Băbălău, *op. cit.*, Editura Universitaria, Craiova, 2001, p.62.

⁴Art.11 al Legii 500/2002, cu modificările ulterioare.

⁵ Emil Bălan, *Drept financiar*, Editura All Beck, București, 2004, p.37.

operațiunile. Procedul se numește *sistem de exercițiu*, deoarece veniturile și cheltuielile aferente unui buget se includ în acel buget, chiar dacă s-au realizat după expirarea anului.

În România, exercițiul bugetar este anual, adică veniturile bugetare aferente unui buget vor fi considerate numai cele încasate în perioada 1 ianuarie - 31 decembrie a anului calendaristic în cauză, urmând ca veniturile bugetare cuvenite aceluiași buget, dar încasate în anul următor, să fie considerate venituri ale noului buget. Referitor la cheltuieli, acestea se vor efectua tot pe parcursul anului, din fondurile publice ale aceluiași buget anual. Mijloacele bănești neachitate până la sfârșitul anului sunt considerate economii și constituie *excedentul bugetar*, iar cheltuielile neefectuate până la această dată, în măsura în care va fi necesar, se vor efectua din mijloacele bănești ale bugetului anului următor, cu condiția de a fi prevăzute în acest buget.

La **nivel local**, potrivit principiului anualității, veniturile și cheltuielile sunt aprobate pe o perioadă de un an, care corespunde exercițiului bugetar⁶. Toate încasările și plățile efectuate în cursul unui an bugetar în contul unui buget al unei unități administrativ-teritoriale aparțin exercițiului corespunzător de execuție al bugetului respectiv.

În prezent, principiului anualității i-au fost aduse critici de către susținătorii teoriei **bugetelor multianuale**, aplicabilă, mai ales, în cazul cheltuielilor cu investițiile, care au nevoie de aprobări pe perioade mai îndelungate de timp⁷.

O aparentă excepție de la principiul anualității este dată de procesul de elaborare de programe financiare plurianuale. Astfel de programe sunt elaborate de statele membre ale U.E, conform pactului de stabilitate și creștere, sunt comunicate Comisiei și Consiliului U.E și se referă la obiectivele pe termen mediu la care statele s-au angajat⁸.

4. Principiul unității (unicității) bugetare presupune ca toate veniturile și cheltuielile statului să fie înscrise într-un singur document și în fiecare exercițiu financiar să fie aprobat un singur buget.

La nivel central, acest principiu conferă Parlamentului facilitatea de a putea controla bugetul și a oferi o imagine clară a situației financiare a statului. Astfel, puterea legiuitoare își poate exercita atribuțiile de control asupra puterii executive prin faptul că poate lua decizii de amânare sau respingere a unor cheltuieli pe care le consideră inoportune sau nejustificate.

În unele state, datorită complexității cerințelor finanțelor publice moderne, s-a renunțat la acest principiu, fiind înlocuit cu principiul pluralității bugetare. Se admite, astfel, pe lângă existența bugetului general al statului și a altor bugete: bugetele extraordinare, bugetele anexe, bugetele fondurilor speciale, bugetele autonome.

Bugetele extraordinare sunt utilizate în perioade cu dificultăți financiare (cum ar fi crizele economice, conflictele armate etc.), cheltuielile aferente se înscriu într-un buget distinct de cel general și se acoperă pe seama unor impozite instituite în acest scop sau a împrumuturilor publice.

Bugetele anexe sunt cuprinse în mod distinct în bugetul general al statului și se aprobă de Parlament, prin legea de aprobare a bugetului statului. Prin folosirea acestor bugete se încearcă rezolvarea unor trebuințe conjuncturale, asigurarea unor servicii speciale. **Bugetele fondurilor speciale** se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora.

Bugetele autonome sunt bugetele colectivităților locale, elaborate în temeiul Legii finanțelor publice locale și supuse aprobării consiliilor locale județene, municipale, orașenești și comunale.

La nivel local, principiul analizat se referă la faptul că veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor

⁶ Art. 11 al Legii 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată.

⁷ Ioan Lazăr, *Dreptul finanțelor publice*, vol.I, Drept bugetar, ediția a II a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016, p.124.

⁸ Idem, p.125.

publice locale⁹. Dacă legea nu prevede altfel, sunt interzise reținerea și utilizarea de venituri în regim extrabugetar, precum și constituirea de fonduri publice locale în afara bugetelor locale¹⁰.

5. Principiul universalității bugetare

Acest principiu presupune că toate veniturile și cheltuielile publice să se realizeze numai în cadrul bugetului.

