

# Bugetele locale

## între teorie și practică



Institutul pentru Politici Publice



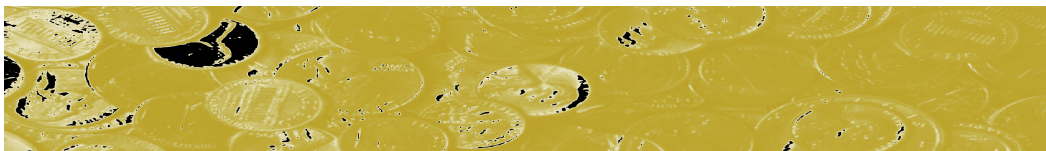
asociația pro democrația



# Bugetele locale



între teorie și practică



Studiul **Bugetele locale între teorie și practică** este realizat de Institutul pentru Politici Publice din România (IPP) pentru Asociația Pro Democrația (APD), în cadrul proiectului “Administrare eficientă prin participare publică” finanțat de German Marshall Fund of the United States.

Mulțumim tuturor celor care au contribuit la realizarea lui (în ordine alfabetică): **Adrian Bădilă** - Consilier, Consiliul Municipal București, **Vasile Silvian Ciupercă** - Deputat PSD, Membru al Comisiei pentru Administrație Publică, **Viorel Coifan** - Deputat PNL, Membru al Comisiei pentru Administrație Publică, **Ioan Onisei** - Deputat PD, membru al Comisiei pentru Cultură, **Marin Cojoc** - Director General, Direcția Generală de Sinteză a Politicilor Bugetare din Ministerul Finanțelor, **Florin Hrițcu** - Senator PSD, Membru al Comisiei pentru Administrație Publică, **Adrian Moruzi** - Șef de Birou, Biroul de Relații cu Organizațiile Neguvernamentale, Primăria Brașov, **Ioan Olteanu** - Președinte, Comisia pentru Administrație Publică, Amenajarea Teritoriului și Echilibru Ecologic din Camera Deputaților, **Maria Petre** - Senator PD, Membru al Comisiei pentru Administrația Publică și Organizarea Teritoriului, **Cristian Pîrvulescu** - Președintele Asociației Pro Democrația (APD), **Marius Profiroiu** - Director General, Departamentul pentru Integrare Europeană din Ministerul Administrației Publice, **Constantin Selagea** - Deputat PSD, Membru al Comisiei pentru Buget, Finanțe și Bănci, **Viorel Ștefan** - Președintele Comisiei pentru Buget, Finanțe și Bănci, Senatul României, **Arpad Zach** - Președintele Fundației Forum.

Mulțumim deopotrivă și reprezentanților administrației publice locale cu care am discutat și ale căror informații ne-au fost de un real folos în concluziile pentru studiu (în ordine alfabetică, după localitate/județ): **Ioan Bărbuți** - Primar, Municipiul Făgăraș, **Aristotel Căncescu** - Președintele Consiliului Județean Brașov, **Bunta Levente** - Vicepreședinte Consiliul Județean Harghita, dr. **Csedo Csaba Istvan** - Primar, Municipiul Miercurea Ciuc, **Dezsi Iosif Zoltan** - Subprefect, Județul Harghita, **Kedves Imre** - Director Economic, Trezoreria Județeană Harghita, **Petres Sandor** - Vicepreședinte, Consiliul Județean Harghita, **Kolumban Gabor** - Consilier Județean, Președintele Comisiei Economico-Sociale, Buget, Finanțe și Administrarea Domeniului Public și Privat, **Zsombori Vilmos** - Președinte, Consiliul Județean Harghita, **Mariana Codleanu**, Director Direcția Buget-Finanțe, Consiliul Județean Ialomița, **Vasile Sava** - Primar Țândărei, **Nicolae Vâjdea** - Director General, Direcția Financiară Județeană Ialomița, **Mihai Aldea** - Director General, Direcția Județeană de Finanțe Ilfov, **Florentin Pande** - Primar, Comuna Voluntari, **Nicolae Liviu Dragnea** - Președintele Consiliului Județean Teleorman

De asemenea, mulțumim tuturor celor care ne-au sugerat experți și surse de completare a informațiilor: **Violeta Bau**, **Sorina Bunescu**, **Diana Călinescu**, **Gabriela Chiorean**, **Alexandra David**, **Puiu Lățea**, **Adrian Moraru**, **Anton Niculescu**, **Oana Preda**, **Adrian Sorescu**, **Simina Tănăsescu**.

**Anca Ghinea și Sorin Ciocan**, Coordonatori de programe în cadrul IPP



Institutul pentru Politici Publice

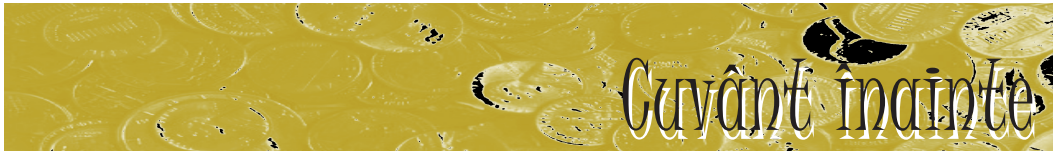
Institutul pentru Politici Publice  
Bdul Unirii 57, bloc E4, sc. 4, apt.92  
Sector 3, București  
Tel (+ 4 01) 320 7490  
Email : ipp@go.ro



asociația pro democrația

Asociația Pro Democrația  
Bdul Unirii 47, bloc E3, sc. 3, apt. 76  
Sector 3, București  
Tel/Fax (+4 01) 321 6744  
Email: apd@dnt.ro

© 2001, Institutul pentru Politici Publice și Asociația Pro Democrația.  
Toate drepturile rezervate. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea uneia dintre organizații.



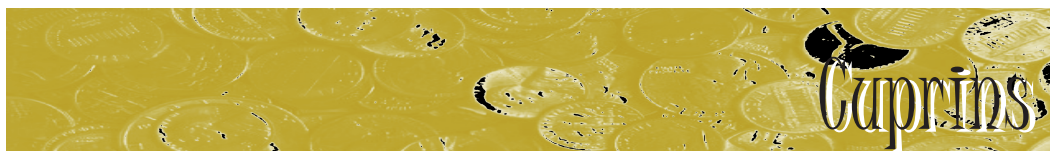
Date fiind importanța și complexitatea temei, studiul de față își propune să ofere o imagine de ansamblu asupra bugetelor locale, fără a avea pretenția să epuizeze toate aspectele legate de acestea.

Alături de analiza datelor obținute de pe teren studiul sintetizează punctele de vedere ale actorilor din administrația publică centrală și locală, precum și ale unor specialiști care au arătat un interes deosebit cercetării realizate de Institut.

Tema bugetelor locale este una complexă și, deși a fost trecut în revistă întreg procesul de proiectare, adoptare, executare a bugetelor locale, autorii studiului și-au propus să se oprească în mod special asupra fondurilor de la nivel central care vin în completarea resurselor realizate pe plan local. Dincolo de prezentarea detaliată a acestor venituri, comentariile și analizele experților s-au axat asupra a două teme care au generat reacții puternice din partea actorilor implicați în procesul de proiectare și adoptare a bugetelor locale: echilibrarea bugetelor locale și aspectele financiare ale descentralizării. Un alt obiectiv al studiului a fost prezentarea cadrului legal care reglementează activitatea în domeniu și a traseului de comunicare pe orizontală și pe verticală.

După acest studiu introductiv Institutul pentru Politici Publice își propune să continue cercetarea temei bugetelor locale prin elaborarea unor studii mai aplicate pe diferite aspecte punctuale (veniturile realizate pe plan local, cheltuielile locale, investiții).

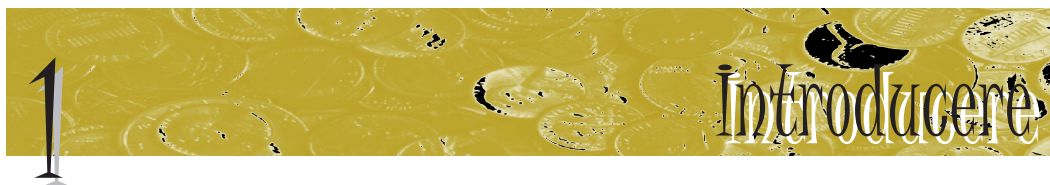




<b>Capitolul 1</b>	
Introducere .....	9
<b>Capitolul 2</b>	
Metodologie .....	11
<b>Capitolul 3</b>	
Cadrul legal .....	13
<b>Capitolul 4</b>	
Comunicarea în procesul de proiectare și adoptare a bugetelor locale .....	24
<b>Capitolul 5</b>	
Structura bugetelor locale .....	33
<b>Capitolul 6</b>	
Echilibrarea bugetelor locale .....	50
<b>Capitolul 7</b>	
Aspecte financiare ale descentralizării .....	58
<b>Capitolul 8</b>	
Concluzii .....	65
<b>Bibliografie</b> .....	63
<b>Anexe</b> .....	69
<b>Glosar</b> .....	71







Una dintre temele prioritare ale actualei guvernări o constituie reforma administrației publice, un accent important fiind pus pe componenta financiară a acesteia. Date fiind condițiile de austeritate în care funcționează autoritățile locale în acest moment în România, echilibrarea bugetelor locale este un subiect actual și care face obiectul a numeroase dezbateri. Există un clivaj între comunitățile care realizează venituri proprii suficiente și cele care nu se descurcă nici pentru cheltuielile de întreținere a localității. Reprezentanții primelor merg până la soluții extreme cum ar fi eliminarea procedurii echilibrării bugetelor locale, iar cele din urmă fac lobby pentru a obține cât mai mulți bani prin această modalitate. Această dispută are loc pe două paliere de guvernare: de la nivel central la nivel județean și de la nivel județean la nivel local.

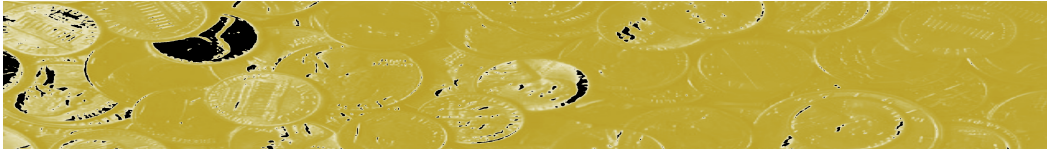
Comunitățile locale „fruntașe” dețin diverse avantaje economice, sociale, demografice care le permit o dezvoltare continuă și echilibrată. Ele au tendința de a învinovăți comunitățile care nu realizează venituri suficiente, pierzând din vedere faptul că în Europa de astăzi conceptul de bază pe care se construiește teoria dezvoltării este coeziunea economică și socială. Aceasta se traduce într-un principiu fundamental, și anume, faptul că dezvoltarea economică și socială trebuie să se bazeze pe o structură spațială echilibrată. Din această perspectivă se consideră că dezvoltarea inegală a teritoriilor reflectă slăbiciuni economice ale ansamblului și sunt de neacceptat deoarece, la rândul lor, devin sursă de instabilitate politică și economică. Cea mai bună alternativă este solidaritatea comunităților locale, o solidaritate calculată astfel încât să se mențină un echilibru între așteptările ambelor tipuri de comunități.

În acest context pretențiile comunităților bogate par deplasate și lipsite de realism. Doar o dezvoltare teritorială echilibrată va genera dezvoltarea economică sănătoasă pe ansamblu iar nu adâncirea decalajelor existente.

Un alt aspect al reformei administrației asupra căruia s-a apreciat că ar avea nevoie de îmbunătățiri, se referă la descentralizarea financiară. Pe fondul acestor preocupări, există nenumărate observații nu numai din partea partidelor de opoziție dar și al beneficiarilor ei, primari, consilieri locali și județeni. Una dintre temele centrale din dezbaterile publice și de pe agenda executivului în 2001, descentralizarea administrației publice, produce reacții diverse în condițiile repartizării cu întârziere, către administrațiile publice locale, a unor capitole de activități altădată în atribuțiile autorității centrale.

În oglinda anunțatelor intenții ale executivului de a inaugura o procedură diferită de discutare și adoptare a bugetelor locale separată de cea de adoptare a bugetului de stat, începând cu 2003, actorii administrației publice locale își manifestă îngrijorarea pentru capacitatea de autosusținere financiară - spiritul preconizatei intenții a administrației centrale. Această îngrijorare se explică prin experiența neplăcută pe care au avut-o în 2001 când li s-au repartizat activități noi (în sfera asistenței sociale, învățământului și consultanței agricole, pentru a le enumera pe cele mai importante) fără o pregătire managerială anterioară și fără a li se asigura fonduri suficiente.

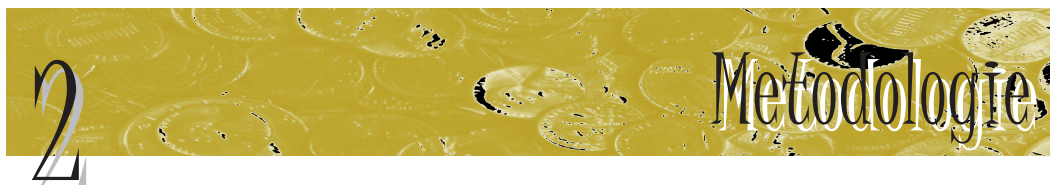
Chiar dacă cei mai mulți cu care am discutat sancționează deciziile pripite ale



administrației publice centrale de a descentraliza anumite activități fără asigurarea corespunzătoare a resurselor financiare, pe fond sunt de acord că asemenea măsuri au menirea ultimă de a deprinde administrația locală să depindă din ce în ce mai puțin de cea centrală. Până la acest obiectiv, administrația locală solicită o pregătire în timp, pe fondul unei strategii care să o ajute să facă trecerea către noua etapă, a autosușinerii financiare, în mod firesc.

Tema bugetelor publice locale este cu mult mai complexă decât expunerea din studiu. Anumite particularități, de la o zonă geografică la alta, de la o regiune de dezvoltare la alta, vor fi luate în considerare, după cum s-a menționat, în cercetări ulterioare ale Institutului.

Oricum, dată fiind complexitatea dar și actualitatea temei, analize, documentări și sinteze care să aducă în prim plan date din teren și informații privind politicile naționale în domeniu, sunt din ce în ce mai necesare atât pentru administrație cât și pentru societatea civilă.



Metodologia acestui studiu cuprinde date centralizate atât de la nivelul administrației publice centrale, cât și de la nivelul administrației publice locale, coroborate cu informații provenind din monitorizarea de presă.

Pentru culegerea datelor la nivelul administrației locale s-au trimis *chestionare de opinie, speciale, cu întrebări deschise și închise* către toți președinții consiliilor județene din România. Perioada de recoltare a datelor a fost considerată perioada scursă de la data trimerii chestionarelor - 4 septembrie 2001, până la data primirii ultimului chestionar - 19 octombrie 2001.

Cercetarea s-a oprit și asupra a patru comunități: Făgăraș (Brașov), Miercurea Ciuc (Harghita), Țândărei (Ialomița) și comuna Voluntari (Ilfov) localizate diferit pe harta României, unde s-au interviuat actorii importanți în procesul de proiectare și adoptare a bugetelor locale. Metodologic, au fost alese unități administrativ-teritoriale de mărimi diferite, provenind din zone economice, politice, sociale, culturale diferite. Aceste localități au fost stabilite în baza datelor care existau cu privire la disponibilitatea administrației locale de a implica cetățenii în procesul de elaborare a proiectelor de buget, în vederea încurajării acestei practici în cadrul unor programe pe care Asociația Pro Democrația urmează a le desfășura în anul 2002.

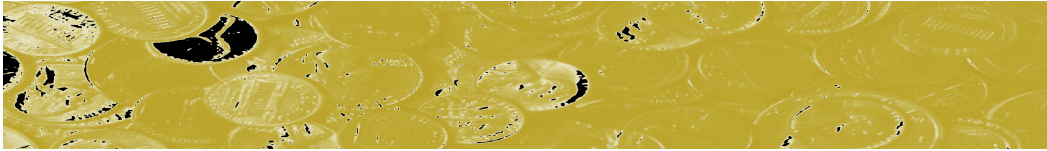
Cu privire la informațiile din partea administrației centrale, operatorii Institutului pentru Politici Publice au realizat *interviuri* cu reprezentanții instituțiilor cu atribuții directe în domeniu. Este vorba de Comisia pentru Cultură, Arte, Mijloace de Informare în Masă, Comisia pentru Administrație Publică, Comisia pentru Buget, Finanțe, Bănci din Camera Deputaților, Departamentul pentru Integrare Europeană, Direcția Armonizare Legislativă din cadrul Ministerului Administrației Publice, Comisia pentru Administrație Publică din cadrul Senatului României, Direcția Generală de Sinteză a Politicilor Bugetare din cadrul Ministerului de Finanțe. S-a urmărit astfel crearea unei imagini cât mai complete și actuale asupra problemei bugetelor locale din perspectiva administrației centrale, precum și stabilirea unei reale reprezentativități a datelor. Interviuurile utilizate au fost interviuri semistructurate, focalizate, și s-au aplicat în perioada 1 septembrie - 1 noiembrie 2001.

Aceste date au fost completate de analiza secundară a unor documente sociale. Este vorba despre informațiile conținute în Legea finanțelor publice locale (1998), Legea bugetului de stat pe anul 2001, proiectul Legii bugetului de stat pe 2002<sup>1</sup>, de informațiile furnizate de către consiliile județene și locale. În urma centralizării datelor, s-a folosit și verificarea încrucișată a situațiilor prezentate de mai multe instituții.

De asemenea, datele au fost corelate cu o monitorizare a presei din patru cotidiane centrale (*Adevărul, Evenimentul Zilei, Jurnalul Național, Ziarul Politic*), pe perioada 1 aprilie-20 noiembrie 2001, perioadă care se suprapune intervalului de timp în care s-au purtat discuțiile referitoare la adoptarea proiectelor de bugete locale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cercetarea s-a finalizat anterior aprobării Legii bugetului de stat pe anul 2002.

<sup>2</sup> IPP deține o bază de date pe care o pune la dispoziția instituțiilor sau persoanelor interesate



Astfel, prin metodele și tehnicile sociologice aferente acestui studiu, fie ele cantitative sau calitative, am urmărit să surprindem aspectele esențiale menținând un echilibru între datele de teren și documentația aferentă problemei studiate.

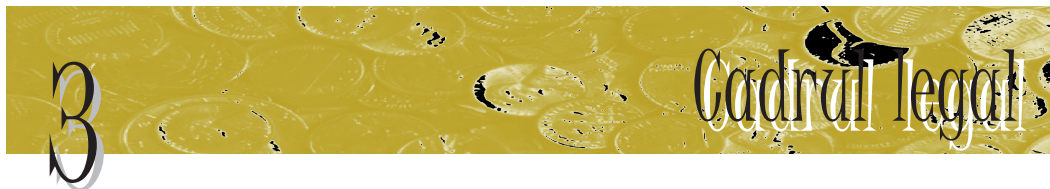
Structural, abordarea din studiu se realizează pe două niveluri:

*Primul nivel*, unul general, specific întregii teme se referă la studiul resurselor administrației locale și explicarea traseului și a actorilor în procesul de elaborare și distribuire a fondurilor de la nivel central la nivel local. La acest nivel discursul va fi unul preponderent analitic, teoretic, bazat pe cercetarea documentelor sociale culese.

*La al doilea nivel*, analiza se concentrează asupra unor aspecte relevante pentru tema bugetelor locale: fondurile alocate pentru echilibrarea bugetelor locale și descentralizarea fără resurse. Pentru selectarea acestor teme s-a ținut cont de frecvența referirilor făcute de interlocutori. Discursul teoretic va fi susținut de date concrete obținute de pe teren, în urma aplicării metodelor și tehnicilor de cercetare menționate anterior.

Conținutul discursului, la ambele niveluri de analiză, va fi atât unul constatativ, cât și unul explicativ.

Principalul criteriu de evaluare folosit pe toată durata cercetării, inclusiv în redactarea concluziilor și a recomandărilor a fost compatibilitatea normelor și practicilor din România cu standardele europene în domeniul finanțelor publice locale.



În ultimii ani au fost făcuți pași importanți pentru îmbunătățirea cadrului legal existent în domeniul bugetelor locale. Ultimul demers în acest sens este anunțul actualului executiv referitor la separarea discuțiilor pe bugete locale de cele pe bugetul de stat, începând cu anul 2003.

Totuși, actuala legislație în domeniu necesită două tipuri de îmbunătățiri. Primul tip se referă la armonizarea actelor normative din domeniu și simplificarea traseului proiectării și adoptării bugetelor locale. Cel de-al doilea tip vizează simplificarea însăși a cadrului legislativ.

Cadrul legal care reglementează funcționarea administrației locale pe tema bugetelor locale include următoarele legi:

- Constituția României (1991)
- Legea administrației publice locale (2001)
- Legea finanțelor publice (1996)
- Legea finanțelor publice locale (1998)
- Legea privind contenciosul administrativ (1998)
- Legea privind taxele și impozitele locale (1994)
- Legea anuală a bugetului de stat.

Alături de acestea se regăsesc și ordonanțe și hotărâri ale guvernului, ordine ale ministerelor și prefecturilor, hotărâri ale consiliilor județene, hotărâri ale consiliilor locale, dispoziții ale președintelui consiliului județean, dispoziții ale primarului.

### **Principiile procedurii bugetare**

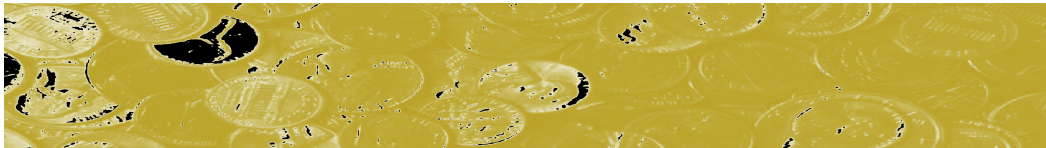
Bugetul public național reprezintă planul financiar al statului prin care sunt prevăzute veniturile și cheltuielile pentru o perioadă determinată de timp, în speță de un an. Bugetul public național cuprinde:

- Bugetul de stat;
- Bugetele locale;
- Bugetul asigurărilor sociale de stat.

Fiind parte a bugetului public național, activitatea bugetară la nivel local se circumscrie activității bugetare la nivel național, cunoscând aceleași etape și desfășurându-se pe baza aceluiași principii, dar prisma specificității activității administrației publice locale. Activitatea bugetară la nivel local cunoaște patru etape:

**1. Elaborarea proiectului de buget local** cuprinde activitatea de determinare a veniturilor și cheltuielilor la nivelul unităților administrativ-teritoriale cu personalitate juridică (fiecare comună, oraș, municipiu, județ, sector al capitalei și Municipiul București);

**2. Aprobarea** presupune dezbateră și votarea bugetelor locale de către autoritățile administrației publice locale cu funcție deliberativă și care au în competența lor



această atribuție (consiliile locale, consiliile județene, precum și Consiliul General al Municipiului București);

**3. Execuția bugetară** constă în realizarea veniturilor la termenul și în cuantumul prevăzut în bugetul local și efectuarea cheltuielilor conform destinației prevăzute în bugetul local. Realizarea veniturilor în cuantumul prevăzut reprezintă o obligație minimă, în cadrul execuției bugetare putându-se realiza venituri în cuantumuri superioare celor prevăzute. În același timp, efectuarea cheltuielilor conform destinației prevăzute în bugetele locale reprezintă o obligație, ce nu poate fi încălcată. Această etapă este cea mai importantă, deoarece presupune transpunerea unor previziuni în plan concret, asigurându-se astfel finanțarea activităților și funcționarea instituțiilor publice de la nivel local;

**4. Încheierea exercițiului bugetar** presupune o dare de seamă completă asupra modului de realizare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor pentru anul bugetar expirat.

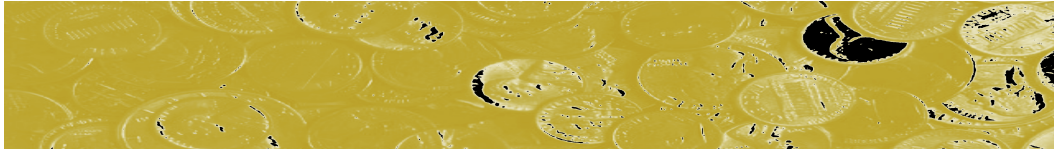
Toate actele și operațiunile cu caracter tehnic și normativ, realizate de autoritățile publice competente în scopul elaborării, adoptării, executării și încheierii bugetului local constituie *procedura bugetară la nivel local*. Aceasta se desfășoară pe parcursul a trei ani calendaristici, deoarece elaborarea proiectului de buget local 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.

Procedura bugetară privitoare la bugetele locale se desfășoară pe coordonatele principiilor enunțate de:

**Legea administrației publice locale** nr. 215/2001 care reia principiile consacrate din precedenta lege privind administrația publică locală (Legea 69/1991). Cele care au cea mai mare relevanță în domeniul bugetelor locale sunt:

**- principiul autonomiei locale**

Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, activitățile publice. Acest drept se exercită de către consiliile locale și primari, precum și de către consiliile județene. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz. În consecință, competențele și răspunderile ce revin autorităților administrației publice locale în domeniul finanțelor publice locale sunt depline și exclusive, excepțiile trebuind să fie expres prevăzute de lege. Tot ca o consecință a autonomiei financiare de care se bucură autoritățile publice locale, acestea au dreptul, în limitele legii, de a avea inițiative în acest domeniu. Având autonomie funcțională, unitățile administrativ-teritoriale nu mai sunt incluse cu toate veniturile și cheltuielile lor în bugetul de stat, ci numai cu sumele pe care le varsă, respectiv le primesc de la acest buget.



**- principiul descentralizării serviciilor publice**

Este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie acordată autorităților locale din unitățile administrativ-teritoriale. Conform acestui principiu are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale la cele locale.

**- principiul consultării cetățenilor**

Acest principiu prevede ca cetățenii să fie consultați în activitatea de proiectare și adoptare a bugetelor locale. El presupune aspecte complexe astfel încât va fi detaliat într-un capitol următor.

**Legea finanțelor publice nr. 72/1996** precizează că la baza elaborării și execuției bugetelor locale stau principiile unicității, universalității, echilibrului, realității, anualității și publicității.

**Legea finanțelor publice locale nr. 189/1998** enunță ca principii care stau la baza elaborării, aprobării și execuției bugetare: autonomia locală, echilibrul, realitatea, anualitatea și publicitatea.

**- principiul autonomiei locale**

Este cel descris și de Legea administrației publice locale.

**- principiul universalității bugetare**

Potrivit acestui principiu, veniturile și cheltuielile publice trebuie să figureze în bugetul local cu sumele lor totale, brute, nici un venit și nici o cheltuială neputându-se realiza în afara cadrului bugetar. Deoarece obținerea veniturilor publice determină anumite cheltuieli, este necesar ca veniturile respective să se înscrie în buget cu produsul lor brut, iar cheltuielile cu cifra lor totală, iar nu direct diferența dintre acestea, pentru a se putea cunoaște și controla suma exactă a cheltuielilor publice.

**- principiul echilibrului bugetului**

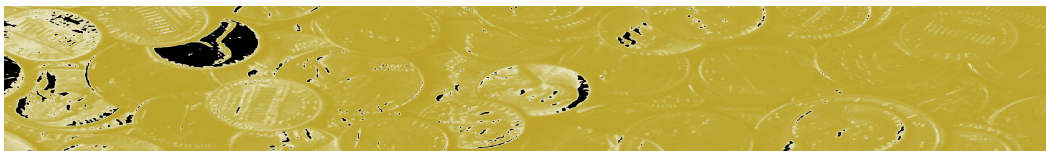
Presupune ca veniturile să acopere integral cheltuielile prevăzute în bugetul local. În situația în care veniturile nu acoperă cheltuielile, deficitul bugetului local urmează să fie acoperit din împrumuturi contractate de autoritățile publice locale și din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, prevăzute prin legea bugetului de stat.

**- principiul realității bugetare**

Potrivit acestui principiu trebuie avute în vedere variantele cele mai prudente în realizarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetare, pentru a se evita eventualele dezechilibre care ar putea apărea pe parcursul execuției bugetare.

**- principiul unității bugetare**

Presupune necesitatea ca toate veniturile și cheltuielile bugetare să fie înscrise într-un singur document, și anume bugetul local.



#### **- principiul anualității bugetare**

Implică aprobarea bugetului local de către autoritățile publice locale competente în fiecare an, perioada de un an fiind cea pentru care acestea acordă „autorizația” de a se încasa veniturile și de a se efectua cheltuielile aprobate prin buget.

#### **- principiul publicității bugetului**

Presupune aducerea la cunoștința opiniei publice a acestuia. Astfel, proiectul bugetului local se publică în presa locală sau se afișează la sediul primăriei înainte cu 15 zile de a fi supus aprobării consiliului local. Dezbaterea sa se face în ședință publică, primarul putând cere consultarea cetățenilor prin referendum în problemele privind bugetul local. De asemenea, hotărârea prin care se aprobă bugetul trebuie adusă la cunoștință publică, în condițiile Legii administrației publice locale, ca orice altă hotărâre cu caracter normativ.

### **Competențele actorilor**

Prin termenul de “actori” înțelegem autoritățile locale și centrale competente care intervin în procesul de elaborare, adoptare, executare și încheiere a bugetelor locale. Între actorii administrației centrale și actorii administrației locale se poate observa un proces comunicațional care se realizează atât de jos în sus cât și invers.

Tot această axă verticală a nivelurilor ierarhice determină și poziționarea actorilor formali ai acestor procese. Astfel, putem distinge între actorii autorităților administrației locale și actorii autorităților administrației centrale.

**La nivelul administrației publice locale**, conform Legii privind finanțele publice locale, prin expresia “autorități ale administrației publice locale”, se înțelege:

a. Primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor capitalei, primarul general al municipiului București, președinții consiliilor județene. Aceștia reprezintă autoritatea executivă și acționează ca reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales.

b. Consiliile locale<sup>1</sup>, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București reprezintă autoritățile deliberative aflate în serviciul colectivității locale. În exercitarea mandatului, consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte.

Între autoritățile unităților administrativ-teritoriale (primar, consiliu local), autoritățile județene (președintele consiliului județean, consiliul județean), autoritățile centrale din teritoriu (prefectură, direcțiile generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat), conform legilor în vigoare, nu există relație de subordonare ierarhică formală.

---

<sup>1</sup> Consiliile locale ale sectoarelor Municipiului București exercită această atribuție numai pe baza împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București



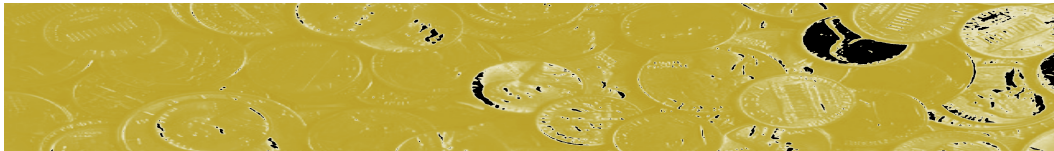


Fig. 1  
Atribuțiile autorităților administrației publice locale în domeniul bugetelor locale

Primar	Consiliul local	Președintele Consiliului Județ Consiliul Județean
<ul style="list-style-type: none"> <li>• întocmește proiectele de bugete locale, pe baza proiectelor de bugete proprii ale administrației publice locale, ale instituțiilor și serviciilor publice de subordonare locală</li> <li>• prezintă proiectele bugetelor locale, echilibrate, direcției finanțelor publice și controlului financiar de stat</li> <li>• elaborează noile propuneri de proiecte de bugete locale, pe baza limitelor maxime sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și a transferurilor cu destinație specială și le depun la direcțiile generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat</li> <li>• elaborează raportul privind proiectele de bugete locale</li> <li>• publică proiectele bugetelor locale în presa locală sau le afișează la sediul primăriei</li> <li>• prezintă spre aprobare proiectele de bugete locale, însoțite de rapoartele asupra acestora, consiliilor locale, județene, Consiliului General al Municipiului București</li> <li>• aprobă repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor prevăzute în bugetele locale, pentru bugetele proprii și bugetele instituțiilor și serviciilor publice subordonate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informează pe ordo principali de credite din județ/municipiul București c limitele sumelor defalcate transferurilor cu des specială de la bugetul de stabilite de Ministerul Financelor Publice</li> <li>• aprobă bugetul propriu județului/Municipiului București</li> <li>• hotărăsc repartizarea pe orașe și municipii a cotei sumelor defalcate din venituri ale bugetului de stat din alte surse, cu consiliul primarilor acestor administrativ-teritoriale și asistența tehnică de specialitate a direcțiilor generale finanțelor publice și controlului financiar de stat</li> <li>• coordonează activitatea cor locală în vederea realizării serviciilor publice de interes județean</li> </ul>

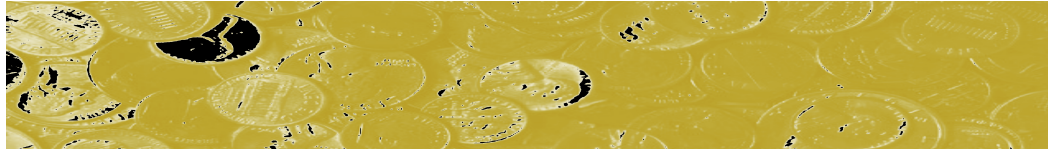
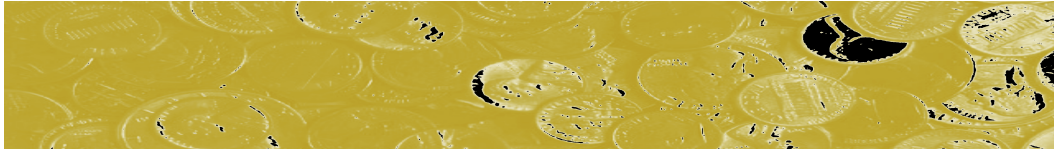


Fig. 2 Atribuțiile autorităților administrative publice centrale în domeniul bugetelor locale

Prefect Prefectură	Direcțiile generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat	Ministerul Finanțelor Publice	Ministerul Administrației Publice	Guvern	Parlament
<ul style="list-style-type: none"> <li>veghează ca activitatea consilierilor locale, a primarilor, a consilierilor județean, și a președintelui acestuia să se desfășoare în condiții care să prevină eventualele litigii.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>centralizează proiectele de bugete locale la nivelul fiecărui județ/municipiului București</li> <li>depun la Ministerul Finanțelor Publice proiectele de bugete locale pe ansamblul județului/municipiului București</li> <li>comunică limitele sumelor defalcate și a transferurilor cu destinație specială stabilite de Ministerul Finanțelor Publice, consilierilor județene/Consiliului General al Municipiului București</li> <li>centralizează și transmite Ministerului Finanțelor Publice, noile propuneri de proiecte ale bugetelor locale pe ansamblul județului/municipiului București, elaborate pe baza limitelor sumelor defalcate și transferurilor cu destinație specială stabilite de Ministerul Finanțelor Publice</li> <li>acordă asistență tehnică de specialitate consilierilor județene/Consiliului General al Municipiului București în vederea repartizării sumelor defalcate de la unele venituri ale bugetului de stat și a transferurilor cu destinație specială municipiilor/sectoarelor Municipiului București</li> <li>întocmesc, pe baza bugetelor locale aprobate, și transmit la Ministerul Finanțelor Publice bugetele pe ansamblul fiecărui județ/municipiului București, cu repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor, grupate în cadrul fiecărui județ/municipiului București pe comune, orașe, municipii/sectoare ale municipiului București</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>elaborează norme metodologice în vederea întocmirii și execuției bugetelor locale</li> <li>elaborează, împreună cu Ministerul Administrației Publice, norme metodologice pentru aplicarea dispozițiilor legii bugetului de stat referitoare la bugetele locale</li> <li>examinează propunerile de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și de transferuri cu destinație specială, cuprinse în bugetele locale și stabilește limitele acestora, precum și criteriile de repartizare pe unități administrative-teritoriale, urmând a le comunica direcțiilor generale ale finanțelor publice și a controlului financiar de stat</li> <li>elaborează proiectul bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat și al fondurilor speciale, precum și proiectul legii bugetare și le transmite Guvernului</li> <li>repartizează, împreună cu Ministerul Administrației Publice, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale, pentru investiții finanțate parțial din imprumuturi externe, pe județe și pe municipiul București, potrivit acordurilor de împrumut încheiate cu organismele financiare internaționale</li> <li>aprobă repartizarea pe trimestre a sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și a transferurilor cu destinație specială</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>elaborează, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice, norme metodologice pentru aplicarea dispozițiilor legii bugetului de stat referitoare la bugetele locale</li> <li>repartizează, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale, pentru investiții finanțate parțial din imprumuturi externe, pe județe și pe municipiul București, potrivit acordurilor de împrumut încheiate cu organismele financiare internaționale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aprobă limitele sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și ale transferurilor cu destinație specială, precum și criteriile de repartizare a acestora pe unități administrative-teritoriale, stabile de Ministerul Finanțelor Publice</li> <li>își însușește proiectul de stat, bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat și al fondurilor speciale și le transmite Parlamentului, însoțite de proiectele legii bugetare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>adoptă legea bugetului de stat, prin care sunt stabilite limitele sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și a transferurilor cu destinație specială; repartizare a acestora pe unități administrative-teritoriale; limita cotei din sumele defalcate și transferuri care reprezintă venituri proprii ale județelor/municipiului București; repartizarea, în funcție de categoriile de venit din care se defalcăază sume și cote, precum și de scopul în care se realizează defalcarea, pe județe/municipiul București, cu evidențierea în cifră absolută a sumelor care se constituie ca venit propriu al județelor și a celor care urmează a fi distribuite comunelor, orașelor, municipiilor</li> </ul>



**La nivelul administrației centrale** distingem între:

*instituțiile administrației centrale*

Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației Publice, Guvern, Parlament. Acestea au rolul de a elabora norme metodologice, de a aproba și adopta proiectul legii bugetului de stat în care sunt incluse criteriile și limitele pentru transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale.

*instituțiile din teritoriu care reprezintă administrația centrală* (Prefectura, Direcția generală a finanțelor publice și controlului financiar de stat)

Acestea au rolul de a veghea ca activitățile autorităților locale să se desfășoare în conformitate cu cadrul legal (Prefectura) sau intervin activ în procesul de elaborare și aprobare a proiectelor bugetelor locale (Direcția generală a finanțelor publice și controlului financiar de stat). Un rol important îl are de asemenea Trezoreria, instituția prin care se realizează tranzacții financiare legate de bugetele locale.

**Proiectarea și adoptarea bugetelor locale**

Există două nivele în construcția bugetelor locale. Unul dintre ele se referă la veniturile și cheltuielile realizate pe plan local, iar celălalt la ceea ce se primește de la nivel central. Întregul buget local (și venituri proprii și venituri primite de la nivel central) parcurge traseul proiectării și adoptării trecând prin autoritatea centrală, în speță Ministerul de Finanțe.

Cotele și sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cotele adiționale la unele venituri ale bugetului de stat și transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat formează venituri ale bugetelor locale și, în consecință, sunt cuprinse ca atare în bugetele unităților administrativ-teritoriale. În stabilirea, aprobarea și distribuirea acestora sunt implicate atât autoritățile administrației publice locale cât și cele ale administrației centrale, competențele lor în materie fiind stabilite prin lege.

Procedura bugetară privitoare la aceste venituri se întinde pe parcursul a mai multe luni, debutând prin elaborarea proiectelor de bugete locale la nivelul unităților administrativ-teritoriale de către primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor Municipiului București, primarul general al Municipiului București și președinții consiliilor județene (ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale).

- Până la data de *15 mai* a fiecărui an, ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale menționați au obligația de a prezenta proiectul de buget pentru unitatea administrativ-teritorială din subordine la direcția generală a finanțelor publice și controlului financiar de stat a județului de care aparțin. În cazul în care se solicită majorări ale transferurilor, cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru anul următor, față de anul în curs, consiliile locale și consiliile județene au obligația de a comunica Ministerului Finanțelor Publice propunerile în acest sens, cu precizarea cauzelor și fundamentărilor care le determină, până la data de 1 mai. Proiectele bugetelor sunt însoțite de note de fundamentare menite în principal să justifice pretențiile financiare ale autorităților locale.

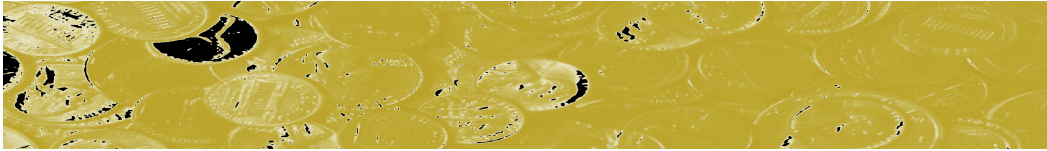
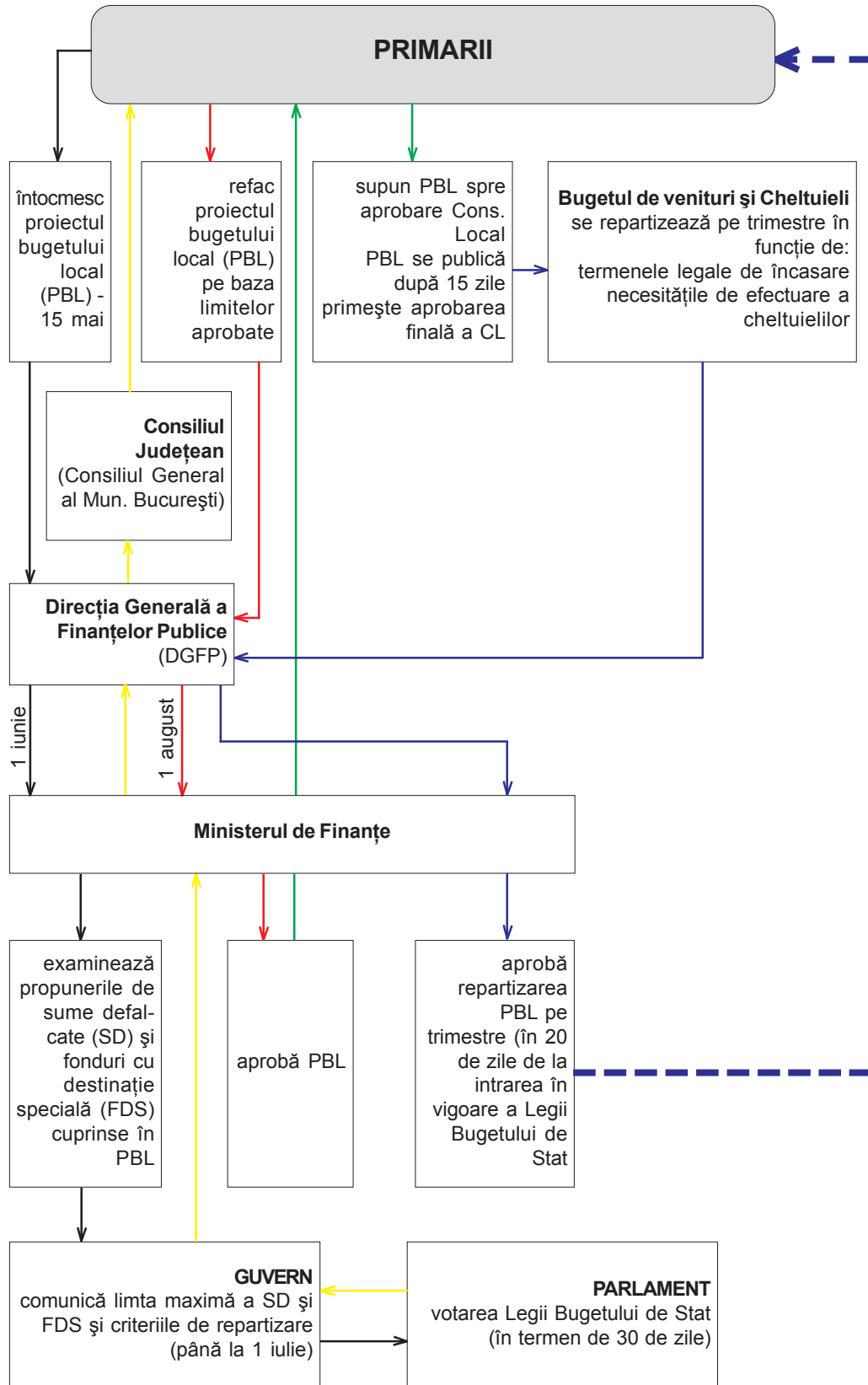
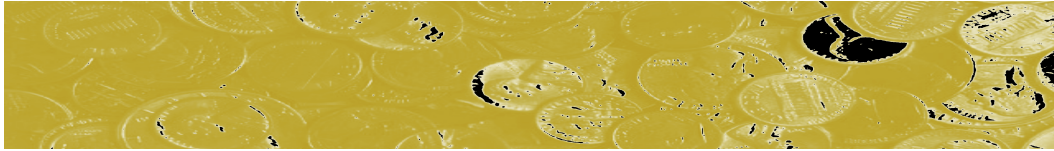
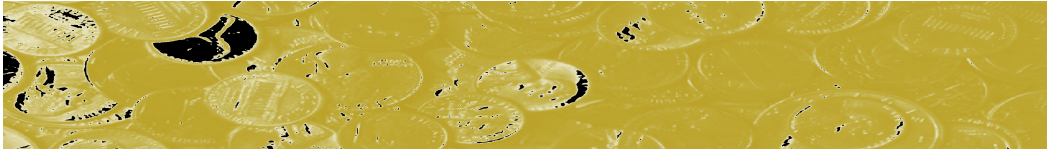


Fig. 3  
Schema proiectării și adoptării bugetelor locale

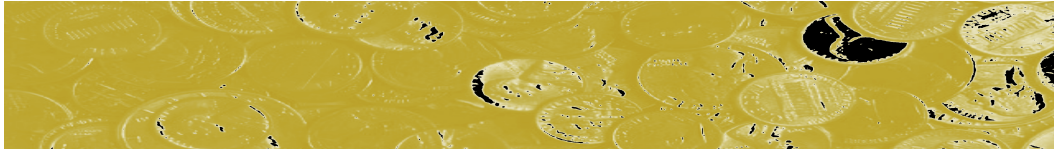




- În perioada *15 mai - 1 iunie*, direcțiile generale ale finanțelor publice și de la nivel județean centralizează proiectele de bugete locale primite și care cuprind propunerile de cote și sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și propunerile de transferuri cu destinație specială, și depun la Ministerul Finanțelor Publice situația acestora pe ansamblul județelor/Municipiului București, pentru corelarea cu proiectul bugetului de stat. Proiectele de buget pe ansamblul județelor/municipiului București se prezintă Ministerului Finanțelor Publice însoțite de situația unităților administrativ-teritoriale componente la care se propun cote, sume defalcate și transferuri precum și de note de fundamentare a necesității, oportunității, eficienței și eficacității acestora.
- Ministerul Finanțelor Publice examinează propunerile de sume defalcate și de transferuri cu destinație specială cuprinse în proiectele de bugete locale pe ansamblul fiecărui județ/Municipiului București și, având situația generală a veniturilor și cheltuielilor previzionate pentru bugetul de stat, stabilește, cu acordul Guvernului, limitele acestor sume, precum și criteriile de repartizare a acestora pe unități administrativ-teritoriale. Ministerul Finanțelor Publice are obligația ca până la data de *1 iulie* să comunice direcțiilor generale ale finanțelor publice și ale controlului financiar de stat limitele maxime pentru sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și pentru transferurile cu destinație specială, precum și criteriile de repartizare a acestora. În plus județele primesc o nota de fundamentare a deciziei luate de minister.
- Direcțiile generale ale finanțelor publice și transmit limitele sumelor defalcate și transferurilor cu destinație specială consiliilor județene și Consiliului General al Municipiului București, urmând ca acestea să informeze ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale asupra limitelor în discuție.
- Până la data de *20 iulie*, ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale elaborează și depun la direcțiile generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat noile propuneri pentru proiectele de bugete locale, întocmite cu luarea în considerare a limitelor maxime de sume defalcate și transferuri cu destinație specială stabilite de Ministerul Finanțelor Publice.
- Urmează o nouă centralizarea a proiectelor de bugete locale pe ansamblul județelor/Municipiului București, centralizare care se realizează de către direcțiile generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat și se transmite de către acestea la Ministerul Finanțelor Publice până la data de *1 august* a fiecărui an.
- Ministerului Finanțelor Publice, pe baza proiectelor de buget ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale cu bugete proprii, a proiectelor bugetelor locale pe ansamblul județelor/Municipiului București și a bugetului propriu, întocmește proiectul bugetului de stat, proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat și proiectele fondurilor speciale, pe care le depune la Guvern, până la data de *25 septembrie*, însoțite de proiectele legilor bugetare.



- Guvernul își însușește proiectele de bugete menționate și le depune spre aprobare la Parlament, cel mai târziu până la data de 10 octombrie, însoțite de un raport privind situația economico-financiară a țării și proiecția acesteia pentru anul care urmează, precum și de proiectele legilor bugetare.
- Parlamentul aprobă bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul fondurilor speciale. Cotele și sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile cu destinație specială, evidențiate pe județe/municipiul București, se cuprind în anexe la bugetul de stat. Din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, aprobate prin legea bugetului de stat, o cotă de până la 25% se alocă bugetului propriu al județelor (limta maximă a acestei cote se stabilește tot prin legea bugetului de stat), diferența până la suma totală aprobată pentru fiecare județ revenind comunelor, orașelor și municipiilor din respectivul județ.
- Repartizarea efectivă a sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pe comune, orașe și municipii se realizează de fiecare consiliu județean, prin hotărâre, cu prioritate acelor unități administrativ-teritoriale care înregistrează venituri proprii insuficiente, după consultarea primarilor și cu asistența tehnică de specialitate a direcțiilor finanțelor publice, în funcție de criteriile de repartizare aprobate prin legea bugetului de stat.
- În termen de maxim 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii bugetului de stat (care are loc la data publicării ei în Monitorul oficial al României, Partea I), ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale prezintă proiectele de bugete locale spre aprobare consiliilor locale, consiliilor județene și Consiliului General al Municipiului București. Proiectul de buget local se publică în presa locală sau se afișează la sediul primăriei, după care, în termen de 15 zile, este supus aprobării consiliului local, județean și Consiliului General al Municipiului București. Proiectul bugetului local va fi însoțit de raportul primarului, al președintelui consiliului județean sau al primarului general al municipiului București, după caz, precum și de eventualele contestații depuse de locuitori, în termenul de 15 zile de la publicarea/afișarea proiectului. Consiliul local, județean și Consiliul General al Municipiului București se pronunță asupra contestațiilor, după care adoptă proiectul bugetului local.
- Veniturile și cheltuielile prevăzute în bugetele locale se repartizează pe trimestre, în funcție de termenele legale de încasare a veniturilor și de perioada în care este necesară efectuarea cheltuielilor, și se aprobă, pentru sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și pentru transferuri de la acest buget, de către Ministerul Finanțelor Publice, în termen de 20 de zile de la intrarea în vigoare a legii bugetului de stat. Aprobarea pentru aceste sume se face pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite ai bugetelor locale, transmise la Ministerul Finanțelor Publice de către direcțiile generale ale finanțelor publice și controlului financiar de stat.



- Pe baza bugetelor locale aprobate de consiliile locale, județene și de Consiliul General al Municipiului București, după caz, direcțiile generale ale finanțelor publice întocmesc și transmit Ministerului Finanțelor Publice bugetele pe ansamblul fiecărui județ/Municipiului București, cu repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor, grupate în cadrul fiecărui județ/Municipiului București pe comune, orașe, municipii/sectoare ale Municipiului București.

### **Concluzii. Recomandări**

Deși actualul cadru legal este clar un progres față de începutul anilor '90 și se apropie de standardele europene în domeniul finanțelor publice, mai sunt încă destule aspecte de îmbunătățit. Cele mai importante dintre acestea vizează armonizarea legislației emise în domeniu. Iată câteva sugestii:

- actele normative referitoare la descentralizarea serviciilor publice să fie armonizate cu unele care prevăd o descentralizare financiară adecvată;
- prevederile legii anuale a bugetului de stat să fie în deplină concordanță cu legile-cadru (președinții consiliilor județene chestionați au sesizat inadvertențe în acest sens);
- legislația fiscală să fie în deplin acord cu cea bugetară.

Îmbunătățirea legislației nu este suficientă însă. Ea trebuie dublată de un management local performant, o revizuire a modului în care se colectează și se cheltuiesc banii comunităților locale.

Rezolvarea problemelor comunității depinde indubitabil de nivelul resurselor disponibile, de calitatea managementului acestor fonduri dar și de cooperarea între diverse structuri ale administrației locale.

Realitatea arată că datorită lipsei cooperării între membrii aceluiași palier, pe de o parte, dar și între diferite paliere, pe de altă parte, plecând adesea de la rivalități politice, apar consecințe grave în planul calității managementului unităților administrativ-teritoriale. Această cooperare ar trebui să îmbrace un caracter permanent, de la etapa de prognozare a activităților pe termen mediu și lung până la cea de implementare a deciziilor financiare<sup>1</sup>. Ea are un rol foarte important, în condițiile descentralizării unor activități noi pe care primăriile nu le pot gestiona în acest moment corespunzător și pe fondul unui buget național auster.

### **Comunicarea din perspectiva autorităților centrale**

Parlamentarii, membrii ai comisiilor abilitate, precum și responsabilii din ministerele de resort susțin existența unor diferențe de viziune asupra bugetelor locale. Parlamentarii care anterior au fost membri ai structurilor județene și locale sunt familiarizați cu maniera în care se iau deciziile pe plan local precum și cu dificultățile care stau în calea reprezentanților acestor autorități. Aceștia susțin că realitatea se percepe diferit de la București și din teritoriu. Multe decizii se iau fără a se ține cont de efectele aplicării lor, anumite măsuri se adoptă național unitar ignorându-se particularitățile județelor. Și din punctul de vedere al Ministerului Finanțelor sunt frecvente diferențele de abordare între reprezentanții autorității centrale și ai celei județene. Sensul este însă diferit. Administrația locală este acuzată că apelează cu solicitări considerate a fi neîntemeiate legal, din punctul de vedere al Ministerului Finanțelor.

### **Comunicarea din perspectiva autorităților județene: Consiliul Județean, Direcția Financiară<sup>2</sup>**

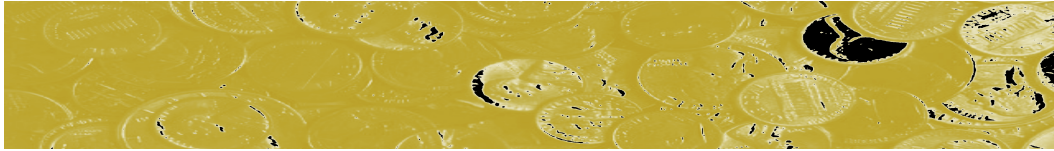
Din punctul de vedere al Consiliului Județean Harghita, consultarea dintre cele două instituții și schimbul de expertiză este mai degrabă formal. Reprezentanții Consiliului Județean Ialomița consideră că direcția se implică destul de mult în procesul de adoptare a bugetelor locale. Direcția Financiară poate oferi asistență de specialitate, îndrumându-le totodată spre identificarea de noi surse de venituri. În același timp însă, direcția nu intervine în procesul decizional.