Principiul universalității bugetare prezintă unele asemănări cu principiul unității bugetare, în sensul că permite cunoașterea exactă a volumului total al veniturilor și cheltuielilor publice, precum și conexiunile dintre acestea. De asemenea, respectarea acestui principiu permite controlul Parlamentului asupra realizării veniturilor și efectuării cheltuielilor.

Aplicarea acestui principiu ridică și unele dificultăți generate de dimensiunea bugetului brut, adică a tuturor veniturilor și cheltuielilor bugetare anuale de stat. În practică a început să se renunțe la bugetele brute și au apărut *bugetele mixte* în care pentru anumite sectoare sau instituții există autonomie financiară deplină asupra *veniturilor extrabugetare* realizate, pentru acoperirea propriilor nevoi. Cheltuielile bugetare îmbracă forma unor *alocații bugetare*, fără nici o legătură cu veniturile extrabugetare sau *subvenții* pentru acoperirea diferenței dintre venituri și cheltuieli¹¹.

6. Principiul echilibrului bugetar

Acest principiu presupune elaborarea *unui buget general al statului echilibrat*, astfel încât între veniturile și cheltuielile care-l alcătuiesc să existe un echilibru bugetar. În doctrina clasică, principiul echilibrului bugetar constituia *cheia de boltă* a finanțelor publice. Deficitul bugetar era considerat o sursă de pericol care putea duce la inflație și la bancrută (stare de insolvabilitate) a statului.

Importanța acestui principiu este determinată de faptul că la întocmirea bugetului general al statului se iau în considerare posibilitățile reale de realizare a obiectivelor și acțiunilor programate pentru anul bugetar respectiv.

În prezent, legislația unor țări permite, implicit, întocmirea unor bugete deficitare. Astfel, realizarea unor venituri mai mari decât volumul cheltuielilor constituie *excedentul bugetar*; atunci când veniturile realizate sunt mai mici decât volumul cheltuielilor ne aflăm în situația *deficitului bugetar*. Acesta se poate acoperi prin emiterea de bonuri de tezaur, a căror scadență nu poate depăși sfârșitul anului financiar sau prin efectuare de împrumuturi de la Banca Națională a României.

Pe parcursul execuției bugetare pot să apară situații care fac necesară *rectificarea bugetului*, adică majorarea sau micșorarea cuantumului veniturilor sau al cheltuielilor.

La **nivel local**, potrivit art. 13 al Legii 273/2006 privind finanțele publice locale, cheltuielile unui buget de acoperă integral din veniturile bugetului respectiv.

7. Principiul specializării bugetare este consacrat expres de art 12 al Legii 500/2002 privind finanțele publice.

Specializarea bugetară se referă la faptul că 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.

Principiul specializării bugetare se realizează cu ajutorul unui instrument tehnic numit *clasificație bugetară*, prin care înțelegem repartizarea sistematică, într-o ordine riguroasă, pe anumite diviziuni și subdiviziuni ale bugetului general consolidat și a verigilor sale componente, atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor bugetare. Clasificația bugetară este o schemă de grupare a veniturilor și cheltuielilor înscrise în buget pe titluri, capitole, subcapitole, paragrafe și articole, precum și alineate în caz de necesitate. Respectarea riguroasă a clasificației bugetare oferă

⁹Art.9 **alin.1** al Legii 273/2016 privind finanțele publice, actualizată.

¹⁰Art.9 **alin.2** al Legii 273/2016 privind finanțele publice, actualizată.

¹¹ Vezi, în acest sens, Emil Bălan, *op. cit.*, p. 33.

posibilitatea cunoașterii precise și în orice moment a modului de execuție a bugetului, precum și a exercitării controlului financiar.

La nivel local, ca și la nivel central, potrivit art. 12 al Legii 273/2006 privind finanțele publice locale, veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura și destinația lor specifică.

8. Principiul neafectării veniturilor bugetare este un principiu clasic, aplicat în completarea principiului universalității bugetare.

Deși neprevăzut în legislația actuală, acest principiu a fost recunoscut de teoria finanțelor publice. Potrivit acestui principiu, veniturile prelevate la dispoziția statului *se depersonalizează*, adică vor servi la efectuarea cheltuielilor privite în ansamblul lor. Cu alte cuvinte, nu este permisă perceperea unui venit public pentru finanțarea unor cheltuieli publice determinate.