Trebuie remarcat că atât Consiliul Județean Harghita cât și Consiliul Județean Ialomița consideră că, tocmai în spiritul procesului de descentralizare, li s-ar putea delega rolul pe care direcțiile financiare îl dețin în acest moment în proiectarea și adoptarea bugetelor locale. Problema competențelor direcțiilor financiare trebuie privită într-un sens mai larg și ține de efectele, în planul eficientizării administrației locale, rolului

<sup>1</sup> Aceste proceduri au fost explicate în schema "Traseul proiectării și adoptării bugetelor

<sup>2</sup> Din motive independente de voința noastră, lipsesc datele de la Direcția Financiară Brașov și de la Consiliul Județean Ilfov.





instituțiilor descentralizate.

Spre deosebire de opinia consiliilor județene, direcțiile județene ale finanțelor din Harghita și Ialomița găsesc că rolul lor este capital în relația autorităților centrale cu cele locale. Direcțiile sprijină tehnic administrațiile locale pe tot traiectul exercițiului bugetar, în special cu privire la legalitatea plăților, dar mai ales la momentul elaborării bugetului local<sup>1</sup>. De altfel, din comentariile reprezentanților direcțiilor se poate deduce o comunicare constantă între Ministerul Finanțelor și teritoriu, în care un rol important revine Trezoreriei<sup>2</sup>.

Spre deosebire de primele două direcții, Direcția Financiară Ilfov, prin directorul general, afirmă că implicarea ei în procesul de proiectare și adoptare a bugetelor locale este minimă, cea mai mare parte a atribuțiilor ei în acest sens trecând din 1999 în sarcina consiliilor județene sau a celor locale<sup>3</sup>. Astfel, rolul direcției se limitează la centralizarea proiectelor de bugete locale. În plus, fondurile de stat trec prin această instituție până să ajungă la direcțiile financiare. De altfel, un aspect particular care ne-a fost evidențiat la Direcția Județeană Ilfov, este percepția directorului că instituția pe care o conduce ar fi direct subordonată Consiliului Județean.

Legislația în vigoare nu prevede acest lucru, direcțiile financiare județene fiind subordonate Ministerului Finanțelor. În practică însă, se întâlnesc situații diverse, fie de colaborare (exemplul județelor Harghita, Ialomița), fie de subordonare (exemplul județului Ilfov).

### **Comunicarea din perspectiva autorităților locale: Consiliul Județean, Primăria<sup>4</sup>**

În ceea ce privește comunicarea între palierul județean și cel local, toți cei intervievați au fost de părere că este foarte utilă o permanentă consultare cu primarii din

---

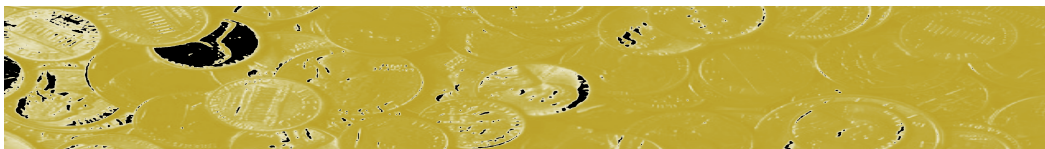
<sup>1</sup> În relația dintre autoritățile centrale și cele locale, Direcția Financiară Harghita consideră că are un rol în dublu sens:

- aduce la realitate solicitările administrației locale exprimate în planul inițial de buget, în condițiile în care acestea se prezintă într-o primă etapă cu mult exagerat față de nevoile reale. Astfel, direcția descongesează Ministerul Finanțelor de această sarcină;
- comunică în teritoriu obiectivele strategice ale administrației centrale în materie de buget. În practică, reprezentanții direcției financiare iau parte la consultările cu primarii. Apoi, prin însăși natura activității sale, Direcția Financiară Județeană pune la dispoziția Consiliului Județean datele pe care le colectează. Este vorba de informațiile privind realizarea veniturilor proprii și colectarea taxelor și impozitelor locale și județene, etc.

<sup>2</sup> Trezoreria facilitează comunicarea pe verticală între autoritățile publice cu competență în legătură cu bugetele locale.

<sup>3</sup> După adoptarea Legii finanțelor publice.

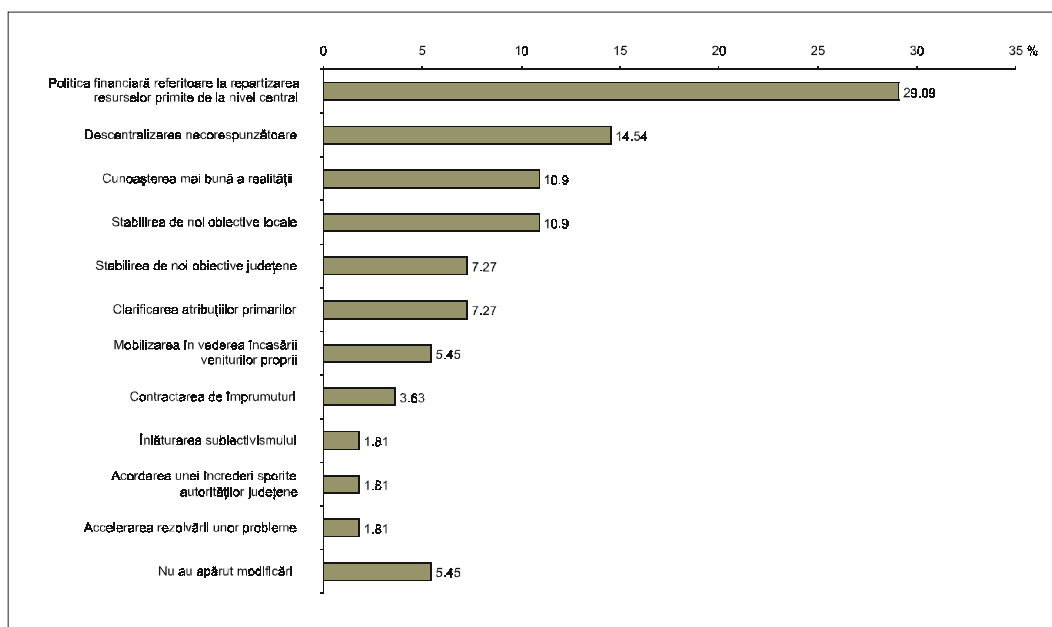
<sup>4</sup> Indicatorii considerați a fi relevanți pentru a surprinde esențialul problematicii de comunicare între cele două paliere sunt următorii: (i) aspecte modificate în urma discuțiilor dintre autoritățile județene și autoritățile locale; (ii) probleme constante ale procesului de repartizare a fondurilor; (iii) frecvența comunicării dintre autoritățile județene și autoritățile locale; (iv) mijloace utilizate în comunicarea dintre autoritățile județene și autoritățile locale.



localitățile aflate pe raza județului lor în momentul demarării discuțiilor pe buget. Fie că sunt de părere că aceste discuții pot reprezenta un motor pentru schimbări importante în procesul de discutare și aprobare a proiectelor de bugete locale (94,48%), fie că sunt de părere că aceste discuții nu au mai mult de un rol consultativ (5,45%), președinții consiliilor județene consideră că există avantaje vizibile pentru a organiza astfel de consultări când discuțiile la buget încep, atât în sensul cunoașterii mai profunde a problemelor din teren ale unităților administrativ-teritoriale de către liderii județului cât și în sensul stabilirii de obiective județene corelate celor locale.

Fig. 4

*Aspecte modificate în urma discuțiilor dintre autoritățile județene și cele locale cu prilejul repartizării fondurilor pentru echilibrare (în procente)*



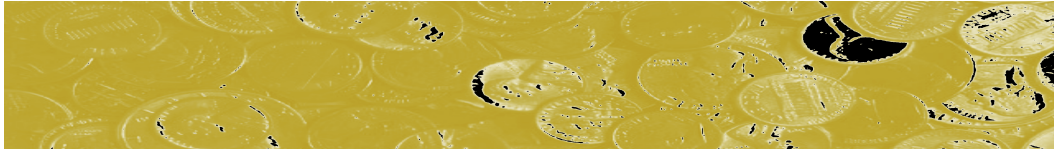
Studiul chestionarelor a relevat un număr de 11 aspecte care s-au modificat în urma discuțiilor dintre autoritățile județene și autoritățile locale, precum și 9 probleme constante cu care autoritățile locale se confruntă.

Aspectele *financiar-cifrice*<sup>1</sup> sunt însoțite de un grup de modificări concrete în planul

<sup>1</sup> Așa cum se poate constata, politica financiară referitoare la repartizarea resurselor primite de la nivel central către unitățile administrativ-teritoriale este considerat aspectul care se modifică în cele mai multe dintre cazuri (29,09%). Trebuie remarcat că acest aspect este invers proporțional cu înlăturarea subiectivismului, cu o pondere de doar 1,81%. Explicația rezidă din faptul că, atâta timp cât există comunicare considerată a avea consecințe reale în privința politicii financiare, deciziile nu mai sunt socotite a fi subiective.

Un alt aspect important al comunicării, cu o pondere ridicată (14,54%), strâns legat de primul aspect, este descentralizarea în lipsa resurselor.

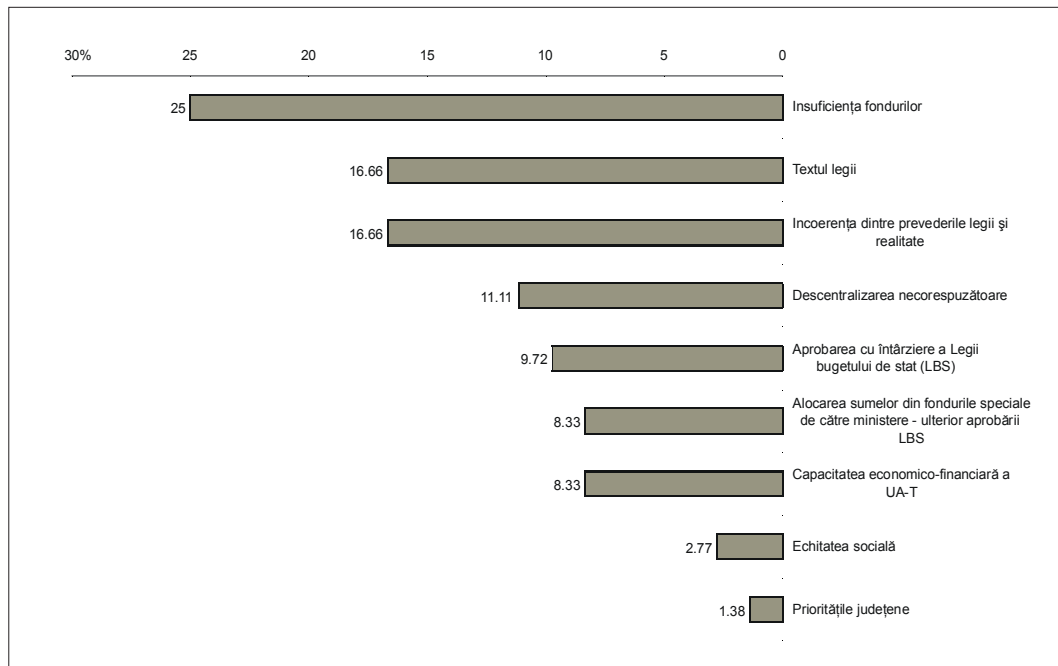
În același timp, trebuie spus că din punct de vedere informativ, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, consecințele sunt o clarificare a atribuțiilor primarilor (7,27%), alături de o mobilizare în vederea încasării veniturilor proprii (5,45%), accelerarea rezolvării unor probleme (1,81%), acordarea unei încrederi sporite autorităților județene (1,81%).



de obiective. Repondenții consideră că aceste discuții determină o mai completă și o mai reală cunoaștere a realității și a necesităților atât la nivelul unităților administrativ-teritoriale, cât și la nivelul județelor.

Dintre problemele constante care apar în comunicarea dintre autoritățile locale, așa cum se poate observa mai jos, majoritatea sunt legate de administrația centrală. Mai exact spus, ele se referă la două caracteristici: pe o parte, problema financiară, pe de altă parte, cadrul legislativ<sup>1</sup>. Alături de listarea acestor probleme care țin de autoritățile centrale, sunt amintite și probleme caracteristice administrației locale.

*Fig. 5*  
*Probleme constante ale procesului de repartizare a fondurilor (în procente)*

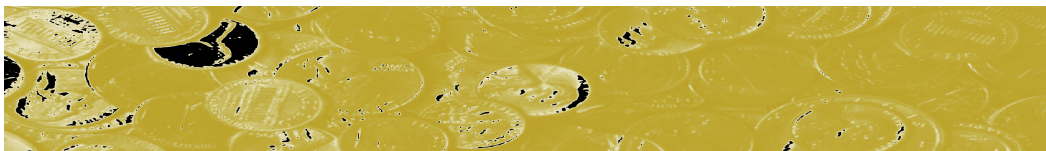


<sup>1</sup> Argumentul pentru acest răspuns este, invariabil, incoerența dintre prevederile legilor în vigoare și realitatea din unitățile administrativ-teritoriale (16,66%).

Dincolo de aceste probleme exprimate la modul general, există și 3 aspecte punctuale considerate a crea dificultăți în funcționarea unităților administrativ-teritoriale, toate ținând strict de autoritățile centrale. Însumate, acestea reprezintă nu mai puțin de 29,16% din răspunsurile exprimate.

primul aspect se referă la procesul de descentralizare realizat în lipsa resurselor (11,11%); al doilea dintre acestea se referă la faptul că Legea bugetului de stat este aprobată cu întârziere (9,72%), având astfel drept consecință crearea de decalaje între cheltuielile efectuate și veniturile ce urmează a fi primite;

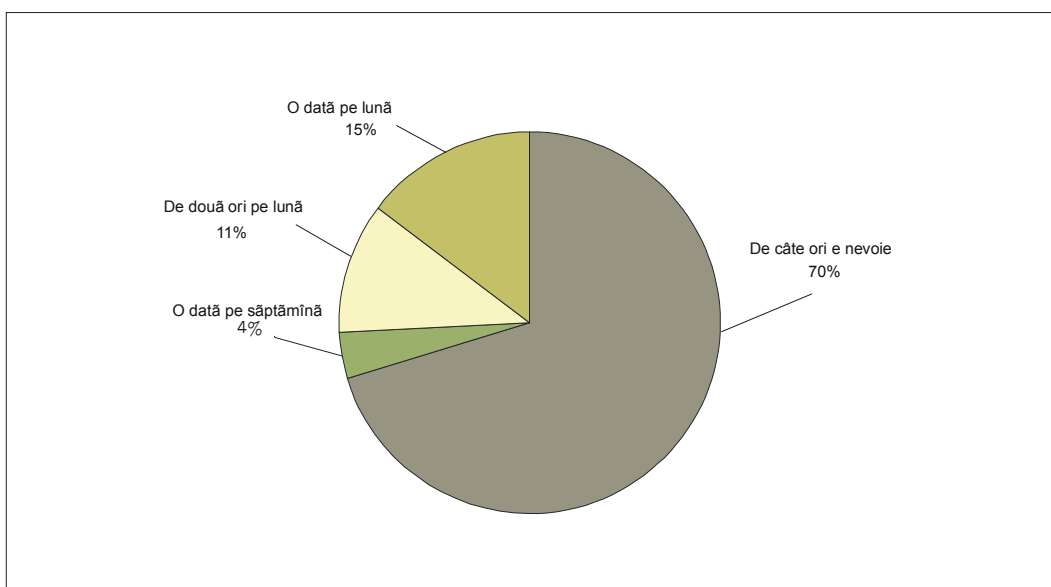
cel de-al treilea aspect generator de nemulțumire este alocarea sumelor din fondurile speciale de către ministere, ulterior aprobării Legii bugetului de stat, și nu prin anexe la această lege (8,33%).



Din punctul de vedere al președinților consiliilor județene însă, acestea nu sunt la fel de pregnante ca cele din prima categorie<sup>1</sup>.

Referindu-se la derularea efectivă a procesului de comunicare, majoritatea președinților de consilii județene (70%) îi contactează pe reprezentanții primăriilor ori de câte ori este nevoie și declară că sunt contactați la rândul lor de primarii de pe raza județului pe care îl reprezintă de câte ori este necesar. Doar 30% dintre subiecți specifică un interval exact de timp în ceea ce privește frecvența comunicării. Este de remarcat procentul totuși mare al PCJ care comunică doar o dată pe lună cu primarii (15%).

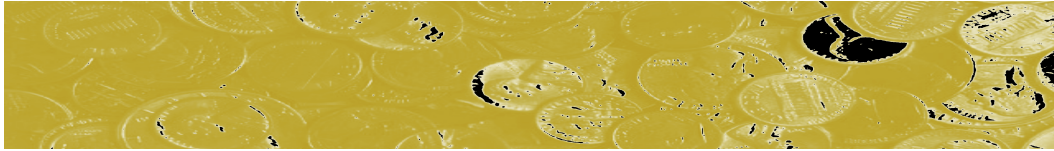
*Fig. 6  
Frecvența comunicării dintre autoritățile județene și cele locale (în procente)*



Cât privește mijloacele de comunicare, președinții de consilii județene preferă să discute personal cu primarii, fie că se deplasează la aceștia, fie că primarii vin în audiență la județ. Pentru a rezolva problemele locale 96,3% dintre PCJ utilizează telefonul. Un procent, de asemenea semnificativ, folosesc în acest scop faxul (77,7%)

<sup>1</sup> Dintre acestea, cele mai importante sunt considerate a fi capacitatea economico-financiară a unităților administrativ-teritoriale (8,33%). Această problemă afectează în mod direct stabilirea și rezolvarea priorităților locale absolut dependente de veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Tot o consecință poate fi considerată și neputința stabilirii unei echități sociale (2,77%), însă aici cadrul discuției se poate extinde foarte mult, caracterul dezirabil fiind mult mai puternic decât realizarea de facto.

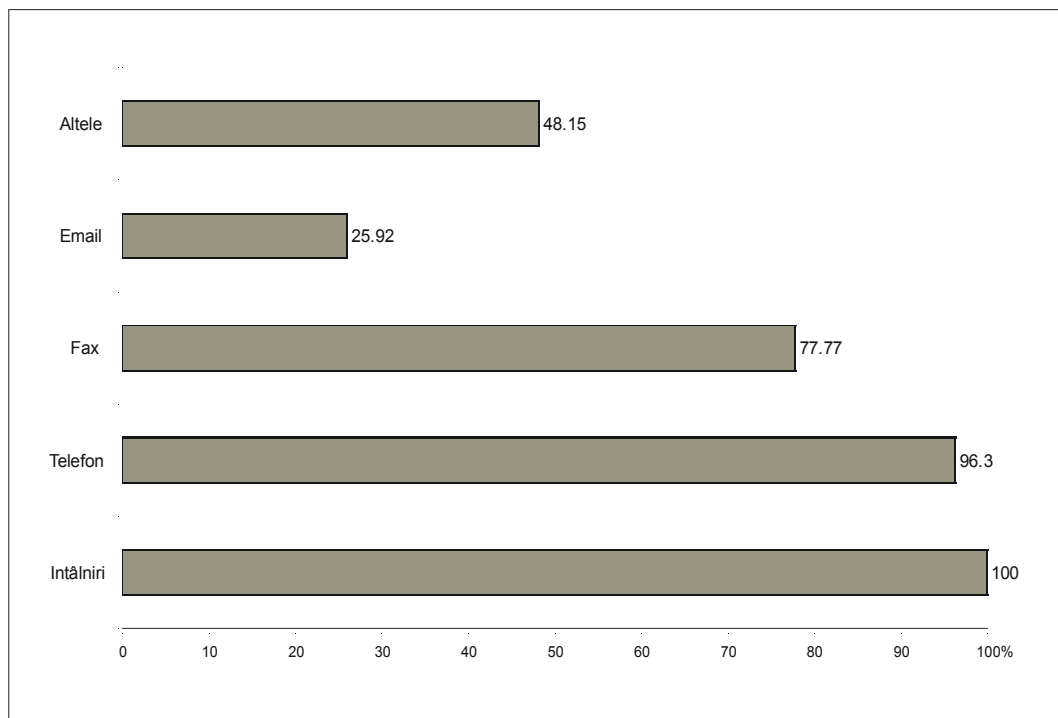
Prioritățile la nivel județean nu reprezintă o mare problemă din punctul președinților de consilii județene. Deși amintite, ele sunt cele mai neînsemnate dintre toate problemele curente ale procesului de repartizare a fondurilor (1,38%). Procentul este explicabil totuși, având în vedere faptul că persoanele care au răspuns sunt direct responsabile de problemele județene.



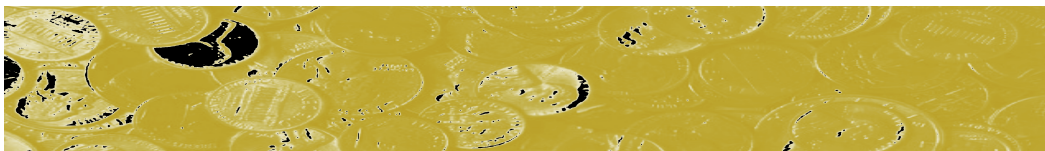
ca mijloc de comunicare între palieri. În schimb, doar 25,92% apelează la email pentru corespondență.

Din perspectiva primarilor însă, folosirea acestor mijloace de comunicare, precum și frecvența comunicării, diminuează dar nu elimină suspiciunile legate de relațiile preferențiale între președintele consiliului județean și primăriile conduse de primari din aceeași formațiune politică cu acesta. Astfel, trebuie semnalat că răspunsurile primite din partea primarilor provenind dintr-un partid diferit de cel al președintelui consiliului județean și/sau al majorității consilierilor locali lasă să transpară neînțelegeri între reprezentanții administrației locale<sup>1</sup>. Din discuțiile cu autoritățile locale care au constituit studiu de caz în materialul de față, printre obstacolele menționate s-a făcut referire și la deficiențele de conlucrare cu celelalte structuri, atât la nivel orizontal cât și vertical. Atât primăria din Țândărei, spre exemplu, cât și cea din Făgăraș, așa cum reiese din declarațiile reprezentanților acestor instituții, nu au o colaborare adecvată cu autoritățile județene. Disfuncționalitățile par a pleca, printre altele, de la

*Fig. 7  
Mijloace folosite în comunicarea dintre autoritățile județene  
și cele locale (în procente)*



<sup>1</sup> Deși studiul nostru nu și-a propus să abordeze în mod particular acest aspect, el ne-a fost adus în discuție în mod repetat de către primari sau de către membrii ai Parlamentului. Faptul că s-a ajuns la această situație nu înseamnă însă că se blochează relațiile curente între cele două instituții. Un exemplu semnificativ este cel al relației dintre primarul orașului Miercurea Ciuc și președintele Consiliului Județean Harghita. Frecvența comunicării este aproape zilnică, iar frecvența întâlnirilor este de 2 sau 3 ori pe săptămână.



faptul că la nivel județean părerile locale nu au o pondere semnificativă.

### **Comunicarea autorităților locale cu cetățenii**

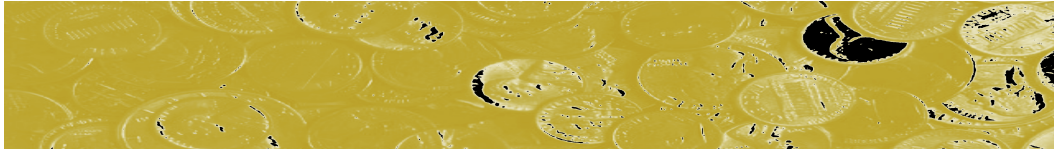
În afară de comunicarea dintre actorii formali, cu responsabilități directe în problema bugetelor locale, foarte importantă este și comunicarea cu cei care sunt direct afectați de deciziile referitoare la bugetele locale. De altfel, acest aspect este reglementat de legile în vigoare.

Rezultatele cercetării au demonstrat că, cel puțin la nivelul celor patru localități, numărul cetățenilor care consideră că adoptarea bugetului local nu trebuie să se afle doar în grija administrației publice locale este destul de redus. Putem presupune că acest lucru se datorează, în primul rând, faptului că nu există, nici în rândul cetățenilor, nici în cel al primarilor, consilierilor locali sau al funcționarilor publici din primărie, cunoștințe despre modul în care cetățenii pot participa în procesul de elaborare a bugetului local.

Dincolo de acest aspect însă, mai putem vorbi și de faptul că mulți dintre cetățeni nu conștientizează semnificația bugetului local. Oamenii ar trebui să afle că atunci când se stabilește bugetul orașului sau comunei lor, nu se decide numai cu privire la taxele și impozitele pe care ei le au de plătit, ci și la domeniile în care vor fi cheltuiți banii colectați la buget. Cetățenii ar trebui să știe că, în funcție de modul în care este structurat bugetul local, se poate acorda prioritate problemelor care îi privesc sau, dimpotrivă, altor probleme pe care ei le consideră mai puțin stringente. Cu alte cuvinte, direcționarea banilor de la bugetul local către anumite destinații poate contribui la îmbunătățirea traiului pentru cetățean la fel de bine cum poate duce la înrăutățirea lui. Mai mult, pentru ediliile unei localități care administrează treburile localității respective pe baza unei strategii pe termen mediu și lung, bugetul local reprezintă pârghia prin care se stabilesc direcțiile de dezvoltare. Cu alte cuvinte, prin alegerea domeniilor în care se investesc banii de la buget se poate decide dacă o localitate, spre exemplu, urmează să devină o una turistică sau dacă va fi sprijinită dezvoltarea vreunei ramuri a agriculturii sau a unei industrii.

Dacă oamenii ar ști aceste lucruri, poate că și-ar da seama, în timp, de faptul că pot contribui la îmbunătățirea propriei situații, pe termen lung cel puțin, încercând să influențeze procesul de elaborare a bugetului local. Pentru ca acest lucru să se întâmple însă, trebuie ca reprezentanții aleși și funcționarii din administrația publică locală să fie aceia care să facă primul pas în relația lor cu ceilalți locuitori în ceea ce privește îmbunătățirea acestei relații.

Pentru a-i cere cetățeanului să se implice trebuie ca, în primul rând, să-l informezi. Desigur, se poate pleca de la ideea că aceia care doresc să afle anumite lucruri despre activitatea consiliului local sau a primăriei nu au decât să se intereseze și vor obține informațiile pe care le doresc. Însă dincolo de faptul că, deocamdată cel puțin, în România lucrurile nu merg atât de simplu, cetățenii, în marea lor majoritate, nu văd la ce le-ar folosi dacă ar cunoaște cum se stabilește bugetul local și care este, în cele din urmă, structura acestuia, iar chiar dacă ar vedea, nu cunosc mijloacele

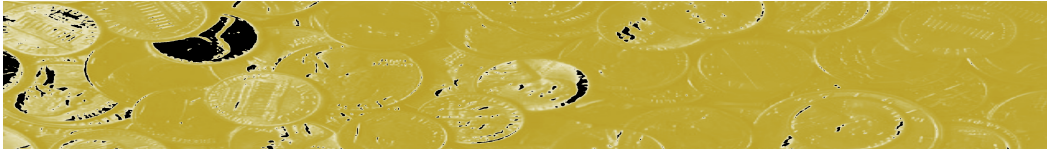


prin care se poate realiza acest lucru.

De aceea, administrația publică locală trebuie să aibă inițiativa de a informa cetățeanul, admitând faptul că se va mai scurge ceva timp până ce răspunsul acestuia va fi pe măsura efortului administrației de a-l informa. Iar în ceea ce privește instrumentele de informare folosite, poate că dacă s-ar depăși faza în care informarea se rezumă la organizarea de conferințe de presă și s-ar trece la alte modalități mai directe, dar și de natură se stimuleze interesul cetățenilor, rezultatele ar apărea mai repede. Există, spre exemplu, primării care editează buletine informative lunare, prin care își popularizează activitatea. Există localități în care funcționează, în cadrul primăriilor, centre de informare ale cetățenilor, precum și birouri care au ca responsabilitate relația cu anumite entități sau grupuri de interese cum ar fi organizațiile neguvernamentale, asociațiile de proprietari, micii afaceriști, ș.a.m.d. Aceste birouri nu au fost luate de la început cu asalt de către oameni, însă, pe măsură ce lumea a aflat de existența acestora, din ce în ce mai mulți cetățeni au început să apeleze la serviciile pe care ele le oferă.

Participarea cetățenilor la elaborarea proiectului de buget local nu poate nici ea să se producă în absența inițiativei administrației publice locale și a efortului susținut al acestuia de a-i solicita pe oameni să-și exprime punctele de vedere. După un timp, unora dintre cetățeni le va intra în reflex să se implice, în fiecare an, în efortul de stabilire a bugetului local, iar din acel moment participarea publică la această activitate va avea loc chiar și fără un efort deosebit din partea administrației. Până atunci însă, pot fi utilizate o serie de instrumente de consultare a locuitorilor orașului sau comunei sau, cel puțin, a celor care, prin natura funcțiilor pe care le ocupă, sunt mai direct interesați, atunci când se elaborează proiectul de buget local. Și în acest domeniu pot fi date ca exemple o serie de localități în care consultarea reprezentanților unităților care beneficiază de subvenții de la bugetul local (grădinițe, școli, licee, unități de cultură, etc) sunt consultați în cadrul unor așa numite interviuri de grup ("focus-group"-uri). Există, de asemenea, localități în care primarii au reușit să determine consiliile locale să adopte taxe speciale în urma realizării unor sondaje de opinie care au relevat disponibilitatea cetățenilor de a suporta acele taxe (în anumite condiții, bineînțeles). În aceeași ordine de idei, în ultimii 2-3 ani în câteva orașe din România, au avut loc întâlniri publice, în fiecare dintre acestea primarul și staff-ul său prezentând cetățenilor proiectul de buget local, în ideea de a da acestora posibilitatea de a-și exprima opiniile pe marginea lui, înainte ca acesta să fie supus votului în consiliul local.

S-ar putea ca, la aflarea acestor lucruri, mulți oameni să se întrebe dacă acolo unde locuitorii au fost implicați în stabilirea bugetului orașului sau comunei lor, aceștia au influențat cu ceva structura bugetului. Probabil că răspunsul este mai degrabă "nu". Deocamdată se poate vorbi doar de un exercițiu democratic, util deopotrivă pentru cetățeni și pentru administrație, exercițiu care va duce, în timp, dacă nu va fi întrerupt, la crearea și instituționalizarea unor mecanisme de participare cetățenească efectivă la elaborarea bugetelor. Dincolo de acest aspect însă, factorii de decizie din administrație pot vedea în acest "exercițiu", o modalitate de a da mai multă transparență activității lor. Fie și numai faptul că oamenilor li se dă posibilitatea de a



intra în interiorul activității de stabilire a bugetului localității lor și să înțeleagă pe baza căror criterii se decide cum cheltuiesc banii lor poate să fi de mare ajutor administrației publice locale, în special în perioada de austeritate pe care o traversăm.

### **Concluzii. Recomandări**

Așa cum se poate observa din prezentarea de mai sus, derularea procesului de comunicare este departe de a genera o colaborare efectivă care să prezinte consecințe benefice calitatea managementului local, pentru bugetele locale, ca și pentru beneficiarii direcți ai acestora - cetățenii.

Indiferent dacă ne referim la actori din interiorul aceluiași palier sau la actori aparținând unor paliere diferite, se poate desprinde faptul că aceștia sunt conștienți de lipsurile comunicării în activitatea pe care o desfășoară, dar la fel de evident este și faptul că nici o categorie nu își asumă responsabilitatea directă pentru aceasta. Ca și cum scopul responsabilităților acestor actori ar fi identificarea eventualelor vinovați, și nu găsirea unor soluții în vederea eficientizării comunicării, ei dau vina pe actorii altor paliere sau pe alți actori ai aceluiași palier.

Astfel, înregistrăm diferențe de opinie în interiorul fiecărui palier luat în parte. Parlamentarii au o opinie diferită de responsabilii din ministerele de resort, consiliile județene au o opinie diferită de direcțiile financiare, primarii au o opinie diferită cea a consiliilor județene. Apoi, autoritățile locale, precum și o parte a administrației publice centrale - cea parte care provine din administrația locală - susțin că funcționarii din ministerele de resort nu țin cont de realitatea concretă, în timp ce aceștia din urmă acuză autoritățile locale de lipsă de realism și legalitate în întocmirea proiectelor de bugete locale.

Concluzia care se desprinde este aceea că, dincolo de dificultățile punctuale de comunicare, în care vina poate aparține unui actor sau altuia, autoritățile, fie ele locale sau centrale ar trebui să aibă o atitudine mai constructivă și mai puțin una acuzativă. În acest context, sporirea numărului de întâlniri cu caracter permanent, fie ele consultative, fie ele de instruire ar putea reprezenta o soluție în vederea unei colaborări reale între nivelele administrației publice. Această propunere este valabilă și pentru demersul de implicare a cetățenilor în acest proces.



# 5 Structura bugetelor locale

Bugetele locale cuprind două capitole principale: **veniturile** și **cheltuielile localităților**. În acest studiu cercetarea s-a axat asupra veniturilor urmând ca tema cheltuielilor locale să fie aprofundată într-un material ulterior.

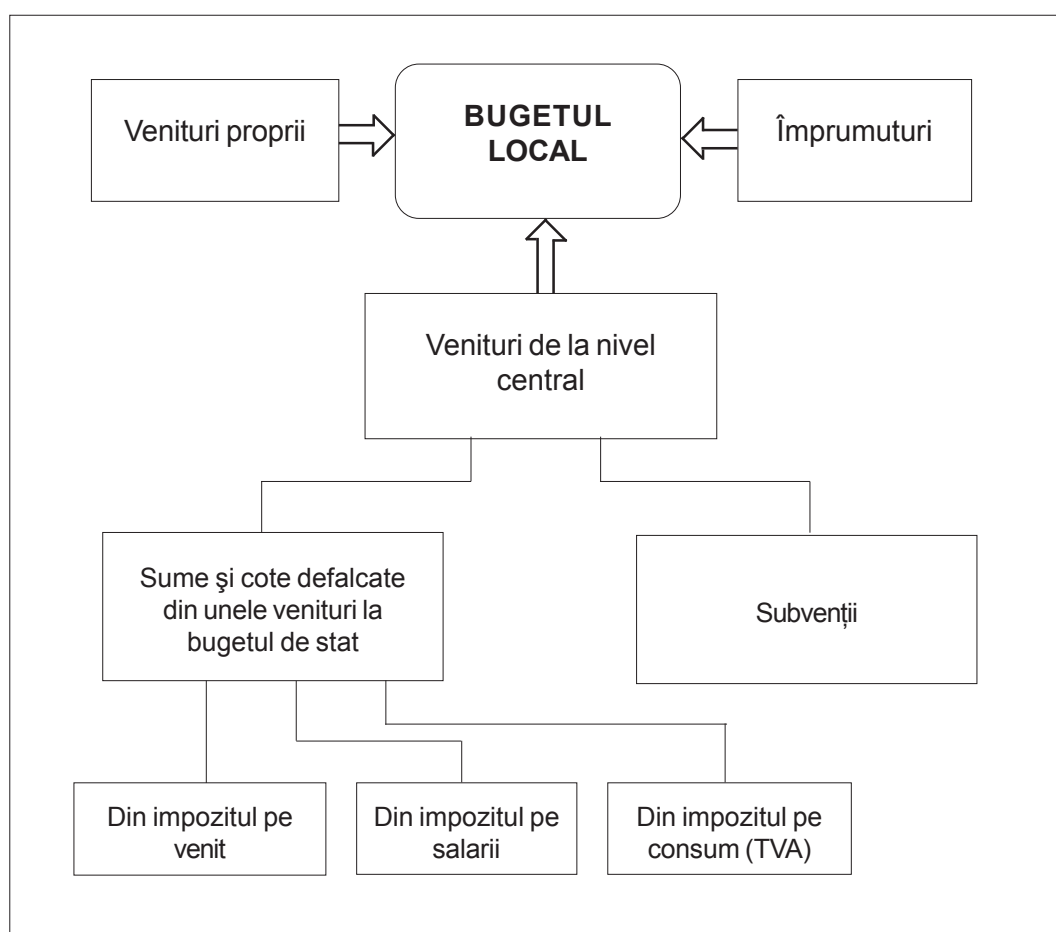
## Veniturile bugetelor locale

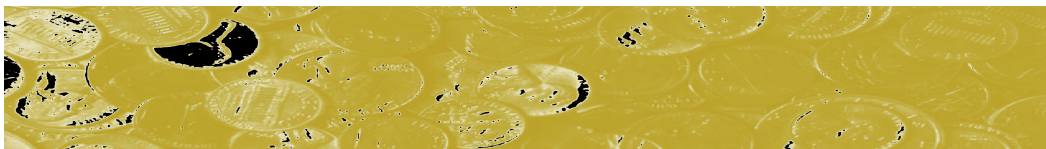
Bugetele locale se constituie în principal din venituri realizate pe plan local și venituri primite de la nivel central. În afară de acestea o altă sursă importantă care poate crește venitul realizat pe plan local o reprezintă împrumuturile.

### 1. Veniturile proprii

Veniturile proprii sunt veniturile pe care autoritățile le realizează pe plan local. Nivelul și sursele acestor venituri sunt controlate, decise de către autoritățile locale, în limitele legale prevăzute. În România principalele acte normative care reglementează veniturile proprii sunt Legea finanțelor publice locale și Legea privind impozitele și taxele locale. Un alt aspect care definește veniturile proprii este acela că autoritățile

Fig. 8  
Veniturile bugetelor locale





locale au în general libertate în privința modului în care sunt cheltuite.

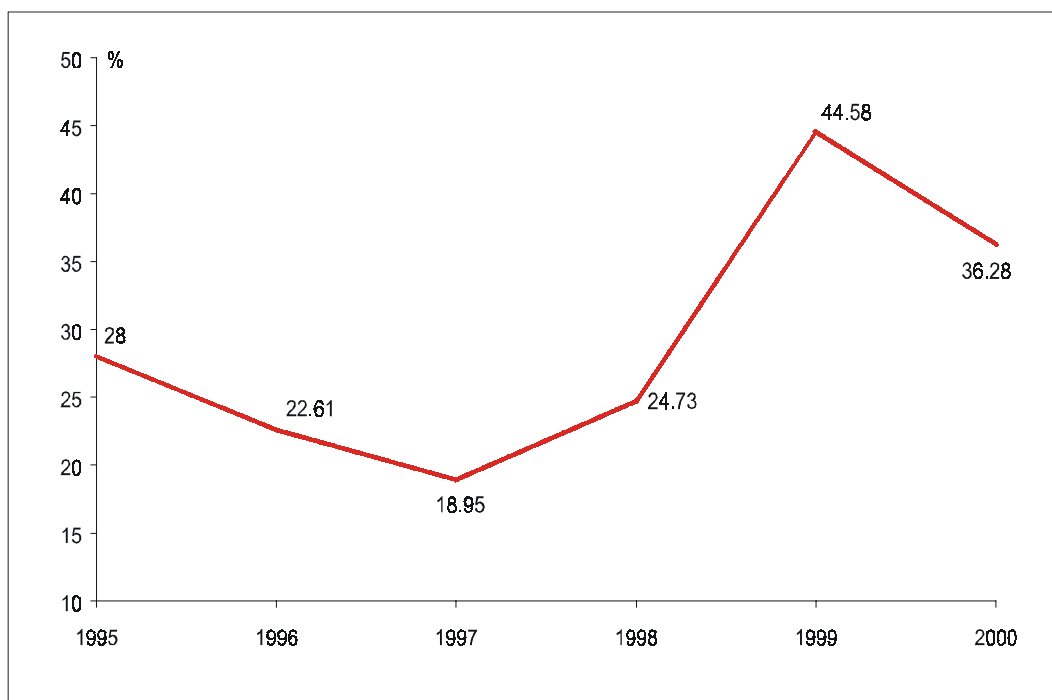
Se poate afirma că gradul de autonomie locală a unei comunități depinde în mare măsură de ponderea veniturilor realizate pe plan local în raport cu alte resurse de venituri ale bugetelor locale.

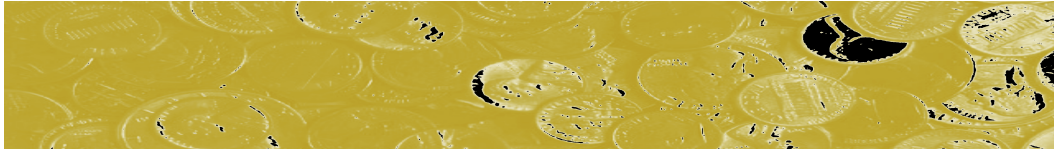
Ideal ar fi ca veniturile proprii să poată acoperi cheltuielile efectuate pentru satisfacerea nevoilor locale. Pentru aceasta însă competențele autorităților locale trebuie corelate cu veniturile bugetelor locale. În realitate acest lucru se întâmplă foarte rar.

În România ponderea veniturilor proprii în cadrul veniturilor la bugetele locale a crescut în ultimii ani, în primul rând ca urmare a modificărilor survenite în domeniul legislației care au permis descentralizarea mai multor surse de venituri. Astfel, în 1995 veniturile realizate pe plan local reprezentau 28% din totalul veniturilor bugetelor locale și au scăzut în anii 1996 (22,61%), 1997 (18,95%), înregistrând o ușoară creștere în 1998 (24,73%) - anul apariției noii legi a finanțelor publice locale. În 1999, se fac simțite din plin efectele noii legi, ponderea veniturilor proprii crescând la 44,58%. În decursul anului 2000 există o ușoară scădere (36,28%).

Sistemul de impozitare locală a suferit și el unele modificări, situația îmbunătățindu-se în general. Dacă în primii ani, de după adoptarea Legii taxelor și impozitelor locale (1994), acestea erau reduse din punctul de vedere al nivelului și frecvenței

*Fig. 9*  
*Evoluția ponderii veniturilor realizate pe plan local*  
*față de veniturile totale între anii 1995 - 2000 (în procente)*





utilizării, în 2001 situația s-a schimbat în sensul că autoritățile locale apelează tot mai mult la ele. După cum indică informațiile culese din presă, de multe ori se exagerează în privința nivelului și tipului taxei aplicate, unele situații fiind chiar anticonstituționale.

Primăria comunei Cârțișoara a pus taxe pe Transfăgărășan. Șari Paulian (PSD), a introdus, pentru o perioadă, o taxă pe drumul național care-i traversează comuna, în valoare de 15000 lei. Banii încasați astfel sunt folosiți la întreținerea rezervației. Taxa a funcționat din 14 iulie a.c. până la 18 iulie ac. (*Adevărul*, 19 iulie). Deși prefectul de Sibiu a anulat taxa pe Transfăgărășan ca fiind ilegală, primarul Șari Paulian a introdus o nouă "taxă de mediu" la intrarea în Parcul Natural Bâlea Lac. Primăria a reușit să colecteze aproximativ 15 milioane în contul "taxei de mediu", pe care declară că îi va folosi la ecologizarea zonei Bâlea (*Jurnalul Național*, 23 iulie; 16 noiembrie)

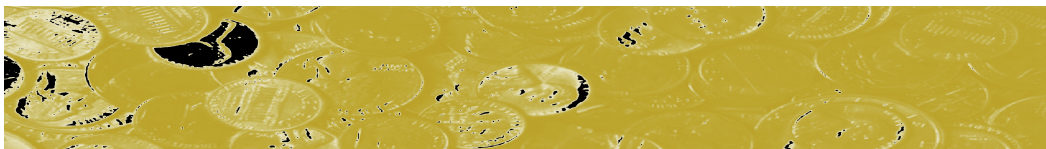
Avocatul Poporului trage un semnal de alarmă: "Autoritățile chinuie românii cu tot felul de taxe stupide.....". În acest sens, sunt enumerate următoarele taxe: taxa pentru mersul pe jos (Brașov); taxa pentru odihnă (Sibiu); taxa pentru alegerea învățătorului (Onești); taxa pe apa din fântână (com. Dumbrăvești) taxa pe gloabă (Dej); taxa pe urs (Fălticeni); taxa de drum pentru apă minerală (Hărău, Hunedoara) (*Jurnalul Național*, 16 noiembrie).

Un efect important asupra veniturilor proprii îl are procesul de descentralizare. Gradul de descentralizare a crescut în ultimii ani, mai multe servicii trecând din administrarea autorităților centrale în cea a autorităților locale (Anexa 4). Deși procesul în sine este unul pozitiv și în deplin acord cu procedurile democratice, realitatea a demonstrat că nu e totul să descentralizezi, situația comunităților locale neîmbunătățindu-se în mod necesar. Criticile se referă în special la modul de implementare a descentralizării. În primul rând nu a fost făcută o evaluare prealabilă a situației din teren, fapt care ar fi permis o mai bună aproximare a numărului de sarcini descentralizate precum și a perioadei de timp necesare. Apoi, deși s-au alocat resurse financiare, considerate a fi insuficiente totuși, virarea efectivă a banilor s-a făcut mult mai târziu. Acest fapt a îngreunat foarte mult sarcina autorităților locale în asigurarea serviciilor respective. Informațiile obținute din monitorizarea de presă și din discuțiile cu reprezentanții administrației locale și centrale duc la concluzia că cel puțin în cazul învățământului preuniversitar, descentralizat în 2001 autoritățile locale au fost luate prin surprindere.

Proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2002 prevede descentralizarea a încă patru domenii, respectiv a celor privind protecția persoanelor cu handicap, a copiilor instituționalizați, personalul neclerical, precum și reorganizarea unor instituții culturale.

Deși aspectele menționate mai sus indică în general o evoluție pozitivă situația este încă departe de a fi satisfăcătoare, majoritatea localităților nefiind capabile să-și asigure din bani proprii cheltuielile de întreținere.

În decursul anului 2001 în urma discuțiilor dintre autoritățile județene și cele locale,



unele primării au luat decizia de a-și reduce personalul pentru a face față ulterior constrângerilor bugetare. Alții s-au văzut nevoiți să procedeze astfel în decursul anului, odată cu epuizarea resurselor și în condițiile nesuplimentării lor de către autoritățile ierarhic superioare. Nu puține au fost exemplele semnalate de presă de primării care aproape că și-au stopat activitatea din cauza epuizării fondurilor.

**Primăriile din județul Botoșani:**

Primăriile din Dorohoi, Darabani și Săveni, județul Botoșani, au anunțat Prefectura că sunt nevoiți să închidă primăriile din cauza crizei financiare pe care o traversează. Reacția acestora: “ ‘nouă ni se dau 200 milioane lei și dumneavoastră vreți să ne luați 300 milioane lei’”. (*Adevărul*, 11 septembrie)

Primăria Dorohoi e în faliment. Primarul a sugerat celor care beneficiază de ajutor social să se hrănească ca în epoca de piatră, întrucât Primăria nu mai dispune de bani pentru plata acestora, resursele primăriei fiind aproape nule, nefiind asigurate nici salariile angajaților până la sfârșitul anului. (*Jurnalul Național*, 23 iulie)

Primăria Săveni - în stare de faliment. În oraș, gunoiul nu se mai strânge, iar iluminatul public a fost întrerupt acum 4 luni. (*Adevărul*, 17 octombrie)

Săveni, orașul care se îndreaptă spre faliment. 9000 de locuitori nu mai au administrație locală, iar suspendarea primarului este iminentă. (*Jurnalul Național*, 25 octombrie)

**Primăriile din județul Iași:**

Comunele ieșene trebuie să se descurce singure la “lărgirea” bugetului. Primăriile din Iași nu mai au bani pentru plata salariilor. Bani alocați prin rectificarea de buget de către Consiliul Județean Iași, 4,7 miliarde de lei, sunt departe de a rezolva problemele cu care se confruntă primăriile din județ. Comunele ieșene au fost sfătuite de CJ să impună mai multe taxe pe plan local, sugerându-se primarilor să impună o taxă și pe traficul de căruțe. (*Ziarul Politic*, 14; 17 septembrie)

Primăria ieșană a ajuns la fundul sacului. Plata subvenției pentru energia termică este permanent amânată, iar achitarea la timp a salariilor angajaților a devenit deja o problemă majoră (*Ziarul Politic*, 25 octombrie).

**Primăriile din Valea Jiului** nu mai au bani pentru cheltuielile curente. Angajații Primăriei din Lupeni au fost trimiși acasă din lipsa banilor pentru salarii. Datoriile Primăriei au ajuns la peste 10 miliarde de lei. În aceeași situație se află și primăriile din Petrila și Petroșani. (*Adevărul*, 11 septembrie)

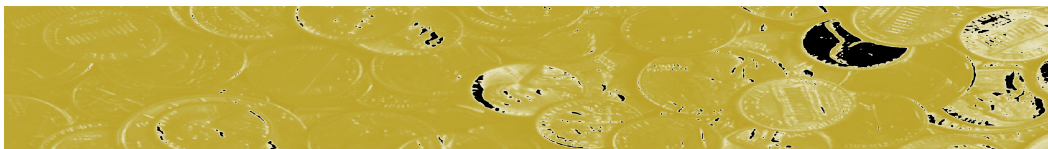
**Primăria Teișani:**

Din cauza lipsei surselor financiare în comuna prahoveană Teișani iluminatul public este întrerupt de 5 luni. Astfel, s-a realizat o economie de circa 30 de milioane de lei. (*Ziarul Politic*, 9 octombrie)

**Primăria Berzasca** (județul Caraș-Severin):

Din cauza lipsei de bani, angajații primăriei nu și-au luat salariile din iulie și nici nu și le vor lua până la sfârșitul anului. (*Adevărul*, 19 octombrie)

Situația celor patru localități care au constituit obiect de studiu nu diferă. Primarii localităților admit dependența de bugetul național pentru optima funcționare a serviciilor administrației locale.



### Scurtă prezentare a localităților analizate în cadrul studiului

Localitățile selecționate pentru a exemplifica diferitele aspecte legate de bugetele locale au fost: **Făgăraș** (jud. Brașov), **Miercurea Ciuc** (jud. Harghita), **Țândărei** (jud. Ialomița) și comuna **Voluntari** (jud. Ilfov). Înainte de a prezenta problemele specifice legate de bugetele locale din cele patru localități considerăm utilă o scurtă prezentare a acestora din perspectivă socială, economică și demografică<sup>1</sup>.

O analiză comparată a situației concrete din cele patru unități administrativ-teritoriale, permite următoarele constatări:

Din punct de vedere al infrastructurii<sup>2</sup>, în Făgăraș proporția lungimii străzilor modernizate din totalul străzilor orășenești este de 87%. Și Miercurea Ciuc are un procent ridicat, de 76%. În schimb, în Țândărei lungimea străzilor modernizate din lungimea totală a străzilor orășenești este de numai 49%, ceea ce înseamnă că ar fi necesare fonduri pentru lucrări de infrastructură. Remarcăm, de asemenea, că doar Miercurea Ciuc și Făgăraș au conducte de distribuție a gazelor. În Țândărei și Voluntari există însă demersuri pentru racordarea la rețeaua de gaze<sup>3</sup>. La Voluntari lucrările au demarat deja, iar la Țândărei începerea lucrărilor este preconizată începând cu anul 2003.

Forța de muncă ocupată din Miercurea Ciuc (52%) este net superioară forței de muncă din celelalte localități (Voluntari 21%, Făgăraș 20%, Țândărei 20%). În ceea ce privește domeniul de activitate al populației, din totalul populației ocupate, lucrurile se prezintă astfel:

- În Țândărei 36% din totalul forței de muncă ocupate lucrează în industrie și 13% în agricultură, în condițiile în care suprafața agricolă în folosință reprezintă 82% din suprafața totală a localității;
- În Miercurea Ciuc 41% din totalul forței de muncă ocupate lucrează în industrie și doar 2% în agricultură, în condițiile în care suprafața agricolă în folosință reprezintă 52% din suprafața totală a localității;
- În Voluntari 42% din totalul forței de muncă ocupate lucrează în industrie și 8% în agricultură, în condițiile în care suprafața agricolă în folosință reprezintă 54% din suprafața totală a localității;
- În Făgăraș 53% din totalul forței de muncă ocupate lucrează în industrie și doar 2% în agricultură, în condițiile în care suprafața agricolă în folosință reprezintă 55% din suprafața totală a localității.

Numărul unităților de învățământ, ca și cel al instituțiilor de cultură și artă este superior în Miercurea Ciuc față de celelalte trei localități. Acest fapt presupune însă și un personal salarizat superior și, prin urmare, și resurse mai mari, aspect deloc de neglijat din perspectiva procesului de descentralizare.

În domeniul sănătății atrage atenția lipsa unităților sanitare publice din Voluntari<sup>4</sup>, lipsa policlinicilor din sectorul public (Miercurea Ciuc fiind singura localitate în care există o policlinică publică), precum și lipsa farmaciilor publice din Făgăraș și Voluntari.

Miercurea Ciuc a fost singura localitate în care a fost finanțată construcția de locuințe din fonduri publice - 63% din numărul total de locuințe terminate fiind astfel finanțate, în timp ce în celelalte trei unități administrativ-teritoriale locuințele a căror construcție a fost finalizată s-au finanțat integral cu fonduri de la populație.

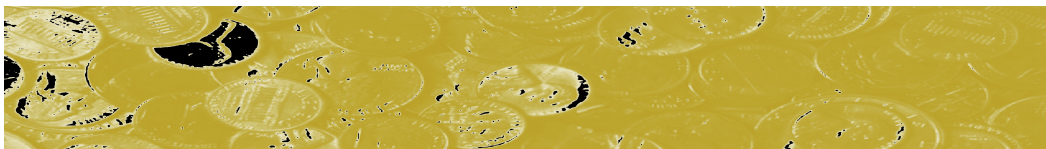
Și din punct de vedere al dotărilor turistice, Miercurea Ciuc se află într-o situație privilegiată față de celelalte trei localități. Făgărașul, deși are unități turistice și se află într-o zonă cu potențial turistic, nu reprezintă o atracție deosebită datorită gradului de poluare ridicat.

<sup>1</sup> Datele au fost obținute de la Institutul Național pentru Statistică și Studii Economice.

<sup>2</sup> Lipsesc datele referitoare la comuna Voluntari.

<sup>3</sup> Datele au fost obținute în urma discuțiilor purtate cu responsabilii din aceste unități administrativ-teritoriale.