În practica financiară și potrivit prevederilor legii finanțelor publice¹², există și excepții de la acest principiu:

- scoaterea în afara bugetului general a unor venituri care provin din anumite surse, în vederea finanțării anumitor servicii publice, considerate de interes major;
- întocmirea bugetelor extraordinare, anexe și autonome;
- de obicei, când se introduce un nou impozit, sunt indicate și scopurile în care vor fi utilizate încasările din impozitul respectiv¹³.

9. Principiul unității monetare a fost consacrat atât de art. 13 al Legii 500/2002 privind finanțele publice, actualizată, cât și de art. 10 al Legii 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată. Potrivit prevederilor legale, toate operațiunile bugetare se exprimă în **monedă națională (leul, cu subdiviziunea sa, banul)**. În condițiile aderării la Uniunea Europeană¹⁴, prin lege organică se poate recunoaște circulația și înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene.

10. Principiul proporționalității se regăsește în reglementările finanțelor locale¹⁵ și se referă la faptul că resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile autorităților administrației publice locale stabilite prin lege.

Conceptul de **proporționalitate** este bine reglementat în dreptul german. A apărut inițial ca motiv de contestare a măsurilor care erau excesive sau inutile în raport cu obiectivul urmărit, în cadrul activităților exercitate de poliție. Ulterior, dar la altă dimensiune, principiul proporționalității a fost reglementat și în sistemele juridice ale altor state europene¹⁶. Astăzi, la nivel european, este un principiu general bine stabilit, a cărui respectare urmărește dacă măsura impusă este adecvată și necesară în atingerea finalității dorite și nu stabilește asupra persoanei o povară excesivă raportată la obiectivul urmărit de realizat.

11. Principiul solidarității este reglementat de art. 15 al Legii 273/2006. În virtutea acestui principiu, prin politici bugetare locale, se impune susținerea financiară a unităților administrativ-teritoriale mai puțin dezvoltate și a persoanelor fizice aflate în situație de **extremă dificultate**. Sumele necesare se alocă din **fondul de rezervă bugetară constituit la nivel local**.

Aprobarea acordării de resurse financiare din fondul de rezervă bugetară către unitățile administrativ-teritoriale aflate în situații de extremă dificultate **se realizează de consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, la cererea publică a primarilor** localităților aflate în situații extreme sau din proprie inițiativă.

¹² Art. 8 alin.2 al Legii 500/2002 privind finanțele publice.

¹³ Emil Bălan, *op. cit.*, p. 39.

¹⁴ Art. 137 alin.2 din Constituția României.

¹⁵ Art. 17 al Legii 273/2006 privind finanțele publice locale, actualizată.

¹⁶ Ioan Lazăr, *op. cit.*, p. 211.

12. Principiul autonomiei locale financiare este consacrat de art. 16 al Legii 273/2006 și se referă la faptul că unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, în limitele admise de lege. Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale unităților administrativ-teritoriale în domeniul lor de competență.

În concluzie, între principiile dreptului există un raport de general la particular. Cele mai importante și cele mai cuprinzătoare sunt numite principii generale sau fundamentale, cum ar fi **principiul democrației, principiul pluralismului politic, principiul separației puterilor în stat**. La rândul lor, acestea se întrepătrund și se completează cu principiile aplicabile unei ramuri de drept sau unor instituții juridice, cuprinse în coduri sau legi. Principiile bugetare reglementate de legislația de specialitate românească se regăsesc atât la nivel central, cât și la nivel local, la care se adaugă și cele consacrate de practică (cum ar fi principiul neafectării veniturilor bugetare). În Legea 273/2006 actualizată sunt reglementate atât principii consacrate în elaborarea bugetelor centrale, cum ar fi **principiul universalității, transparenței și publicității, anualității, unității, specializării bugetare și unității monetare**, precum și principii aplicabile sistemului bugetar local (**principiul solidarității, principiul autonomiei locale financiare, principiul proporționalității, principiul consultării, principiul echilibrului bugetar**).

BIBLIOGRAPHY

1. Vladimir Hanga, *Principiile dreptului privat roman*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1989.
2. Vasile Ciuvăț, Anișoara Băbălău, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, 2001.
3. Emil Bălan, *Drept financiar*, Editura All Beck, București, 2004.
4. Ioan Lazăr, *Dreptul finanțelor publice*, vol.I, Drept bugetar, ediția a II a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016.
5. Iona Maria Costea, *Curs de drept financiar*, Editura Hamangiu, București, 2015.
6. Legea 273/2006 privind finanțele publice locale actualizată.
7. Legea 500/2002 privind finanțele publice actualizată.