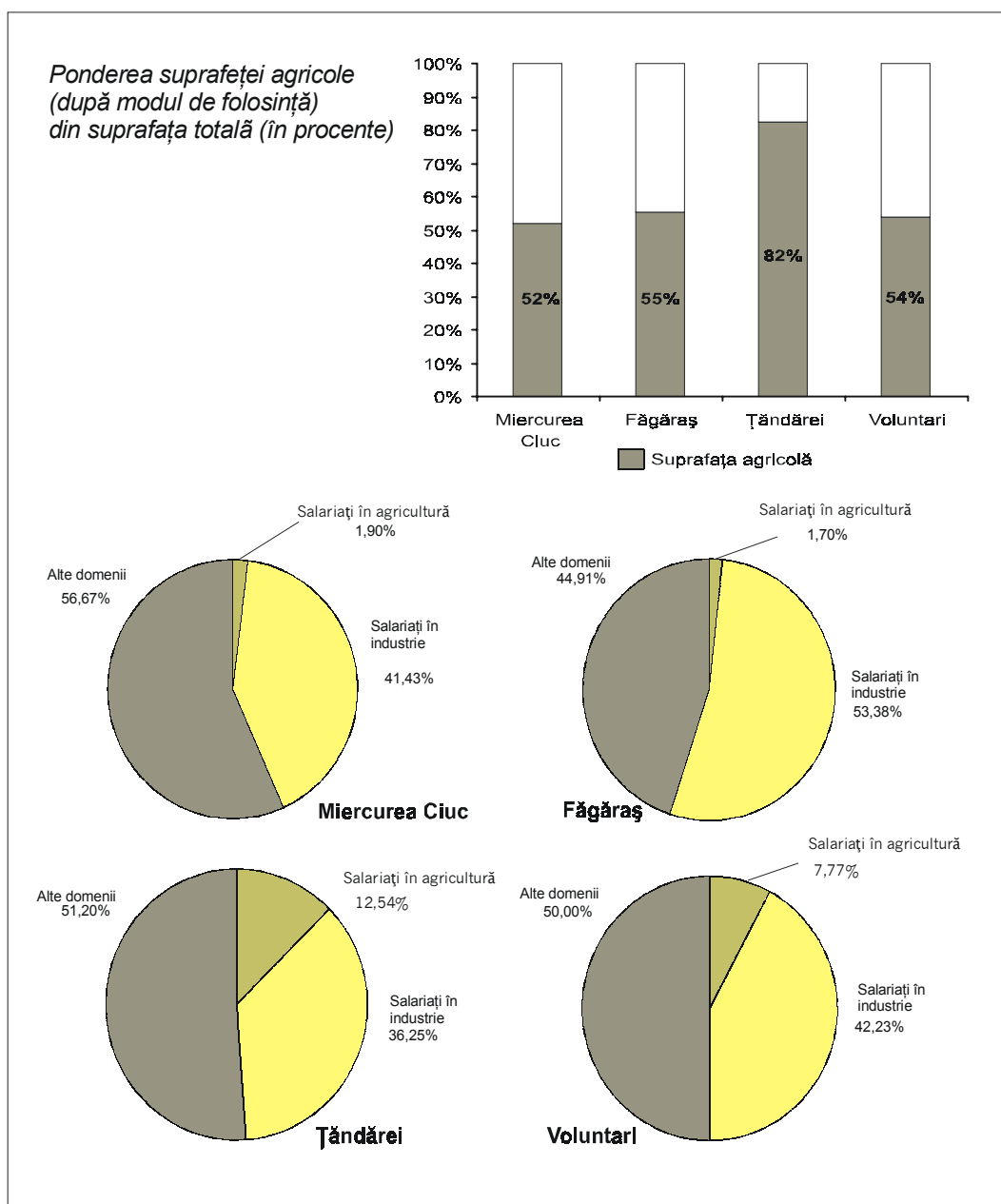
<sup>4</sup> Comuna Voluntari nu are specificat numărul de unități sanitare. În schimb, se precizează: (i) numărul de medici din sectorul public (11); (ii) numărul de stomatologi din sectorul public (5)



Primarul de la Țândărei explică această dependență punând în oglindă situația din teren: populația e tot mai săracă, în zonă sunt din ce în ce mai puține locuri de muncă.

O problemă identificată, atât la Țândărei cât și la Făgăraș, este faptul că autoritățile locale nu reușesc să colecteze taxele și impozitele din varii motive. În cazul Țândăreiului există o comunitate mare de romi fără forme legale de locuire și care beneficiază de serviciile oferite de primărie dar nu contribuie la bugetul local.

Fig. 10  
Repartiția forței de muncă în cele patru localități analizate



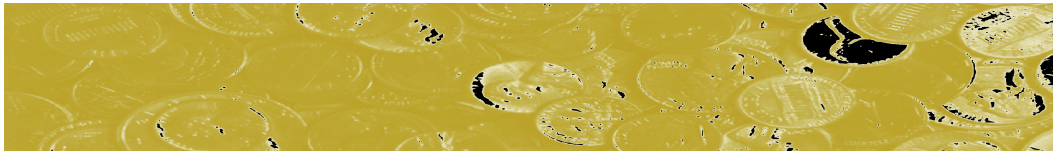
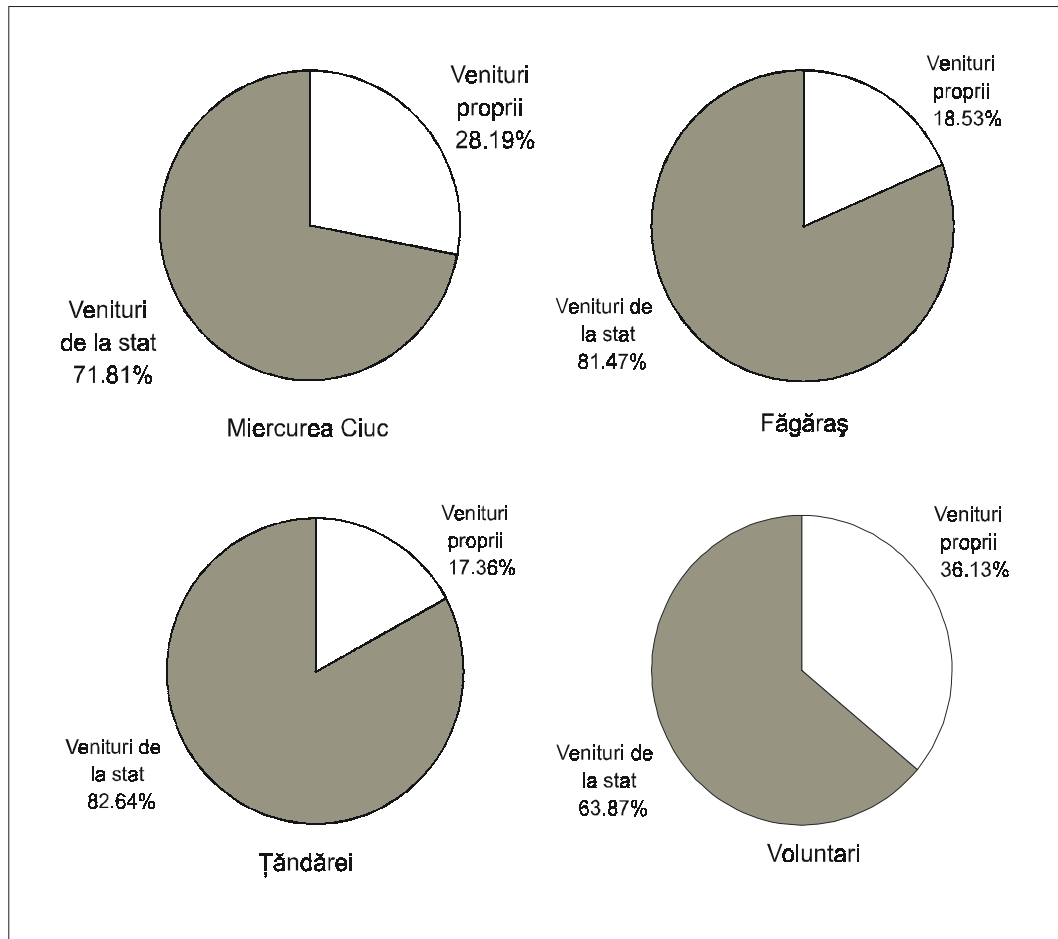
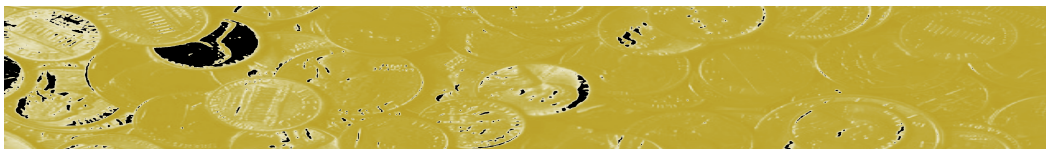


Fig. 11  
Ponderea veniturilor proprii din venitul total în cele patru localități analizate



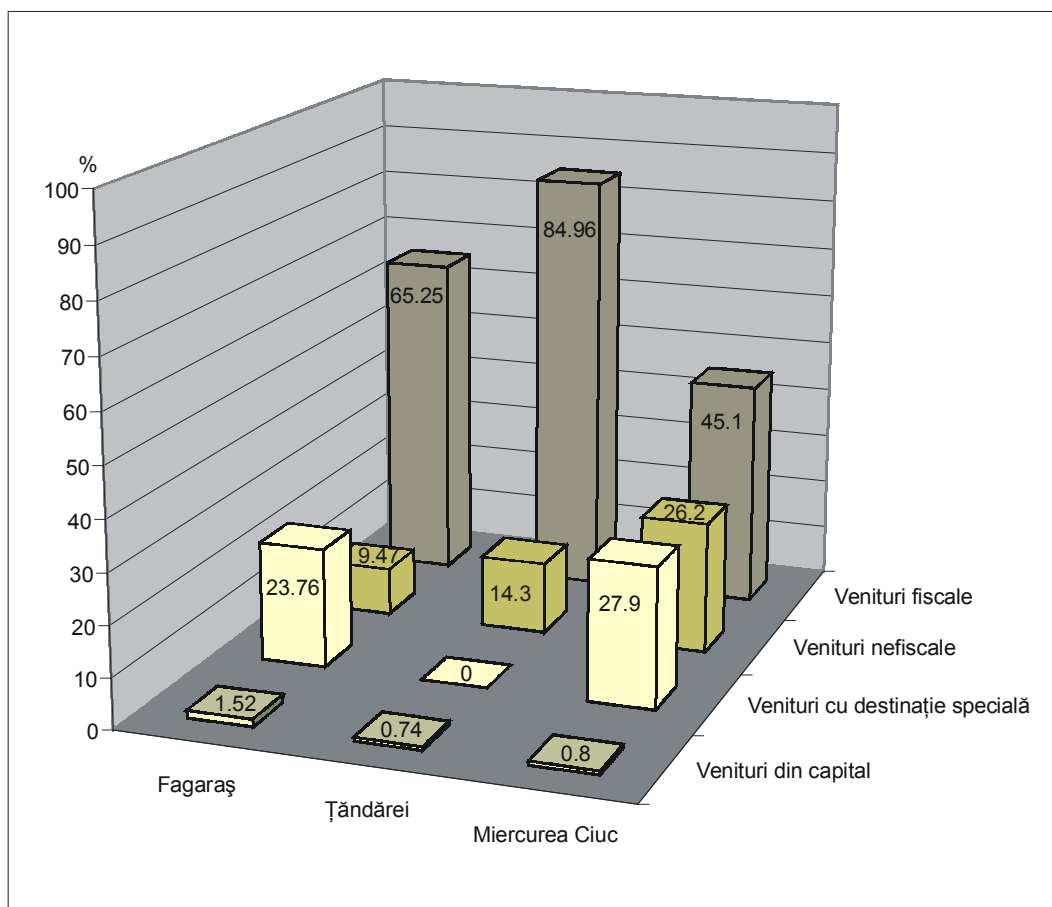
Primarul orașului Făgăraș afirma că veniturile proprii sunt colectate în proporție de 65%. Interesant este faptul că taxele și impozitele de la populație sunt colectate în proporție de 80%, în timp ce agenții economici își plătesc doar în proporție de 50% aceste datorii. În Făgăraș sunt două probleme care îngreunează colectarea taxelor. Pe de o parte există o situație precară a întreprinderilor din oraș, iar pe de altă parte mulți locuitori lucrează în străinătate, fapt care afectează situația veniturilor la bugetul local. Primarul Făgărașului consideră că, la nivelul orașului, singura șansă este aducerea de noi investitori.

Dacă în Țândărei și Făgăraș banii nu ajung pentru cheltuielile curente, alta este situația în Miercurea Ciuc și comuna Voluntari. Aici veniturile proprii se colectează în mare măsură și sunt în general suficiente pentru acoperirea cheltuielilor de întreținere a localităților. În aceste două localități banii sunt insuficienți pentru efectuarea unor cheltuieli de investiții, în vederea dezvoltării lor. În acest sens, primarul din Miercurea Ciuc afirmă că un sprijin substanțial ar fi fondurile provenite din finanțări externe.



În funcție de sursa de colectare, veniturile care se realizează pe plan local pot fi venituri fiscale, venituri nefiscale, venituri din capital și venituri cu destinație specială.

*Fig. 12*  
*Structura veniturilor proprii în trei din cele patru localități analizate (în procente)*  
*Datele referitoare la comuna Voluntari nu sunt reprezentate*  
*deoarece bugetul aprobat nu conține structura detaliată a veniturilor proprii.*

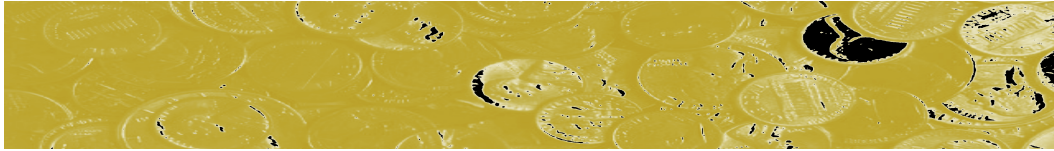


După cum demonstrează și graficul de mai sus, baza în colectarea veniturilor proprii o reprezintă taxele și impozitele locale.

## 2. Venituri la bugetele locale provenite de la nivel central

Veniturile provenite de la nivel central au ca principal obiectiv corectarea unor dezechilibre care intervin pe plan local atât vertical (nivelul impozitelor și taxelor locale nu acoperă cheltuielile necesare furnizării serviciilor publice), dar și orizontal deoarece nu toate colectivitățile locale se descurcă la fel financiar deși au obligația de a oferi servicii echivalente din punct de vedere calitativ și cantitativ.





Un sistem bun de transferuri trebuie să îndeplinească o serie de condiții. În primul rând ele nu trebuie să fie suficiente astfel încât autoritățile locale să fie stimulate să realizeze venituri proprii. În același timp trebuie asigurat echilibrul între competențele autorităților locale și resursele descentralizate. Este recomandat de asemenea ca sumele acordate să fie previzibile pe o perioadă mai mare de timp astfel încât să permită autorităților locale să realizeze cheltuieli conform unei strategii, a unor obiective pe termen lung.

Este adevărat că în ultimii ani ponderea acestor venituri în bugetele locale a scăzut în special datorită modificărilor în legislație. Ele reprezintă însă un aport destul de mare la bugetele locale.

Lucrările de specialitate din domeniu precum și diferitele rapoarte europene și ale Băncii Mondiale prezintă clasificări diferite ale sumelor provenite de la nivel central. Legea finanțelor publice recunoaște două categorii principale: prelevări din bugetul de stat (sume și cote defalcate din unele venituri la bugetul de stat) și subvenții (vezi schema din pag. 29). Fondurile cele mai consistente provin din prima categorie.

#### *2.1. Prelevările din bugetul de stat*

Aceste venituri corespund așa numitului sistem de partajare a taxelor și impozitelor între diferitele niveluri de guvernare. Sistemul de repartizare a acestor sume este stabilit la nivel central, autoritățile locale neavând practic nici un control asupra cuantumului lor, iar în unele cazuri, nici asupra modului în care vor fi cheltuite. De regulă, există criterii clare de repartizare, dar de multe ori se negociază.

Taxele și impozitele se colectează la nivel național, de către Ministerul Finanțelor prin intermediul direcțiilor financiare județene, urmând ca ulterior o parte din ele să se împartă între diferitele nivele de administrare ale autorităților statului. Autoritățile locale primesc astfel sume și cote defalcate din impozitul pe venit și din TVA.

În unele state aceste venituri sunt considerate venituri proprii deoarece sursa de colectare o reprezintă autoritățile locale însăși.

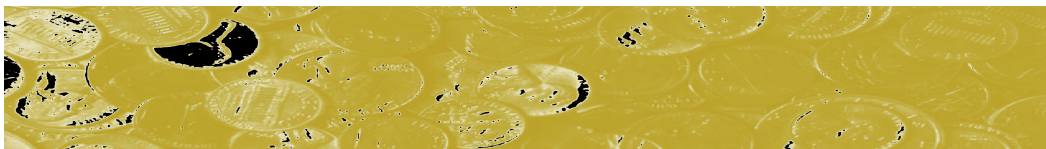
Fondurile din impozitul pe venit s-au repartizat în anul 2001 astfel:

##### **- pentru echilibrarea bugetelor locale**

Aceste sume au fost alocate județelor urmând ca un procent de până la 25% să rămână la bugetul județului iar ceilalți 75% să se distribuie localităților de către consiliul județean. Au prioritate unitățile administrativ-teritoriale care realizează venituri proprii insuficiente. Repartizarea se face cu consultarea primarilor și asistența tehnică a direcțiilor financiare județene.

##### **- pentru subvenționarea energiei termice livrată populației**

Aceste sume se stabilesc, ca și cele pentru echilibrare, printr-o anexă la legea bugetului de stat și se distribuie de către consiliul județean în condițiile prevăzute la sumele pentru echilibrare dar și în funcție de cantitatea de energie termică livrată



populației, la care prețul local depășește prețul național de referință.

#### - cote defalcate din impozitul pe venit

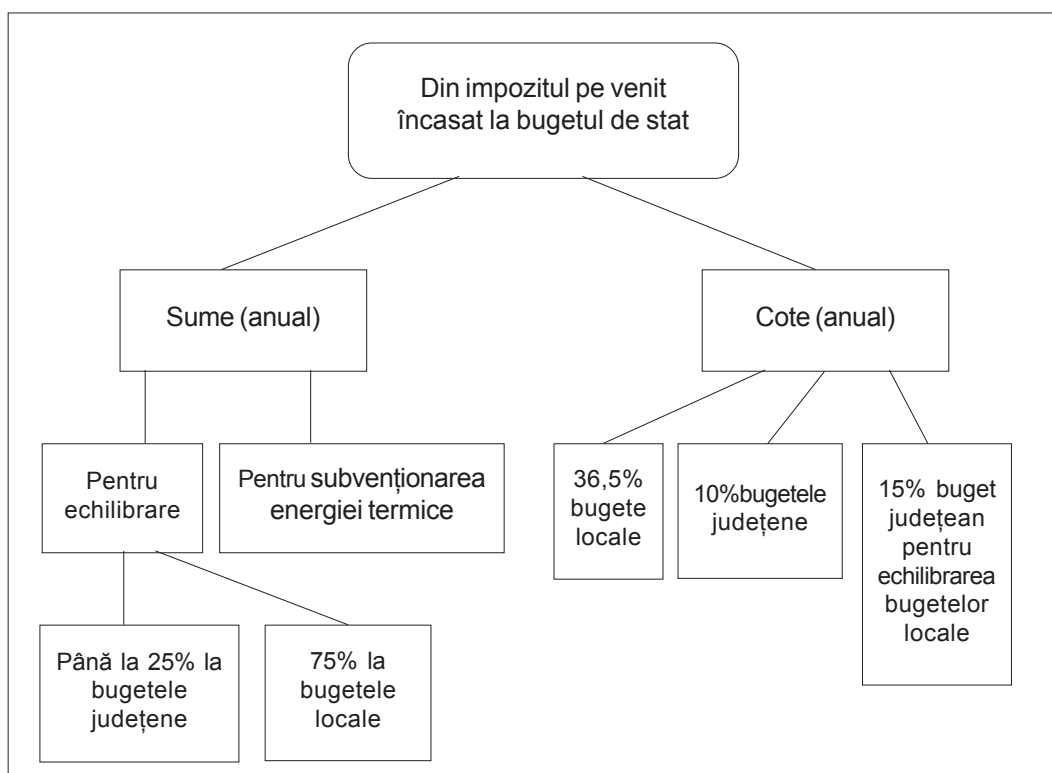
Din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat, începând cu luna următoare celei în care se publică legea bugetului de stat, la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale se alocă lunar o cotă de 36,5% la bugetele localităților, 10% la bugetul propriu al județului și 15% la dispoziția consiliului județean pentru echilibrarea bugetelor localităților. Pentru municipiul București procentele sunt diferite. În momentul în care Direcția Județeană de Finanțe Publice colectează impozitul pe venit ea este cea care repartizează cotele în procentele prevăzute de legea bugetului de stat. Virarea banilor reprezentând sumele pentru echilibrare din cota defalcată poate fi făcută de către președintele consiliului județean fie lunar, fie trimestrial, în funcție de veniturile pe care le încasează.

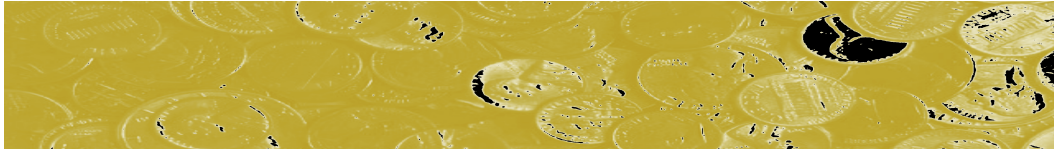
Prin proiectul legii bugetului de stat pe 2002 cotele defalcate din impozitul pe venit care se alocă bugetelor locale cresc cu un procent. Se majorează astfel și cota de 15% pusă la dispoziția consiliilor județene pentru echilibrarea bugetelor locale ajungând la 16%. Persoanele intervievate din administrația locală au afirmat că sumele rezultate în urma acestei majorări procentuale sunt destul de mici, creșterea fiind nesemnificativă.

După cum se observă din figura de mai jos, o destinație principală a acestor venituri

Fig. 13

Repartizarea fondurilor provenite din impozitul pe venit pe destinații





o reprezintă echilibrarea bugetelor locale. Este vorba de o echilibrare care se realizează pe orizontală între județele țării și localitățile județelor. Astfel are loc o redistribuire a veniturilor între comunitățile care se descurcă bine și cele care realizează venituri insuficiente și pentru care sumele pentru echilibrare asigură de multe ori supraviețuirea.

Caracterul *gratuit* al fondurilor (sunt primite fără obligația de a se rambursa) și *general* (nu au o destinație specială) face ca modul de repartiziție să constituie în sine un subiect de discuții. Din interviul solicitat reprezentantului Ministerului de Finanțe a rezultat faptul că repartizarea ia în considerare capacitatea financiară a fiecărui județ, calculată matematic, astfel încât nici o interpretare nu și-ar avea locul. Reprezentanți ai Parlamentului și ai administrațiilor județene ne-au confirmat faptul că repartiziția este rezultatul unui proces de negociere mai degrabă, care nu poate fi total disociat de influențe politice.

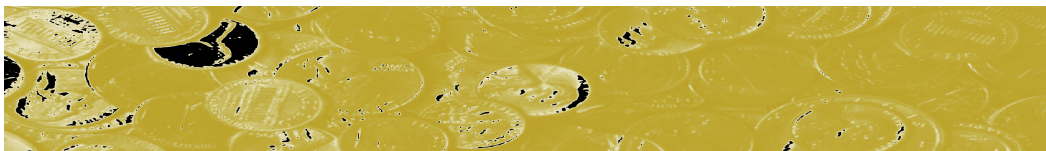
De la nivel județean la nivel local legea prevede, pe lângă capacitatea financiară o serie de alte criterii care contribuie în proporție de 50% la repartiziția fondurilor (suprafața teritorială, numărul de persoane asistate în instituțiile de asistență socială și numărul de elevi din învățământul preuniversitar). Cu toate acestea rezultatele chestionarelor și a interviurilor aplicate pe teren conduc la concluzia că formula este impracticabilă și că repartizarea sumelor are la bază reguli informale. Tema echilibrării va fi tratată pe larg în capitolul următor.

Începând din 1999 legea finanțelor publice acordă comunităților locale *cote defalcate din impozitul pe salarii*. Astfel din impozitul pe salarii pe care agenții economici îi datorează bugetului de stat, aceștia virează la data plății salariului o cotă de 50% la bugetul de stat, 40% la bugetul localității în a cărei rază își desfășoară activitatea și 10% la bugetul județului respectiv. Pentru București cota este de 50% și se repartizează de către Consiliul General al Municipiului București pe bugetele fiecărui sector, respectiv pe bugetul Municipiului București.

Aceste cote pot fi modificate anual prin legea bugetului de stat. Destinația lor poate fi modificată de asemenea. În cursul anului 1999 din impozitul pe salarii s-au acordat sume pentru subvenționarea energiei termice și pentru echilibrarea bugetelor locale. În 2001 s-a acordat cota prevăzută de legea finanțelor publice locale fără destinație specială.

*Sume defalcate din TVA*. Taxa pe valoare adăugată reprezintă venit al bugetului de stat, din categoria veniturilor indirecte, care se aplică asupra operațiunilor privind livrările de bunuri mobile, transferul proprietății bunurilor imobile, importul de bunuri, prestările de servicii, precum și operațiunile asimilate acestora.

De regulă sumele defalcate din TVA au destinație specială. În anul 2001 ele s-au distribuit pentru acoperirea cheltuielilor ocazionate de descentralizarea unor servicii cum ar fi învățământul preuniversitar (plata salariilor și a materialelor didactice), creșe și centre de consultanță agricolă.



## 2.2. Subvențiile

Subvențiile reprezintă sume alocate de la nivel central comunităților locale cu un scop foarte bine definit. Autoritățile locale nu dețin o modalitate legală de a controla nivelul acestor sume sau modul în care vor fi cheltuite.

Fondurile corespunzătoare subvențiilor sunt repartizate prin intermediul ministerelor responsabile în funcție de destinația acestora.

În anul 2001 toate cele patru localități cuprinse în studiu au primit subvenții pentru susținerea sistemului de protecție a persoanelor cu handicap. Doar Făgăraș și Voluntari au primit subvenții pentru investiții finanțate parțial din împrumuturi externe.

Tot cu destinație specială și gestionate de către ministere sunt veniturile din fondurile speciale. Acestea se constituie prin act normativ, fie de către Guvern, fie de către Parlament.

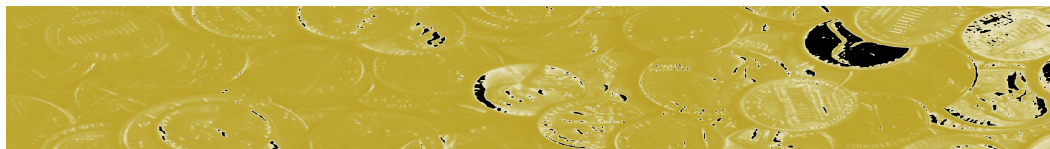
În timp ce fondurile speciale se formează din taxe instituite special și plătite de către contribuabilii care beneficiază direct, subvențiile fac parte din veniturile totale ale bugetului de stat. Practic diferența dintre cele două (subvenții și fonduri speciale) se deduce urmărind modul de alocare, instituția responsabilă rămânând aceeași: ministerul.

În anul 2001 aceste fonduri au fost: Fondul pentru asigurări sociale de sănătate, Fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic, Fondul special al drumurilor publice și Fondul special pentru protejarea asiguraților.

Repartizarea unor fonduri speciale este prevăzută în legea bugetului de stat însă, în cazul altora, ministerele care le gestionează au libertatea de a hotărî criteriile de repartizare în teritoriu. Un exemplu în acest sens este Fondul special al drumurilor publice gestionat de Ministerul Transporturilor a cărui repartizare a stârnit aprige discuții, Ministrul Transporturilor fiind acuzat de subiectivism.

În cele patru localități structura veniturilor evidențiază faptul că, excepție făcând Făgărașul, proporția cea mai mare o au fondurile din sumele și cotele din impozitul pe venit. Locul doi îl ocupă sumele defalcate din TVA. Subvențiile reprezintă un aport destul de redus din partea bugetului de stat. Făgărașul face excepție deoarece în 2001 a primit sume importante pentru investiții finanțate parțial din împrumuturi externe (vezi fig. 14).

Din cele prezentate mai sus rezultă faptul că veniturile localităților, fie realizate pe plan local, fie provenite de la stat sunt insuficiente mai ales când se pune problema realizării de investiții necesare dezvoltării comunităților locale. O posibilă sursă de suplimentare o reprezintă împrumuturile.



### 3. Împrumuturi

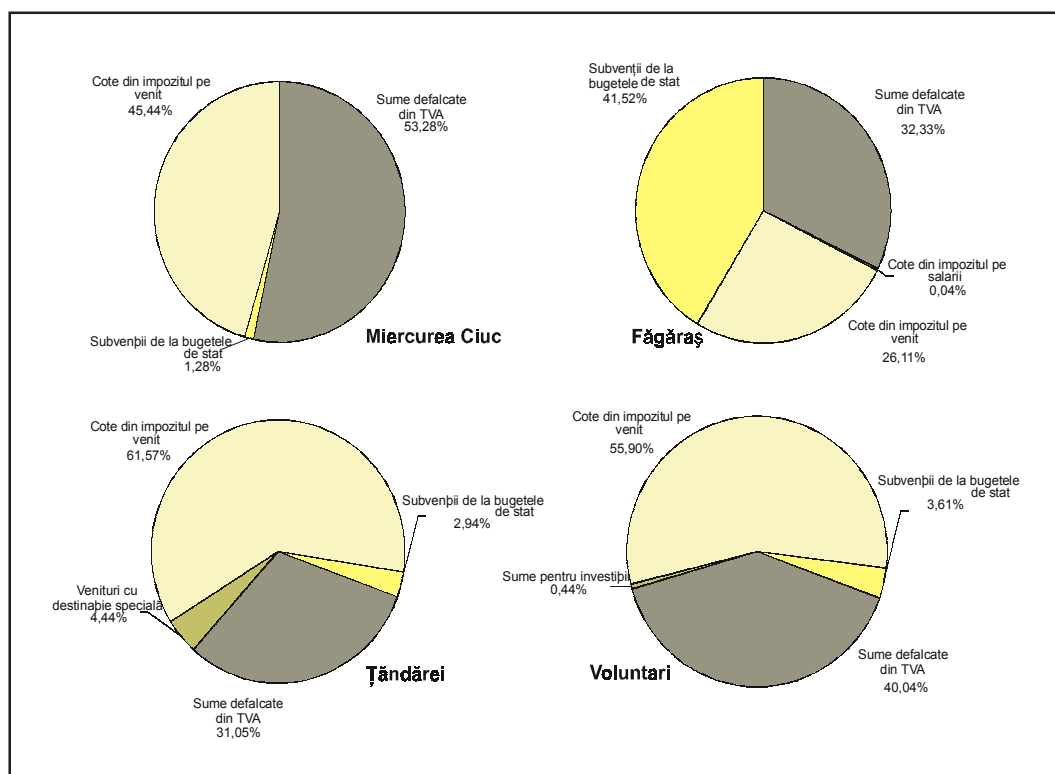
Legea cadru a finanțelor publice locale oferă posibilitatea autorităților administrației publice locale de a-și completa propriile resurse financiare prin contractarea unor împrumuturi interne sau externe pe care le pot folosi fie pentru realizarea de investiții publice de interes local, fie pentru refinanțarea datoriei publice locale.

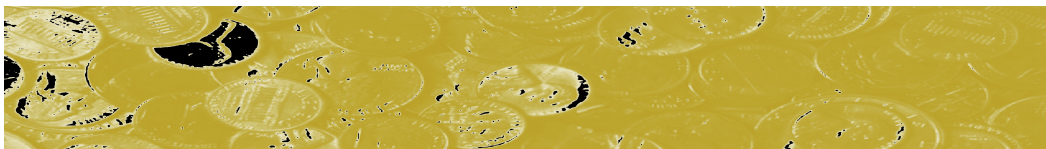
Pentru realizarea acestor împrumuturi autoritățile locale au la dispoziție două instrumente. Primul dintre ele este emiterea și lansarea titlurilor de valoare care se poate face fie direct de către autoritățile locale, fie prin intermediul unor agenții sau instituții specializate. Cel de-al doilea se referă la împrumuturi de la băncile comerciale sau de la alte instituții de credit.

Deși actualul cadru legislativ permite contractarea de împrumuturi de către autoritățile locale, condițiile în care se pot realiza acestea determină administrațiile locale să nu apeleze la această variantă de suplimentare a veniturilor locale. Cel mai important impediment este că toate operațiunile financiare legate de împrumuturi se realizează prin Trezorerie, lucru care dezavantajează banca cu care se contractează aceste împrumuturi. Acest aspect poate fi remediat printr-o modificare legislativă simplă care să permită băncilor să realizeze aceste operațiuni, Trezoreria fiind și ea informată. Un alt aspect este faptul că, nefiind încă bine stabilită distincția dintre

Fig. 14

*Structura veniturilor provenite de la bugetul de stat în cele patru localități analizate. Cota din impozitul pe salarii este inclusă în cota din impozitul pe venit.*





proprietatea publică și privată a autorităților locale acestea nu au posibilitatea efectivă de a garanta un împrumut.

Nici una din cele patru localități cercetate nu și-a propus în decursul anului 2001 să contracteze împrumuturi. Invocând motivele de mai sus toți primarii au susținut că în acest moment împrumuturile nu reprezintă o soluție sau o alternativă. În plus, primarul orașului Țândărei susține că, și dacă aceste condiții ar fi îndeplinite, există o teamă a autorităților locale referitoare la imposibilitatea rambursării împrumuturilor.

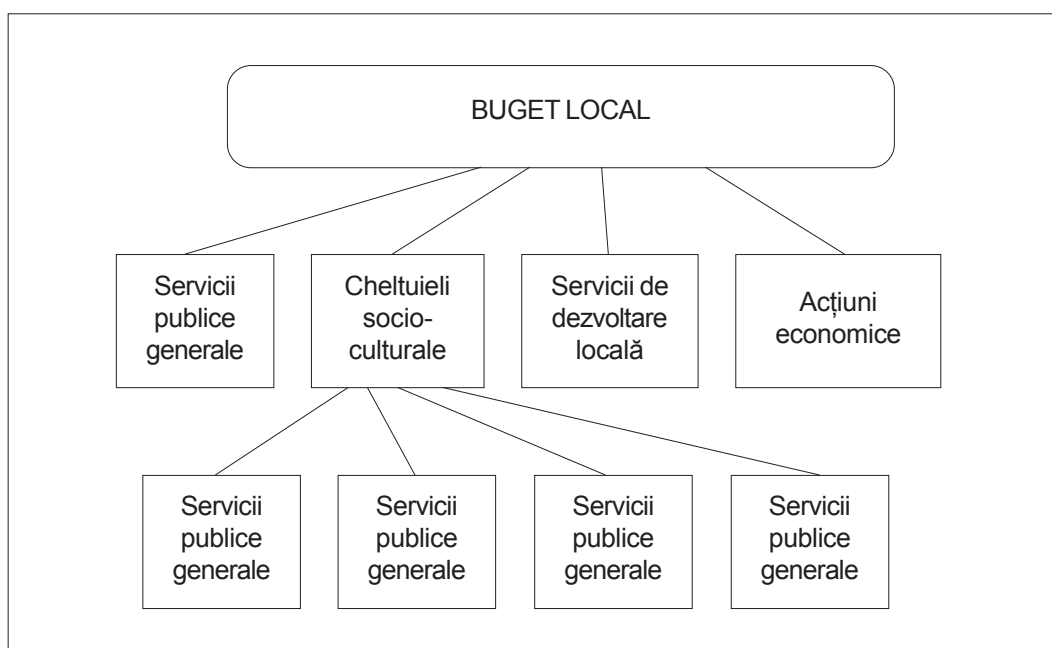
### Cheltuielile bugetelor locale

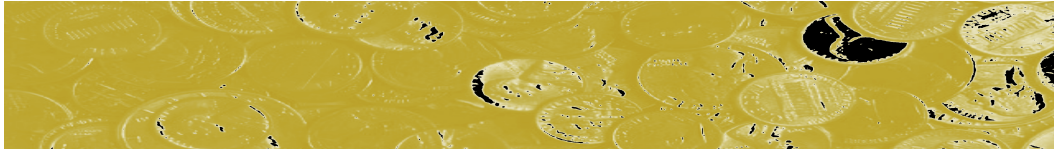
Legea finanțelor publice definește cheltuiala bugetară, ca fiind o cheltuială aprobată prin bugetul local, bugetul unei instituții sau al unui serviciu public, bugetul unei activități finanțate integral din venituri extrabugetare și efectuată în limita resurselor acestor bugete, cu respectarea prevederilor legale.

În esență, cheltuielile publice din bugetele locale se concretizează în cumpărarea de bunuri și servicii efectuată de autoritățile locale pentru cetățeni, în plățile efectuate cetățenilor sub forma transferurilor (pensii, subvenții, ajutor de șomaj, etc) precum și în plata împrumuturilor contractate de ordonatorii principali de credite.

Există două clasificări a cheltuielilor cuprinse în bugetele locale românești. Prima dintre ele vizează aspecte tehnice (tipul de cheltuieli care vor fi făcute pentru diferitele domenii - de capital, materiale și servicii, etc.) iar cea de-a doua are în vedere cheltuielile globale programate pentru aceste domenii (ex: cheltuieli pentru autorități

Fig. 15  
Structura cheltuielilor unui buget local





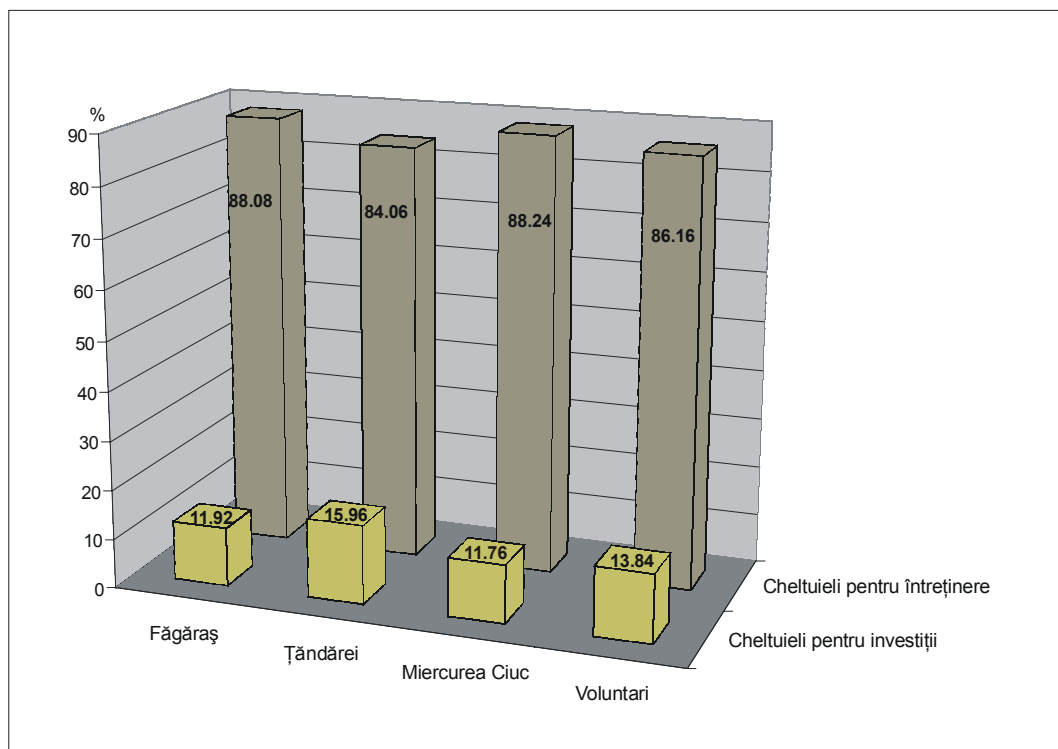
publice, învățământ, etc). Se face, de asemenea, distincția între cheltuieli curente (de întreținere) și cheltuieli pentru investiții.

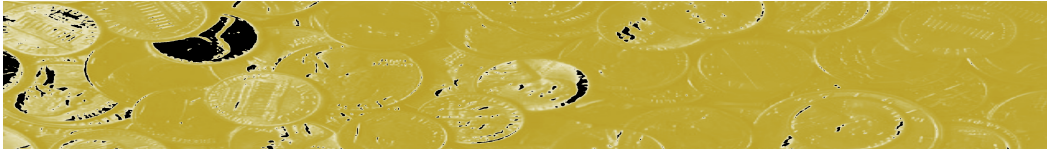
Fiecare categorie de cheltuieli are particularitățile ei, iar mărimea cheltuielilor alocate pentru o activitate sau alta depinde de o serie de factori politici, economici, sociali. Sumele cheltuite diferă de la o localitate la alta și de la un an la altul în funcție de capacitatea economică de a produce și de a distribui, precum și de presiuni politice sau sociale cu care se confruntă comunitățile locale.

Cercetarea de teren întreprinsă a demonstrat faptul că ponderea cheltuielilor efectuate de comunitățile locale pentru investiții este mică. O altă observație se referă la faptul că nu există o diferență foarte mare între ponderea cheltuielilor pentru investiții în localitățile care realizează venituri suficiente (Miercurea Ciuc și Voluntari) față de cele care se descurcă mai puțin pe cont propriu (Făgăraș și Țândărei). Mai mult, este chiar surprinzător cazul orașului Țândărei care alocă din bugetul local proporțional cele mai multe fonduri pentru investiții, semn că autoritățile locale privesc realizarea de investiții ca o posibilitate de creștere a veniturilor proprii.

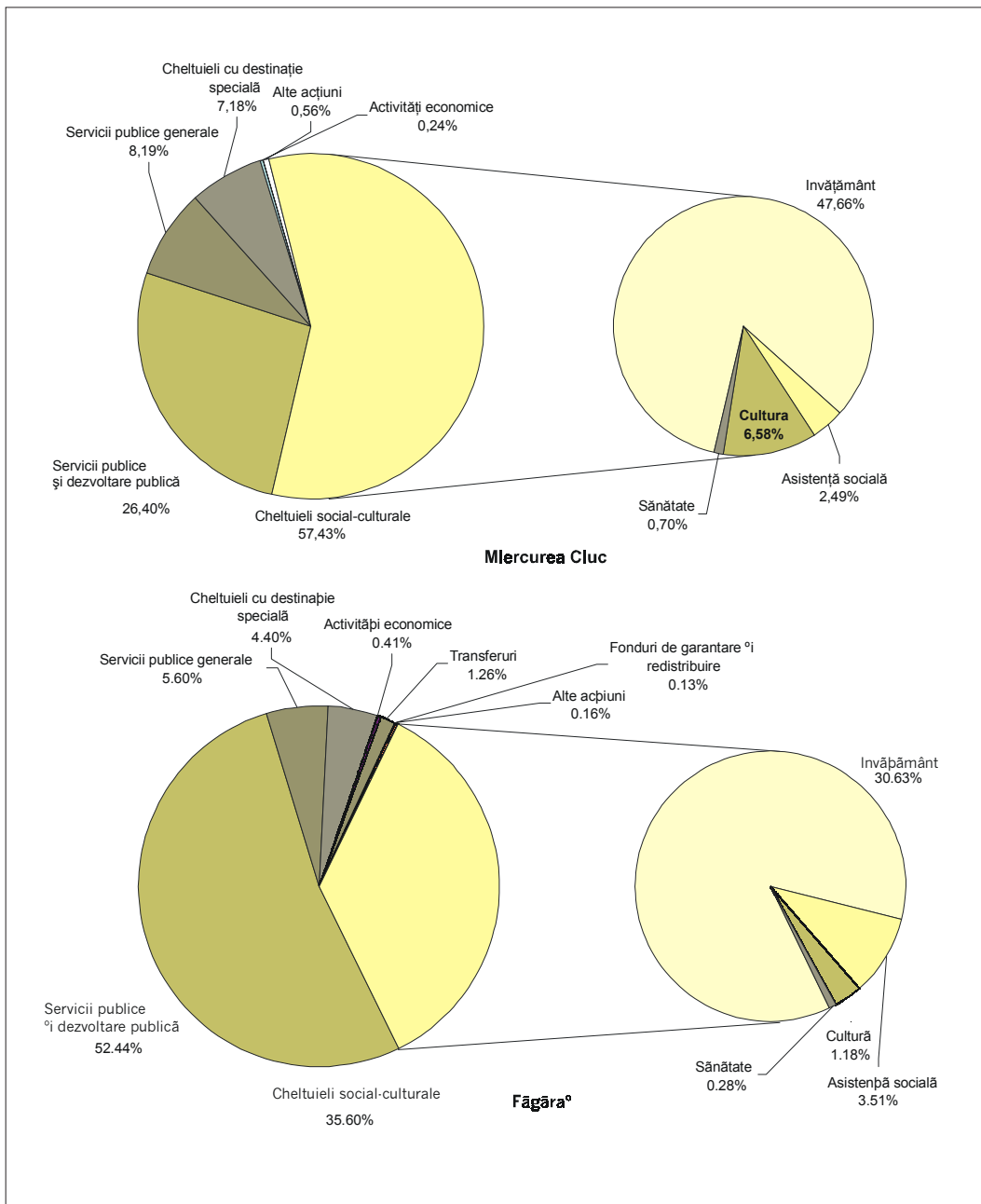
Referitor la destinația acestor cheltuieli, din datele obținute din cele patru localități, rezultă că cea mai mare pondere o au investițiile în serviciile publice comunale (alimentare cu apă, gaze, infrastructură, etc.), în timp ce cele mai puține investiții se fac pentru învățământ și autorități locale (sediile primăriilor).

*Fig. 16  
Ponderea cheltuielilor pentru investiții din totalul cheltuielilor, în cele patru localități analizate (în procente)*





**Fig. 17**  
**Structura cheltuielilor pe destinații**  
**Miercurea Ciuc și Făgăraș**





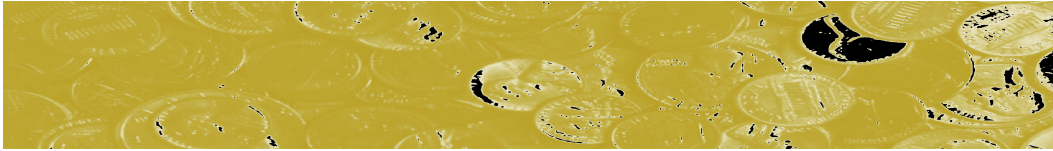
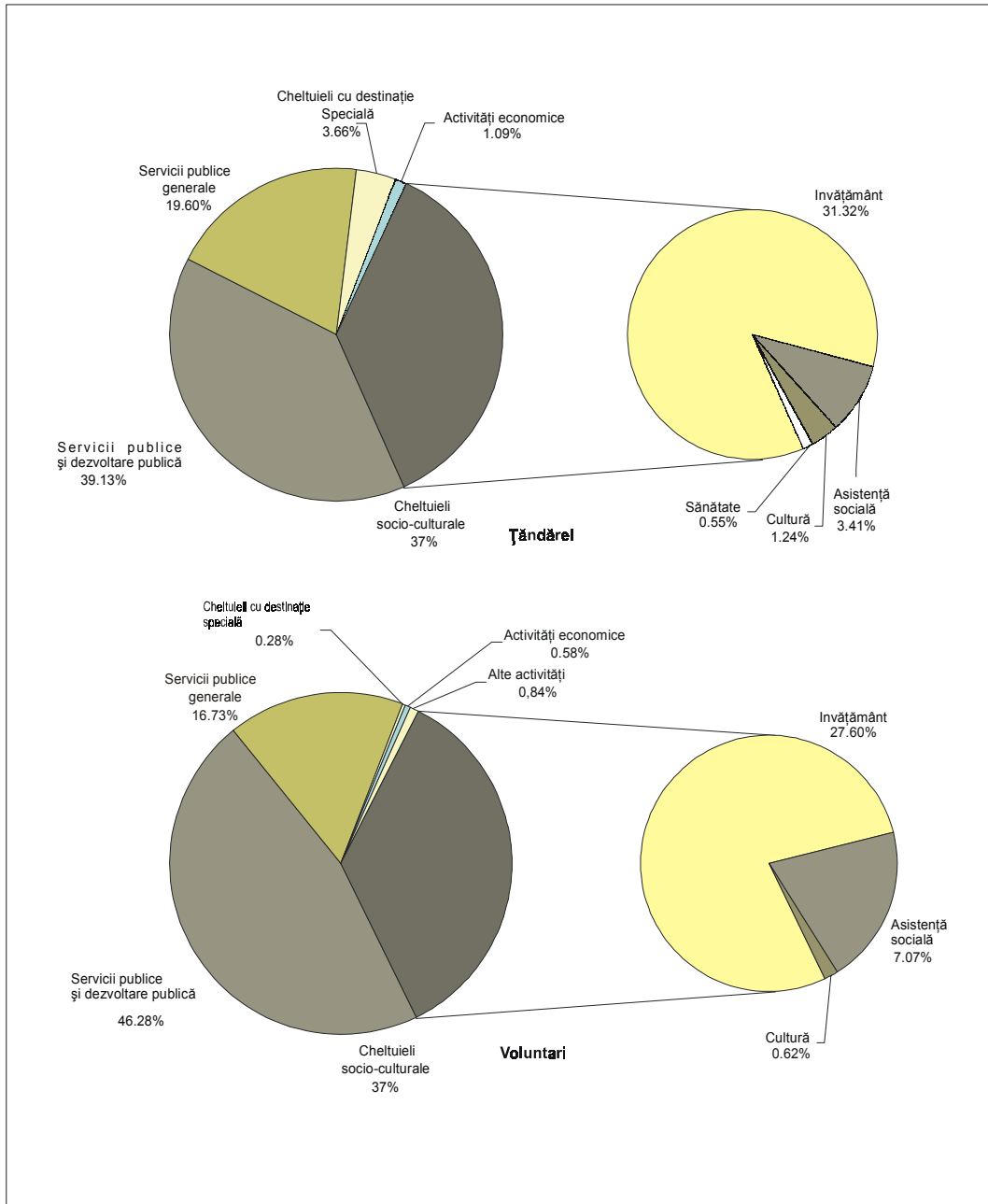


Fig. 18  
Structura cheltuielilor pe destinații  
Țandărei și Voluntari



# Echilibrarea bugetelor locale

## 6

Tema fondurilor acordate pentru echilibrarea bugetelor locale generează discuții aprinse în fiecare an în perioada adoptării legii bugetului. Există două puncte de vedere principale care stau în centrul dezbaterilor pe această temă. Primul dintre ele este susținut de reprezentanții aleși ai județelor "fruntașe" (parlamentari, președinți de consilii județene, consilieri, primari). Aceștia susțin că ar trebui să primească mai mult din fondurile pentru echilibrare, dat fiind că au o contribuție însemnată la bugetul de stat. Ca alternativă, ei propun mărirea cotei ce la revine din impozitul pe venit. De cealaltă parte se situează reprezentanții județelor care realizează venituri insuficiente și pentru care fondurile pentru echilibrare înseamnă de multe ori supraviețuirea. Dincolo de acest clivaj trebuie remarcat faptul că principiul echilibrării în vederea eliminării decalajelor economice și sociale este unul european.

Carta Europeană a Autonomiei Locale conține două articole care vin să susțină principiul echilibrării. Primul dintre ele prevede protejarea comunităților locale mai slabe din punct de vedere financiar prin folosirea unor mecanisme de echilibrare menite să corecteze efectele înzestrării diferite a localităților. Cel de-al doilea prevede ca autoritățile locale să fie consultate asupra modului în care vor fi repartizate fondurile de la nivel central destinate echilibrării.

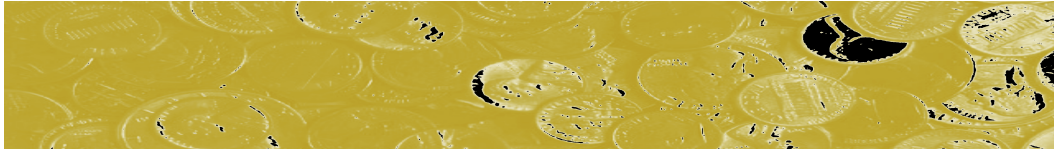
Și în cazul României comunitățile locale sunt înzestrate cu potențial diferit de dezvoltare, unele având diverse avantaje economice și sociale sau premise pentru crearea lor, iar altele nu. În acest sens echilibrarea se justifică și reprezintă o soluție.

În același timp, soluția nu ar trebui să fie "premierea" localităților "bogate", care realizează venituri, în mare parte și în virtutea potențialului pe care îl dețin. Dintr-un interviu realizat cu președintele Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România s-a desprins ideea că dezvoltarea multor județe aflate acum în frunte s-a bazat cu ani în urmă pe solidaritatea județelor preponderent agricole, care în acest moment au o situație economică precară doar pentru că agricultura nu a reprezentat o prioritate pentru guvernările de după '90.

### **Tema sumelor pentru echilibrare în viziunea autorităților centrale**

Cele mai puternice opinii exprimate de reprezentanții administrației publice centrale sunt legate de modul de repartizare a fondurilor pentru echilibrare. Remarca generală este că există neconcordanțe pe traseul fondurilor, precum și neconcordanțe ale competențelor actorilor implicați. Cele mai aprige critici sunt îndreptate împotriva formulei de repartizare considerată de majoritatea actorilor consultați impracticabilă. Însă, din punctul de vedere al Ministerului Finanțelor, autorul formulei, nu există neclarități sau subiectivism. Există o formulă și aceasta se aplică la ambele nivele de repartizare, inclusiv pentru procentul de 15% din cota defalcată din impozitul pe venit. Unul dintre criteriile de fond folosite în această distribuție este capacitatea financiară. Reprezentanți ai Ministerului Finanțelor susțin că acest criteriu este unanim agreat de către administrația locală.

Reprezentanți ai autorităților centrale au punctat faptul că autoritățile locale "fruntașe" de azi nu mai înțeleg sensul solidarității și echilibrării, pretinzând o alocare a fondurilor



pentru echilibrare proporțională cu contribuția vărsată la bugetul de stat. Un exemplu relevant în acest sens este Prahova, un județ cu un potențial economic și turistic dezvoltat și cu o contribuție considerabilă în ceea ce privește impozitul pe venit. Deși are toate aceste atuuri, primește sume pentru echilibrare destul de mari față de alte județe cu o contribuție comparabilă (Anexa 1).

### **Tema sumelor pentru echilibrare în viziunea autorităților județene**

Modul de repartizare a fondurilor pentru echilibrare este o problemă care preocupă și președinții consiliilor județene. Și aici părerile sunt împărțite. În timp ce Președintele Consiliului Județean Brașov<sup>1</sup>, județ aflat printre primele în ceea ce privește contribuția la bugetul de stat, propune o soluție extremă și anume eliminarea sistemului de reechilibrare de la nivel național la nivel județean, președinții consiliilor județene ai județelor care nu realizează venituri proprii suficiente (Ialomița, Teleorman) invocând principiul solidarității caută soluții legislative de suplimentare a fondurilor care vin pentru echilibrarea bugetelor locale.

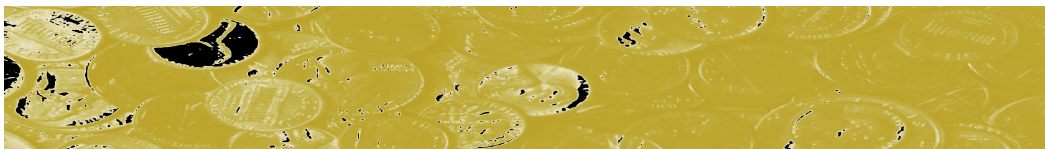
După cum am menționat anterior, în urma prelucrării chestionarelor aplicate președinților de consilii județene a reieșit faptul că, în momentul consultării cu primarii localităților în vederea repartizării fondurilor pentru echilibrare de multe ori se întâmplă să se modifice criteriile prevăzute de lege și aplicarea lor să fie dublată de o negociere între autoritățile județene și cele locale. Modificarea cea mai frecventă (18% din răspunsuri) se referă la mărirea sau micșorarea cotei din impozitul pe venit ce revine localităților. Punctual, s-a ajuns chiar la situații avantajoase pentru primării. Spre pildă, în urma discuțiilor dintre primari și Președintele Consiliul Județean Bacău, s-a îmbunătățit maniera de repartizare a creditelor propusă inițial și s-a modificat grila cheltuielilor de investiții. Pe raza județului Buzău, s-a majorat cota defalcată din impozitul pe venit de 61,5%. În județul Bihor, primarii au obținut de la discuția cu președintele Consiliului Județean, o modificare a cotelor pentru consiliile locale de la 36,5% la 36,8%.

Există, de asemenea, și răspunsuri tranșante (5,45%), în sensul în care președinții consiliilor județene cred că este imposibil de asigurat un echilibru între "doleanțele" primarilor, exprimate cu prilejul consultărilor prevăzute de lege și aplicarea criteriilor din legea anuală a bugetului de stat. Președinții consiliilor județene care au răspuns astfel văd în consultarea primarilor la momentul repartizării fondurilor un exercițiu democratic util dar fără efect în planul deciziilor privind resursele pentru județ și criteriile de distribuție. Consultarea primarilor se face, în acest context, doar în ideea cunoașterii priorităților locale.

Unii președinți ai consiliilor județene susțin că formula de repartizare nu cuprinde toate informațiile necesare pentru a se putea face o evaluare corectă. În contextul în care problemele diferă de la un județ la altul, este nevoie de criterii diferite, în funcție de specificitatea problemelor existente.

---

<sup>1</sup> Președintele Consiliului Județean Brașov este independent. A se consulta, pentru eventuale detalii, Anexa 2 referitoare la componența consiliilor județene, respectiv a consiliilor locale.



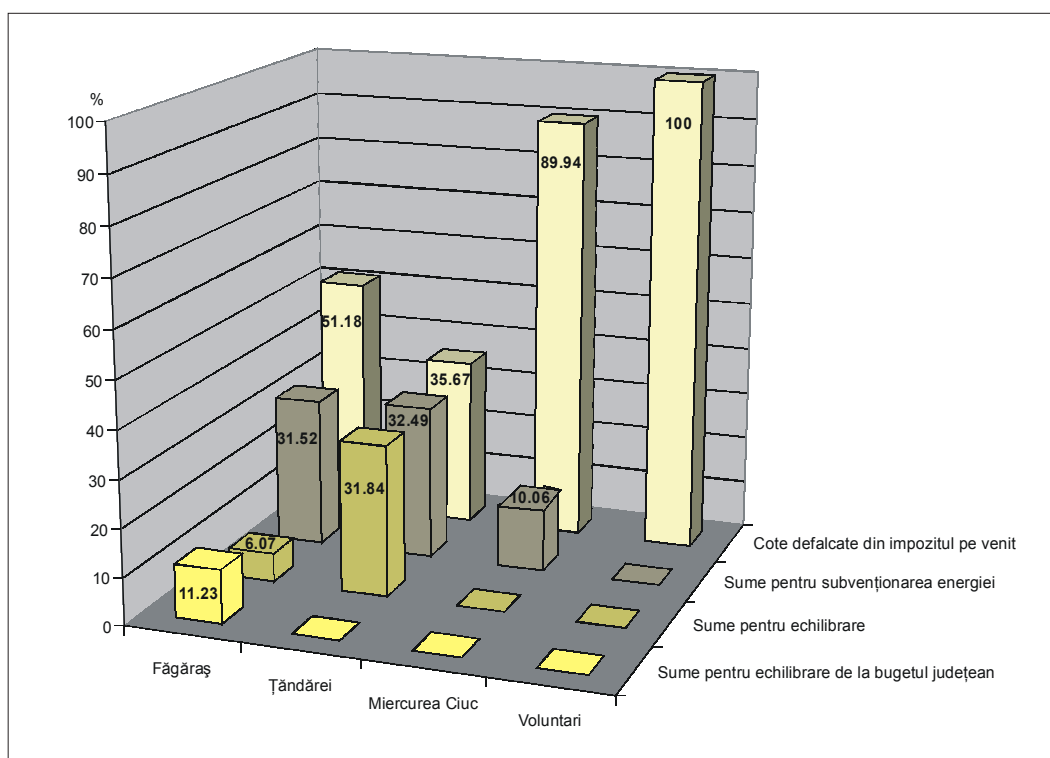
Un alt aspect semnalat de președinții consiliilor județene este faptul că, intenționat sau nu, autoritățile locale nu sunt realiste în momentul proiectării bugetelor locale având tendința fie de a-și subdimensiona veniturile proprii, invocând nivelul redus al acestora pentru a obține fonduri cât mai mari de la stat, fie de a și le supradimensiona astfel încât nivelul mare al cheltuielilor să impună venituri mari din partea autorităților județene și centrale. Acest lucru explică distanța mare existentă între sumele solicitate în proiecte și ceea ce se aprobă în final.

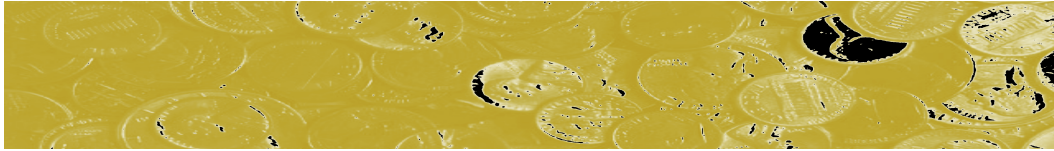
### Localitățile studiu de caz și tema echilibrării bugetelor locale

Cercetarea localităților a oferit o viziune aplicată și totodată o imagine mai clară a problemelor punctuale care apar pe tema echilibrării bugetelor locale. Relevant este faptul că localitățile au o situație diferită atât din punct de vedere economic cât și politic (Anexele 2 și 3). În plus, pentru ca perspectiva locală să fie cât mai aproape de realitate am solicitat, pe lângă opinia primarului localității, opiniile tuturor actorilor implicați la nivel județean (președintele consiliului județean, directorul general al direcției generale a finanțelor publice, reprezentanți ai prefecturii și ai trezoreriei).

Astfel, am putut constata că orașele Țândărei și Făgăraș au fost sprijinite de consiliile județene primind în decursul anului 2001 fonduri din sumele pentru echilibrare. Orașul Făgăraș a primit, de asemenea și fonduri din cota de 15% de care consiliul județean

Fig. 19  
Repartizarea fondurilor provenite din impozitul pe venit în cele patru localități analizate (în procente)





dispune pentru echilibrarea bugetelor localităților. Orașul Țândărei a fost ajutat de Consiliul Județean Ialomița primind sume pentru echilibrare, însă are indicatori economici mult mai slabi față de Făgăraș (Anexa 3) și în acest sens îi revine o parte mult mai mică proporțional din impozitul pe venit realizat pe plan local (cota de 36,5%). Însă, nu trebuie omis faptul că situația județelor pe ansamblu este diferită, județul Brașov fiind unul din județele “fruntașe” ceea ce îi permite să ajute Făgărașul mai mult decât poate județul Ialomița să ajute Țândăreiu.

În schimb, orașele Miercurea Ciuc și Voluntari nu au primit anul acesta fonduri nici din sumele acordate pentru echilibrare cu ocazia adoptării legii bugetului de stat, nici în urma reechilibrării făcute de fiecare consiliu județean. După cum se poate observa din tabelul de mai jos din totalul transferurilor din impozitul pe venit cea mai importantă pondere o au fondurile din cota defalcată a localităților (Miercurea Ciuc 84%, Voluntari 100%). Datorită faptului că au realizat venituri proprii suficiente cel puțin în comparație cu alte localități din județe, Consiliile Județene Harghita și Ilfov au decis să nu le aloce fonduri destinate echilibrării bugetelor locale. Acest fapt a stârnit nemulțumirea primarilor celor două localități, primarul din Miercurea Ciuc recurgând chiar la o formă extremă de protest (a introdus acțiune în judecată împotriva Președintelui Consiliului Județean Harghita).

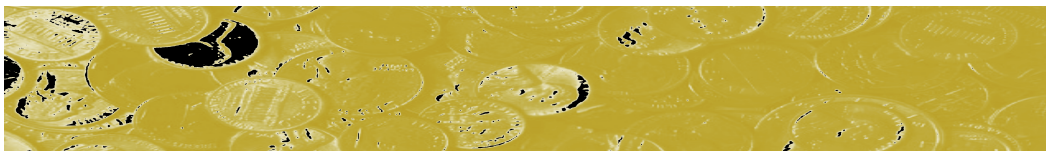
Dincolo de aceste aspecte comparative există particularități în cazul fiecărei localități. Astfel este de precizat că în cazul localității Făgăraș estimarea inițială a primăriei referitoare la fondurile necesare a fost considerată exagerată pentru ca, la momentul actual, Președintele Consiliului Județean Brașov să recunoască corectitudinea estimării. Consecința acestui fapt a fost o alocare insuficientă de fonduri. Primarul localității Făgăraș propune ca pentru o mai corectă repartizare a fondurilor informațiile să circule și de jos în sus de la unitățile administrativ-teritoriale la administrația centrală.

Președintele Consiliului Județean Brașov recunoaște că repartizarea sumelor pentru echilibrare de la județ către localități suferă de arbitrar și subiectivism. Localităților li se solicită o documentație de specialitate dar, de cele mai multe ori, nu se respectă concluziile analizei acestei documentații. Însă tendința generală este ca toate localitățile din județ să primească venituri cu prilejul echilibrării bugetelor.

În ceea ce privește Miercurea Ciuc situația este marcată de relația financiară specială stabilită cu Consiliul Județean Harghita, relație menținută de acesta din urmă și cu Odorheiu Secuiesc<sup>1</sup>. Cele două localități nu primesc fonduri pentru echilibrare iar explicațiile pentru această situație țin atât de o filosofie bugetară globală cât și de un

---

<sup>1</sup> Se impun câteva observații cu privire la organizarea județului și la relațiile dintre instituții, din prisma temei bugetelor publice locale. În primul rând, trebuie menționat faptul că județul Harghita este împărțit în 3 microregiuni (Ciuc, Odorheiu Secuiesc și Gheorghieni) ceea ce impune o abordare aparte din partea Consiliului Județean în relația cu autoritățile locale. Există diferențe de dezvoltare între cele trei, ceea ce reclamă un tratament particularizat atât din punct de vedere financiar cât și economic și cultural, fără ca acest lucru să scizioneze în vreun fel unitatea județului, ne-au precizat liderii politici cu care am stat de vorbă.



specific al națiunii maghiare (în Ungaria responsabilitatea financiară pentru municipiile reședință de județ nu intră în atribuțiile autorităților județene acestea preocupându-se de asistarea cu precădere a localităților ale căror venituri sunt insuficiente). Din punctul de vedere al președintelui Consiliului Județean, au fost respectate toate condițiile, criteriile și indicatorii aferenți pentru justificarea sumelor localităților din județ. În contextul alocării sumelor către localități, criteriile folosite de Președinte se împletesc cu rezultatul lobby-ului politic pe care îl fac actorii politici locali (membrii Consiliului Județean, fiecare pentru microregiunea pe care o reprezintă și primarii).

Pe fondul eforturilor de a găsi resurse pe plan local pentru acoperirea cheltuielilor de dezvoltare, Primăria Miercurea Ciuc înțelege să fie sprijinită corespunzător prin fonduri de echilibrare. Interesantă este recomandarea primarului ca procentul sumelor care revin autorităților locale din totalul propriilor contribuții să se inverseze rămânând mai mult pe plan local. În acest fel localitățile ar renunța la pretențiile lor pentru fonduri de echilibrare.

Situația orașului Țândărei este critică în sensul că orașul nu deține premisele unei dezvoltări economice și sociale sănătoase. Deși a primit sume pentru echilibrare, primarul orașului a fost nemulțumit de decizia Consiliului Județean Ialomița de a nu-i mai alocă fonduri din cota pusă la dispoziția sa pentru echilibrare, în condițiile în care este unul dintre cele mai sărace localități din județ.

Consiliul Județean Ialomița repartizează sumele pentru echilibrare în felul următor:

1. într-o primă fază aplică formula obținându-se o serie de rezultate;
2. apoi stabilește o listă de priorități și oportunități pe baza inventarierii stării de fapt din teritoriu;
3. în ultima fază are loc o consultare individuală cu toți primarii localităților din județ<sup>1</sup>, prilej cu care se poartă o discuție (care îmbracă forma negocierii) pe date concrete.

Reprezentantul Consiliului Județean Ialomița susține că în acest mod în anul 2001 toate localitățile județului Ialomița au primit sume pentru echilibrare din impozitul pe venit defalcat, însă doar localitățile cu o situație într-adevăr grea au primit sume din cota de 15% repartizată de consiliul județean. În acest sens, se afirmă că orașul Țândărei nu a îndeplinit condițiile necesare.

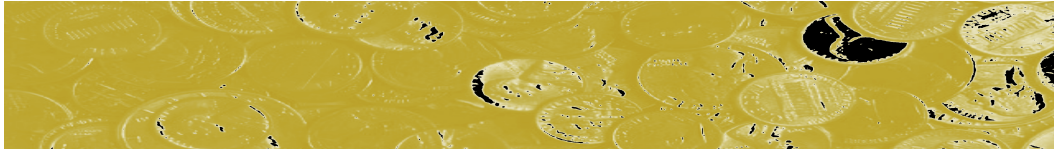
Cu toate că este nemulțumit, primarul localității Țândărei este de părere că repartizarea nu are la bază criterii politice, el considerându-se un exemplu în acest sens<sup>2</sup>,ci doar că nu se face o evaluare corectă a potențialului economic și social.

Aprecierea generală a primarului din Voluntari a fost că nu se respectă criteriile prevăzute în legea bugetului de stat. Repartizarea se face arbitrar. Se face o evaluare anuală a localităților din județ în vederea repartizării sumelor pentru echilibrare.

---

<sup>1</sup> Numărul acestora este de 53.

<sup>2</sup> Deși aparține partidului de guvernământ PSD, ca și președintele Consiliului Județean nu a primit sume pentru echilibrare din cota defalcată din impozitul pe venit repartizată de acesta din urmă.



Consiliul Județean Ilfov solicită o documentație înainte de repartizarea fondurilor pentru echilibrare<sup>1</sup> dar, după aprecierea primarului, această documentație este numai o formalitate și nu se evaluează necesitățile reale ale comunității de exemplu nu s-a luat în considerare infrastructura Voluntariului care este foarte slabă, ci s-a apreciat numărul de locuitori, relativ mare comparativ cu celelalte localități. Localitatea nu are gaze încă, apă potabilă bună (pânza freatică suferind o puternică degradare), drumurile sunt foarte proaste. Asemenea considerente ar trebui să stea la baza repartizării, pentru că ele împiedică o dezvoltare normală a localității.

### **Concluzii. Recomandări**

Așa cum a reieșit din prezentarea efectuată dar și din datele concrete, județele și localitățile care se descurcă bine pe cont propriu nu sunt tocmai îndreptățite în pretențiile lor de a primi venituri suplimentare prin diferite artificii legislative așa cum deplasată este și negarea principiul solidarității, principiu menit a asigura o dezvoltare echilibrată a teritoriului României.

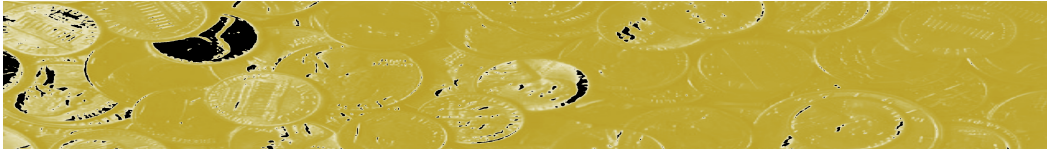
Mărirea cotei din impozitul pe venit ar fi o soluție și pentru localitățile sărace însă în paralel trebuie asigurată funcționarea optimă a mecanismelor de echilibrare bugetară.

În afară de aceste direcții generale există aspecte punctuale de corectat în modul cum se realizează efectiv echilibrarea. Unul dintre ele este lipsa de sincronizare între repartiția de fonduri și planificarea din teren, aceasta fiind una dintre principalele cauze care creează disfuncționalități în administrarea localităților și a județului în general. Problema evaluării raportului dintre necesar și disponibil ar trebui revăzută dintr-o perspectivă mai largă. România se află într-un evident dezechilibru în materie de venituri comparativ cu țările europene. Mai mult, în timp ce țările cu o democrație avansată își proiectează și alocă veniturile posterior unei evaluări riguroase a stadiului de dezvoltare și a resurselor necesare, în România se alocă sume care nu se fundamentează pe o trecere în revistă a situațiilor concrete, economice. Nu se fac încă evaluări obiective și complete ale potențialului economic al fiecărei localități pe baza cărora să se poată face o repartizare echitabilă a sumelor pentru echilibrare. Cele mai indicate autorități care se pot ocupa de aceste evaluări sunt cele județene care ar trebui să aibă o bază de date ce poate fi actualizată anual cu privire la potențialul economic al localităților din județ.

Concluziile cercetării de teren demonstrează, de asemenea, că există multe locuri în țară unde se manifestă subiectivism în repartizarea sumelor de la nivel central la nivel județean, cât și de la nivel județean la nivel local. În ambele cazuri aplicarea criteriilor de repartizare este discutabilă. Realitatea arată că, în condițiile unui buget auster, ponderea politică de la nivelul consiliului județean dar și local este prima care decide dacă va urma o negociere pentru alocarea sumelor venite de la centru sau nu. Apartenența politică a liderilor de la județ este un element sau în favoarea

<sup>1</sup> În documentația solicitată de Consiliul Județean Ilfov se includ date referitoare la:

- situația facturilor emise și neplătite de administrația locală;
- investiții începute și care nu mai pot fi continuate datorită lipsei fondurilor.



sau în detrimentul nivelului sumelor globale care va reveni comunității.

Transferurile care se fac de la nivel central către localități sunt de regulă cu destinație precisă. Există riscul ca acești bani să polarizeze interesele unor agenți economici care încearcă prin diferite metode de lobby, fie la Consiliul Județean, fie la Parlament sau Ministerul Finanțelor să influențeze cuantumul sumelor. Aceasta înseamnă că există dincolo de subiectivismul politic în repartizarea sumelor și un subiectivism de tip economic.

Pentru îmbunătățirea modului de repartizare a fondurilor pentru echilibrarea bugetelor locale și pentru diminuarea suspiciunilor legate de subiectivismul repartizării propunem următoarele:

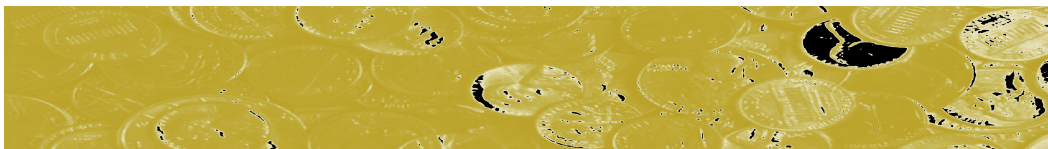
- Să se acorde fonduri pentru echilibrare localităților în primul rând pentru acoperirea cheltuielilor de întreținere și apoi pentru cheltuielile de dezvoltare. Astfel, fondurile ar ajunge la comunitățile care au cea mai mare nevoie de ele.
- În ceea ce privește repartizarea sumelor pentru echilibrare, respectiv a sumelor din cota defalcată din impozitul pe venit, fiecare județ ar trebui să-și stabilească singur prioritățile, problemele, criteriile de repartizare, și să-și construiască proprii indicatori de repartiție datorită faptului că problemele sunt diferite. Dacă infrastructura este problema care cu care se confruntă un județ, atunci indicatorii principali ar trebui să se refere la infrastructură.
- Rezultatele extrase din aplicarea formulei de distribuție ar trebui coroborate cu ceea ce rezultă în urma unui proces complex de negociere de subsidiaritate

#### **Evaluarea problematicei fondurilor pentru echilibrare**

Mai jos este prezentat un set de indicatori ce pot fi utilizați pentru o evaluare periodică a problematicei fondurilor pentru echilibrare;

- numărul actelor oficiale care reglementează alocarea sumelor pentru echilibrare (măsoară gradul de stabilitate/instabilitate legislativă)
- frecvența emiterii actelor oficiale care reglementează alocarea sumelor pentru echilibrare (măsoară gradul de stabilitate/instabilitate legislativă)
- numărul de priorități schimbate de către primari, din proprie inițiativă, în urma consultării cu autoritățile județene în legătură cu sumele pentru echilibrare (măsoară subdimensionarea/supradimensionarea fondurilor solicitate)
- numărul de priorități schimbate de către primari, din inițiativa autorităților județene, în urma consultării cu acestea în legătură cu sumele pentru echilibrare (măsoară subdimensionarea/supradimensionarea fondurilor solicitate)
- ponderea fondurilor pentru echilibrare primite din fondurile pentru echilibrare solicitate (măsoară subdimensionarea/supradimensionarea fondurilor solicitate)
- contribuția județului la bugetul de stat (măsoară potența financiară a județului)
- contribuția localităților la bugetul de stat (măsoară potența financiară a localității)





care să îi implice în primul rând pe actorii politici de pe plan local, cu competențe în domeniul administrației locale. Cunoscând cel mai bine problemele de pe plan local, liderii politici ar trebui să se antreneze în negocieri atât cu cei județeni cât și cu cei de la București.

- Respectarea principiului localității impozitul pe venit să fie trimis acolo unde domiciliază contribuabilul și nu în localitatea în care lucrează deoarece cheltuielile se fac la domiciliu și în acest caz cota defalcată din impozitul pe venit nu se întoarce la cel care plătește impozitul.
- Veniturile din impozitul pe profit să rămână la localități, astfel asigurându-se mai multe venituri proprii.

Procesul de descentralizare este caracteristic în ultimele decenii pentru aproximativ 60 din cele peste 70 de țări aflate în tranziție. Este de remarcat că nu există un model național sau local de guvernare eficientă și măsurabilă și că este foarte dificil de stabilit gradul de centralizare optim în sectorul public. La nivel național există exemple de succes (Statele Unite ale Americii, Indonezia, Malaezia, state din vestul Europei), dar și exemple clasice de semi-eșec (Rusia, Iugoslavia, Argentina, Brazilia).

Există trei concepte fundamentale pentru asigurarea nevoilor cetățenilor: **implicarea politică, descentralizarea și guvernarea efectivă.**

Descentralizarea reprezintă transferul de autoritate și responsabilitate pentru funcțiile publice dinspre nivelele centrale (Guvern) către administrațiile publice locale, sau către sistemul privat. Principalele tipuri de descentralizare sunt: politică, administrativă, fiscală și economică. Fiecare tip are diferite caracteristici, implicații politice și condiții de succes.

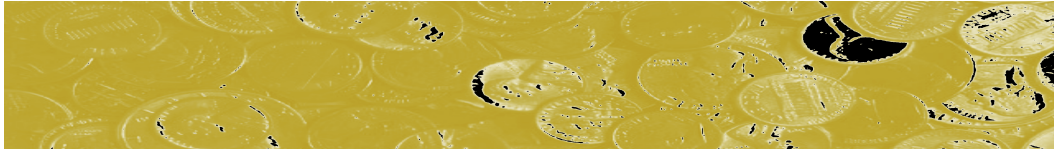
Multe din serviciile publice susținute cu subvenții ce au fost eliminate pe parcurs s-au privatizat și au trebuit să-și raționalizeze costurile pentru a supraviețui într-un mediu nou, concurențial, iar acest proces creează numeroase probleme la nivel local, unde administrația publică locală preia din serviciile asigurate înainte de diverse instituții, concomitent cu reducerea bugetului.

Există un set de reguli general acceptate referitoare la implementarea procesului de descentralizare :

- să existe o abordare integrată;
- finanțarea să urmeze funcțiunea (mai întâi se face repartizarea responsabilității cheltuielilor către autoritățile locale și apoi se determină responsabilitatea veniturilor);
- se impune abilitarea autorităților centrale de a monitoriza și evalua descentralizarea;
- guvernul trebuie să respecte regulile pe care le face;
- simplificarea procedurilor;
- designul transferului interguvernamental trebuie să urmărească obiectivele reformei;
- descentralizarea fiscală la toate cele trei nivele de guvernare;
- impunerea de constrângeri bugetare pentru autosusținere;
- recunoașterea ca sistemele interguvernamentale sunt întotdeauna în tranziție;
- să existe planificarea necesară.

Dezvoltarea autonomiei locale este un element critic al tranziției pe termen lung spre democrație; până acum în România s-a dat mai mult atenție ad-hoc decât strategică reformelor fundamentale ale procesului de tranziție nerespectându-se criteriile fundamentale ce trebuie satisfăcute și neținând cont de influențele resurselor financiare alocate, tipurilor de comunitate locală și resurselor comunității.

Lipsa unor obiective clare generează instabilitate în relațiile interguvernamentale și



ineficiența ofertei de servicii publice. Obiectivele generale (eficiență, echitate, stabilitate macroeconomică și creștere economică) nu sunt toate fezabile în același timp; este rolul strategiei și priorităților conducerilor centrale și locale de a propune diverse ponderi pentru aceste obiective.

Sunt de amintit câteva obstacole ce stau în calea unor procese de descentralizare de succes și implicit de asigurarea unor servicii de calitate cetățenilor: lipsa resurselor financiare și logistice, un proces de alocare a resurselor neclar și netransparent, lipsa unui corp al funcționarilor publici profesionist, standarde neclare de verificare. Și, pentru că orice proces prezintă și dezavantaje sau riscuri în aplicare, descentralizarea prin co-împărțirea responsabilităților sau fragmentarea acestora poate genera confuzie și implicit ineficiență și producerea de sincope în serviciile publice și programe. Exemple punctuale vin în sprijinul celor afirmate:

#### **- învățământul**

Primăria nu poate face proiecte de buget fundamentate deoarece directorii de școli nu au obligația legală de a întocmi bugete pentru instituțiile pe care le conduc și de a raporta periodic situația financiară. Astfel, descentralizarea s-a făcut anterior nașterii procedurilor care o pot susține ulterior;

#### **- subvenționarea energiei termice**

Un alt exemplu de descentralizare care a generat discuții pe plan local este subvenționarea energiei termice. Decizia de subvenționare a energiei termice a aparținut Guvernului, dar a fost cedată autorităților locale. Problema este că instalațiile de încălzire sunt foarte vechi și produc mari pierderi de căldură, subvențiile fiind acordate pentru acoperirea acestor pierderi și nu pentru realizarea de investiții în vederea modernizării instalațiilor. Astfel prin programe guvernamentale se acoperă cheltuieli neprofitabile la care sunt obligate autoritățile locale.

### **Tema descentralizării în viziunea autorităților centrale<sup>1</sup>**

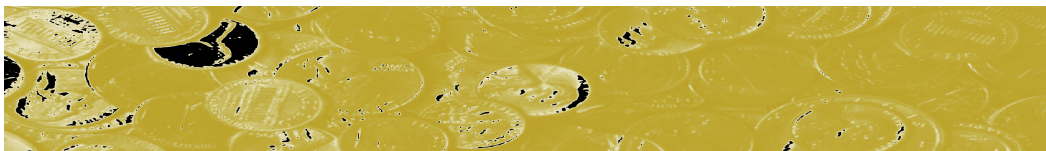
În completarea imaginii cu privire la descentralizare, vom prezenta opiniile actorilor formali cu responsabilități directe în cadrul procesului.

Descentralizarea, este opinia predominantă în cadrul administrației centrale, s-a făcut în lipsa unei reglementări legale corespunzătoare și în condițiile în care, deși și-au dorit foarte mult acest lucru, autoritățile locale au fost nepregătite. Incoerenței dintre cadrul legal și starea de fapt i se adaugă și o lipsă de monitorizare a procesului, considerată indispensabilă în contextul tranziției.

Astfel, consideră repondenții, ar trebui să existe o strategie a descentralizării, o cultură

---

<sup>1</sup> Avem în vedere atât actorii din administrația centrală, cât și actorii din administrația locală. Componenta exactă a instituțiilor și comisiilor din administrația centrală a fost amintită în metodologia studiului, ca și repondenții din administrația locală. Datorită diferențelor metodologice dintre cercetarea de teren aferentă administrației centrale și cercetarea de teren aferentă administrației locale și informațiile din text vor fi prezentate în mod diferit.



a previziunii: acțiuni, durate, responsabilități, obiective, ceea ce în cazul României nu s-a întâmplat. În acest sens este necesară o armonizare a legislației în termeni de conținut și de perioadă. Tot în acest context, unii dintre respondenți consideră că se poate discuta și despre oportunitatea introducerii regiunilor ca unități administrativ teritoriale care să preia o parte din sarcinile descentralizate.

### **Perspectiva autorităților județene asupra descentralizării**

Din perspectiva președinților consiliilor județene, descentralizarea serviciilor s-a realizat în lipsa unei alocări corespunzătoare a resurselor (11,11%)<sup>1</sup>. Trecerea responsabilităților din sarcina directă a guvernului către autoritățile administrației locale a generat probleme reale de utilizare a veniturilor proprii și așa considerate a fi insuficiente. Consultările dintre autorități au fost, din acest punct de vedere lămuritoare și au ajutat la luarea deciziilor considerate a fi oportune. Reprezentanții autorităților județene au subliniat că descentralizarea constituie o problemă importantă financiară în primul rând, care ține de resursele disponibile admițând, în același timp, că această problemă ține și de resursele umane, de experiență, de pregătirea și de abilitățile membrilor autorităților locale cărora le revine, tocmai din perspectiva descentralizării, întreaga responsabilitate.

Activitățile pentru care autoritățile locale au solicitat asistență celor județene se regăsesc între cele a căror implementare a generat cele mai multe nemulțumiri din cauza lipsei fondurilor aferente.

Este la fel de adevărat că unii dintre președinții consiliilor județene au sesizat și o necunoaștere, de către primari, a rolului pe care îl au pentru identificarea priorităților și, în general, pentru asigurarea și altor surse de venit decât cele puse la dispoziție prin bugetul de stat, dar au fost de părere că discuțiile periodice pot contribui la clarificarea acestor aspecte.

### **Perspectiva autorităților locale asupra descentralizării**

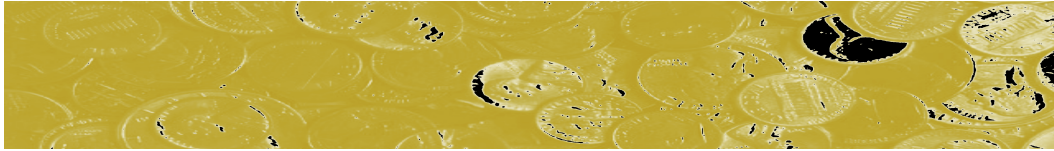
Opinia unanim exprimată de autoritățile locale intervievate a fost că, deși descentralizarea în sine este un lucru pozitiv, implementarea ei a fost defectuoasă. Cea mai mare problemă sesizată în legătură cu implementarea se referă la neasigurarea fondurilor sau neindicarea surselor de finanțare necesare.

O consecință negativă pe care autoritățile locale sunt nevoite să o înfrunte vine din faptul că nemulțumirea cetățenilor se îndreaptă împotriva lor deși statul este principalul responsabil de neasigurarea fondurilor sau surselor de finanțare necesare.

După descentralizarea noilor servicii nu a fost întreprinsă nici o acțiune de evaluare sau monitorizare. Nu a venit nimeni să verifice dacă lucrurile funcționează normal sau dacă localitățile necesită asistență tehnică în managementul noilor servicii

---

<sup>1</sup> A se consulta graficul din pag. 27 pentru o imagine completă asupra tuturor problemelor constante listate de președinții consiliilor județene.



descentralizate.

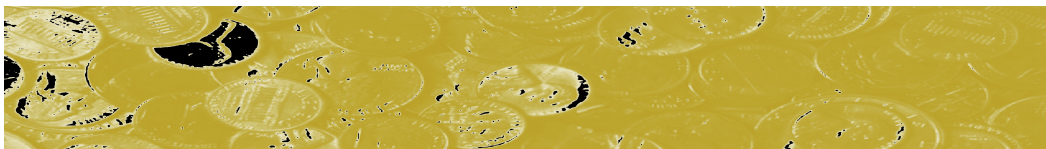
Primarul orașului Făgăraș aduce un alt aspect în discuție legat de implementarea descentralizării. Domnia sa afirmă că descentralizarea serviciilor în 2001 nu a fost anunțată oficial, primăria fiind informată doar în momentul în care hotărârea a apărut în Monitorul Oficial. Fondurile alocate au fost insuficiente, astfel că la jumătatea anului au existat probleme deosebite cu cheltuielile pentru persoanele cu handicap. Și sumele pentru învățământ au acoperit la limită necesarul cheltuielilor, după cum au remarcat reprezentanții județului.

Părerile diferă însă atunci când este vorba de măsurile care ar putea rezolva problemele descentralizării. Soluția pe care o oferă Președintele Consiliului Județean Brașov este în acest caz mărirea cotei care rămâne la nivelul localităților din impozitul pe venit, lucru care ar oferi o autonomie reală localităților și ar permite descentralizarea oricărui serviciu. În schimb, primarul orașului Făgăraș remarcă necesitatea unei strategii în vederea procesului de descentralizare: efectuarea unor studii socio-economice înaintea descentralizării, corelarea numărului angajaților cu noile sarcini descentralizate, pregătirea adecvată a personalului în acest sens.

Cu privire la insuficiența fondurilor pentru noile sarcini repartizate pe plan local, administrația locală din Miercurea Ciuc se arată dispusă să găsească soluții care să reușească să acopere necesarul financiar, în condițiile în care și Guvernul i-ar sprijini mai intens nu atât cu fonduri cât cu identificarea surselor de finanțare. Practic, este de părere Președintele Consiliului Județean Harghita, descentralizare financiară există. Sarcinile care sunt acum atribuite administrației locale se încadrează în filosofia bugetului național și ar corespunde realităților și posibilităților locale în condițiile unei abordări mai realiste din partea administrației locale atât cu privire la necesarul de personal, spre exemplu, cât și cu privire la stabilirea priorităților.

Primarul precizează că aceste noi sarcini descentralizate, cu toate inconvenientele financiare la care s-a ajuns în anumite situații (mai ales în ce privește solicitările de plată a tichetelor de masă pentru cadrele didactice la care primăria a fost nevoită să răspundă, în virtutea noilor îndatoriri în domeniu) țin de natura relației dintre administrația locală și comunitate.

Dacă autoritățile locale din județul Ialomița, deci și Țândăreiul, sunt conștiente de importanța implementării procesului de descentralizare și au dorit foarte mult acest lucru, ele sunt mai puțin conștiente de responsabilitățile ce le revin în acest sens și foarte puțin pregătite pentru a le prelua, afirmă reprezentanții intervievați ai Consiliului Județean. Este adevărat, de asemenea, și faptul că nu s-a făcut o descentralizare reală pentru că, deși s-au acordat sume pentru susținerea serviciilor respective, acestea au venit tot de la bugetul statului (ex: sumele acordate pentru salariile profesorilor din cotele defalcate din TVA). Autoritățile au declarat că resursele primite sunt insuficiente și necorelate în timp cu cheltuielile ce urmează a fi efectuate. În plus, deși în anul 2002 urmează



a mai fi descentralizate și alte servicii, se afirmă că sumele alocate prin proiectul Legii bugetului de stat pe 2002 sunt aceleași cu cele din anul 2001.

În timp ce în celelate trei județe autoritățile nu au fost informate despre serviciile care urmează să se descentralizeze Consiliul Județean Ialomița menționează că autoritățile locale din județ au fost informate de descentralizarea noilor servicii din 2002. În acest sens au loc seminarii de instruire a personalului care se ocupă de bugetele locale în primării (contabili, șefi birou bugete) în cadrul cărora sunt pregătiți pentru preluarea noilor responsabilități<sup>1</sup>.

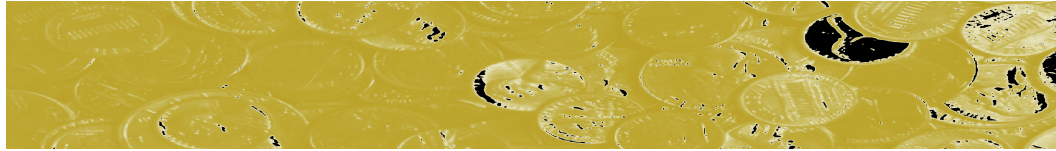
Primarul orașului Țândărei remarcă, în schimb, faptul că există o lipsă de comunicare între primărie și instituțiile centrale care au gestionat până în prezent serviciile descentralizate. Referirea vizează în special Inspectoratul Școlar Județean: “acesta pune piedici în procesul de predare-preluare a activităților trecute în sarcina primăriilor începând cu anul 2001”.

În ceea ce privește județul Ilfov, așa cum am amintit anterior, din motive absolut independente de voința și disponibilitatea operatorilor, lipsesc datele care ar fi putut fi oferite din partea Consiliului Județean, astfel că prezentarea se va limita doar la interviul și datele rezultate în urma cercetării efectuate în comuna Voluntari. Primarul acestei comune ne-a semnalat faptul că primăria nu este informată și nici pregătită în vreun fel pentru preluarea noilor sarcini descentralizate. Sursa majoră de informație este, din nou, Legea bugetului de stat. De aceea, în momentul interviului (luna octombrie 2001), primarul nu avea cunoștință despre noile servicii care vor fi descentralizate în 2002.

În ceea ce privește descentralizarea serviciilor din 2001 reprezentanții primăriei au afirmat că au primit resurse, dar virarea efectivă a banilor nu s-a realizat în timp util. Întârzierea a fost de aproximativ o lună. Fondurile au fost insuficiente, ba s-au și redus cu prilejul rectificării. De pildă, din sumele acordate inițial pentru învățământ, cu prilejul rectificării bugetare s-au retras 8 miliarde. Și în 2002 salariile profesorilor vor fi acoperite tot de la stat. Bugetele locale susțin, practic, dotările pentru învățământ, investițiile, reparațiile capitale. Până în 2001 de aceste responsabilități se ocupa Inspectoratul Școlar Județean.

---

<sup>1</sup> În acest sens, ministerele responsabile au realizat o serie de seminarii de pregătire pe tema bugetelor locale. Seminariile organizate de Ministerul de Finanțe se adresează autorităților județene, iar cele organizate de Ministerul Administrației Publice, contabililor și altor responsabili pe probleme de buget din administrația publică locală. Chiar în perioada realizării cercetării de teren operatorii au putut constata acest fapt. Problema care rămâne este, pe de o parte, calitatea acestor seminarii și, pe de altă parte, capacitatea de înțelegere și de asumare a procesului din partea responsabililor din unitățile administrativ-teritoriale.



## Concluzii. Recomandări

Referitor la opiniile actorilor din administrație, se desprinde ideea că, fără a pune la îndoială necesitatea acestui proces cu care toți interlocutorii sunt de acord, implementarea acestuia generează probleme. Două mari neajunsuri sunt amintite în acest sens. Unul dintre ele este insuficiența fondurilor și lipsa unei armonizări

### Evaluarea problematicii descentralizării

Există două componente corelate care trebuie urmărite în construirea indicatorilor din perspectiva procesului de descentralizare: (i) **descentralizarea serviciilor** și (ii) **descentralizarea resurselor**.

Indicatorii folosiți trebuie să facă o evaluare în timp a procesului; în acest scop se recomandă urmărirea a trei aspecte:

#### **modul de pregătire a procesului de descentralizare:**

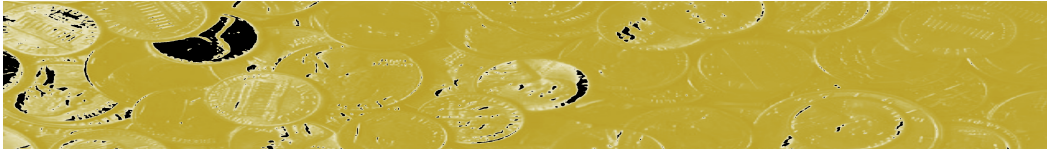
- numărul de întâlniri oficiale între administrația publică centrală și administrația publică locală pe tema "descentralizării" (măsoară gradul de comunicare între APC și APL)
- numărul de întâlniri oficiale între administrația centrală și administrația locală având ca scop pregătirea resurselor umane din cadrul unităților administrativ-teritoriale pentru asumarea noilor sarcini (măsoară gradul de comunicare între APC și APL)
- numărul actelor oficiale care reglementează procesul de descentralizare (măsoară gradul de stabilitate/instabilitate legislativă)
- frecvența emiterii actelor oficiale care reglementează procesul de descentralizare (măsoară gradul de stabilitate/instabilitate legislativă)

#### **desfășurarea efectivă a procesului de descentralizare:**

- ponderea serviciilor descentralizate din totalul serviciilor solicitate a fi descentralizate din perspectiva administrației publice locale (măsoară gradul actual de descentralizare)
- ponderea serviciilor descentralizate din totalul serviciilor vizate a fi supuse descentralizării din perspectiva administrației publice centrale (măsoară gradul actual de descentralizare)
- ponderea cheltuielilor prevăzute a fi efectuate, pentru serviciile descentralizate, din bugetul local (măsoară gradul de descentralizare financiară a UA-T)
- ponderea cheltuielilor prevăzute a fi efectuate, pentru serviciile descentralizate, din bugetul de stat sau alte surse (măsoară gradul de descentralizare financiară a UA-T)
- decalajul dintre data primirii fondurilor pentru serviciile descentralizate și data efectuării cheltuielilor (măsoară gradul de corelare/necorelare dintre alocarea de fonduri către UA-T și cheltuielile efective)

#### **monitorizarea procesului de descentralizare:**

- ponderea cheltuielilor efective din totalul cheltuielilor prevăzute inițial a fi efectuate din veniturile proprii (măsoară gradul de îndeplinire a sarcinilor descentralizate)
- ponderea cheltuielilor efective din totalul cheltuielilor prevăzute inițial a fi efectuate din veniturile de la bugetul de stat (măsoară gradul de îndeplinire a sarcinilor descentralizate)
- numărul solicitărilor oficiale referitoare la derularea procesului de descentralizare din partea administrației centrale către cea locală (măsoară gradul de interes al APC).



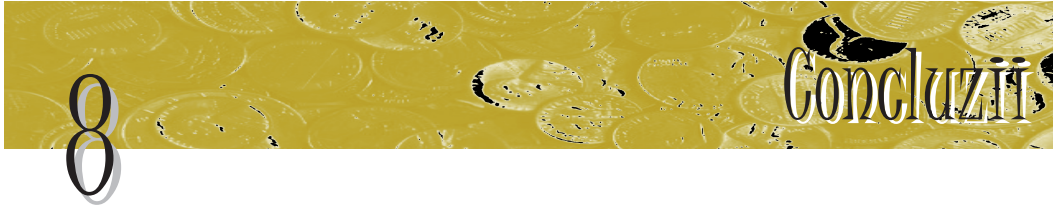
dintre serviciile descentralizate și alocarea resurselor necesare. Nu se identifică în acest sens o ordine de priorități pentru anul vizat, nu se explicitează sumele în potențiale rezultate, nu se face o analiză comparată cu situația prezentă. Cel de-al doilea neajuns care îngreunează implementarea procesului de descentralizare este lipsa de pregătire a personalului din administrația locală care urmează/trebuie să preia responsabilitatea acestor servicii. La nivelul administrațiilor locale, cu mici excepții, personalul specializat nu are capacitatea de a propune o politică bugetară clară și ușor de asimilat de către consilieri, presă și nu în ultimul rând de către contribuabili.

Aceste constatări nu fac decât să confirme oportunitatea unei viziuni și a unei strategii pe termen mediu și lung asupra acestui proces care se referă la descentralizare și care trebuie implementat în România. În același timp însă și autoritățile administrației publice locale trebuie conștientizate în sensul unei implicări mai active. Deși societatea civilă a mai făcut încercări în acest sens prin elaborarea unor rapoarte, progresele n-au fost pe măsura așteptărilor. În acest sens administrația locală a dat dovadă de: pierderea (neluarea în seamă) a perspectivei temporale asupra evoluției procesului de descentralizare (implicit a finanțelor publice locale) precum și de o atitudine statică și reactivă la problemele punctuale și responsabilitățile ce îi revin. La o privire mai atentă se poate constata că o parte din aceste probleme cheie deși au același enunț (conținut) se referă de fapt la realități diferite, ceea ce ar putea să însemne că deși pașii necesari a acestei reforme sunt cunoscuți și de așteptat (și sunt chiar dorite) administrația locală este și ea prinsă nepregătită de fiecare dată.

Ca o sinteză a capitolului, principalele recomandări care se pot face pentru îmbunătățirea implementării procesului de descentralizare sunt :

- Odată cu descentralizarea unor activități, administrația centrală să indice și sursele de finanțare care urmează să susțină noile servicii.
- Să existe o strategie a descentralizării: acțiuni, durate, responsabilități, obiective clare.
- Să existe o evaluare anterioară care să indice numărul optim de servicii descentralizate și resursele necesare.
- Să existe o monitorizare periodică a procesului de descentralizare până când localitățile demonstrează că ea nu mai este necesară.
- Necesitatea unor programe de instruire și perfecționare continuă a celor implicați în implementarea descentralizării finanțelor publice locale din administrațiile publice locale și centrale.





În pofida progreselor care s-au făcut în ultimii ani, în România încă nu se poate vorbi de o autonomie locală reală. Bugetele locale depind foarte mult de resursele pe care le primesc de la nivel central, proporția acestora din urmă depășind 50% în cele mai multe cazuri. Foarte puține comunități locale sunt cele care reușesc să realizeze venituri proprii suficiente. În același timp echilibrarea bugetelor locale este o necesitate. În prezent o mare parte a comunităților locale românești au un pronunțat caracter de ruralitate ceea ce nu le permite să realizeze destule venituri. În plus, având în vedere că România dorește să se integreze în Europa, nu trebuie uitat faptul că principii ca cel al solidarității și al eliminării dezechilibrelor existente între zone sau localități sunt principii adoptate de Uniunea Europeană și pe care trebuie să ni le asumăm.

Modul în care echilibrarea se realizează însă, stârnește discuții aprinse în fiecare an, până în prezent negăsindu-se o formulă optimă în acest sens. De altfel, și criteriile suferă schimbări. Cele mai multe suspiciuni sunt legate de repartizarea acestor sume către județe în condițiile în care nu există prevederi legale clare care să o reglementeze, existând influențe de natură politică, dar și economică. O soluție cu care au fost de acord atât reprezentanții ai comunităților localităților dezvoltate cât și ai celor care realizează venituri insuficiente a fost ca un procent mai mare din impozitul pe venit să rămână pe plan local, în acest caz numărul localităților care ar avea nevoie de sume pentru echilibrare micșorându-se în mod evident.

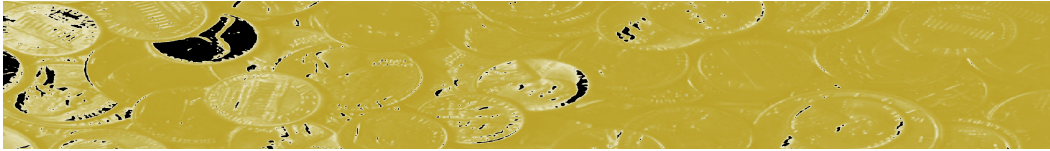
Creșterea veniturilor pe plan local prin această modalitate ar reprezenta o soluție și în cazul descentralizării. Deși considerată în sine un lucru pozitiv și în deplin acord cu procesul democratic implementarea descentralizării a ridicat probleme, cele mai importante fiind neasigurarea resurselor financiare necesare precum și inexistența unei pregătiri anterioare. Aceste aspecte duc către o singură concluzie și aceea este lipsa unei strategii clare și de comună cunoaștere în privința descentralizării. Nu există încă o viziune națională inițiată de autoritățile centrale în consultare cu cele locale dar nici strategii de dezvoltare locală în conformitate cu problemele punctuale sesizate.

Insuficiența fondurilor este și o cauză dar și un motiv pentru elaborarea unor politici publice locale corespunzătoare. În spiritul acestei idei, autoritățile locale în cooperare cu cele naționale și inclusiv pe baza sprijinului acestora, ar trebui să aibă în vedere o proiecție bugetară multianuală.

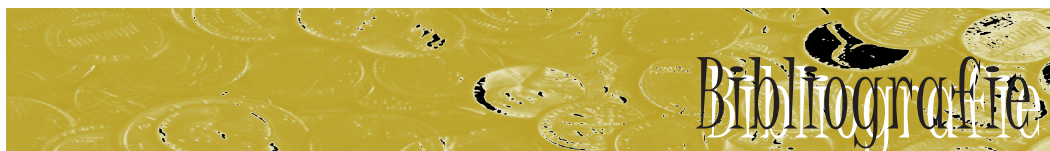
Tocmai din acest motiv devine imperativ necesară deprinderea membrilor consiliilor locale și respectiv județene cu practici și tehnici de management local ca și cu particularitățile de elaborare a politicilor publice locale.

Chiar dacă statul asigură încă importante resurse, în cea mai mare proporție acestea au destinație specială, ceea ce nu permite comunităților locale să aibă libertate în gestionarea fondurilor. În acest caz mărirea cotei din impozitul pe venit reprezintă o soluție în sensul unei mai largi autonomii care să permită autorităților locale să cheltuiască în funcție de propriile necesități.

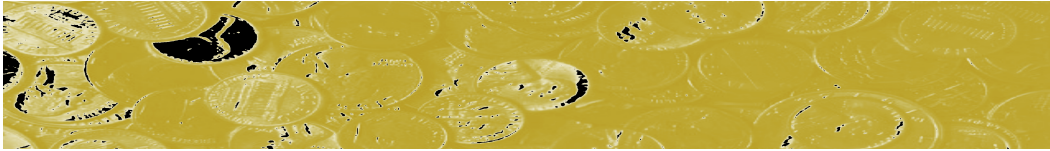
În același timp, responsabilitatea pentru asigurarea unor venituri locale suficiente nu



trebuie să aparțină în mare măsură autorităților centrale. Autoritățile locale ar trebui să fie preocupate în primul rând de găsirea unor soluții de suplimentare a veniturilor pe plan local și abia apoi de obținere unor fonduri sporite de la nivel central.



- Bimber, B. (1994) *The Decentralization Mirage*.
- Bird, R. M., Robert D. E., & Wallich, C.I. (Eds.) (1995) *Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectorial Study*. Washington, D.C., World Bank.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.) (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Costea, M. (2000) *Introducere în administrația publică*, Ed. Economică, București.
- Kaufman, R. R. (1990) *Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico. In: Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. (Nelson, J.M. Ed.) Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Lacasse F. (2000) *Elaborarea bugetelor și a politicilor: Probleme, tensiuni și soluții. In: Bugetarea și elaborarea politicilor*. Lucrările SIGMA, 8, FDSC, București.
- Linz, J. J. & Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, MD.
- Litvack, J., Junaid A., & Bird, R. (1998) *Rethinking Decentralization in Developing Countries. The World Bank Sector Studies Series*. World Bank, Washington, D.C.
- Miller, J. G. (1991) *Government Financial Management Theory*.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Ed., McGraw-Hill, New York.
- Pamfil, C., Șerban, D., Giosan, V., Tiron Tudor, A., & Gherasim, I. (2000) *Manual de instruire în domeniul finanțelor publice locale managementul schimbării*, Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, ediția II, București.
- Poenaru, M. (1998) *Politică socială și indicatori sociali*. Editura All, București.
- Rosen, S. H. (1999) *Public Finance*. 5th edition.
- Smith, C. W., Carlos H. A., & Gamarra, E.A. (Eds.) (1994) *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. The State, Structural Reform, and Democratization in Brazil*. Transaction Publishers, New Brunswick..
- (1994) *Economic and Social Progress in Latin America, 1994 Report. Special Report: Fiscal Decentralization*. October, Washington, DC., IDB/Johns Hopkins University Press.
- (1998) *New Directions for the Transition Economies; Report No.18426 ECA Eu-*

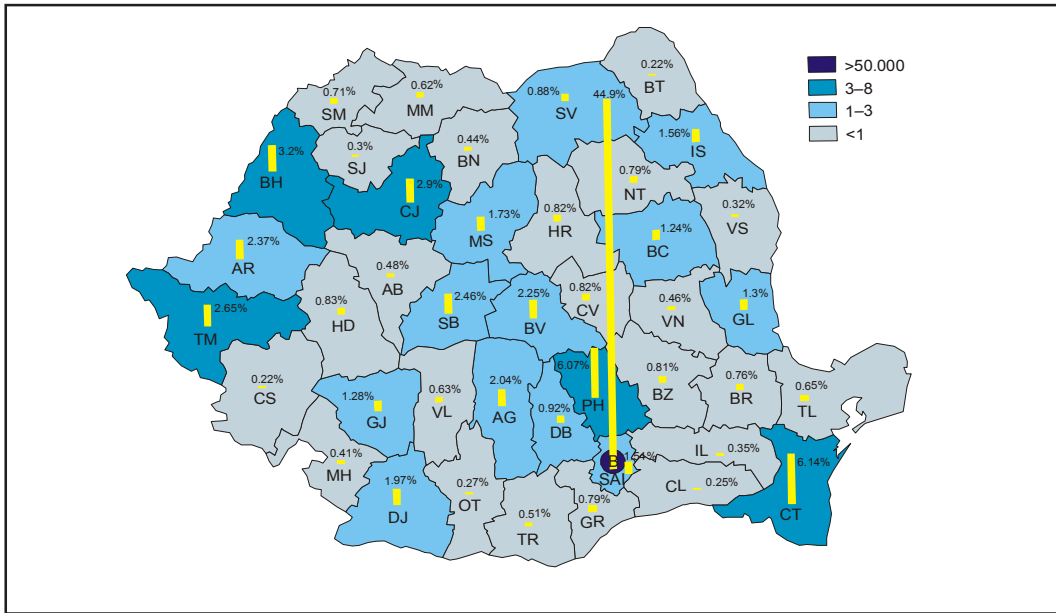


*rope and Central Asia Infrastructure Sector Unit. World Bank, September 25, 1998.*

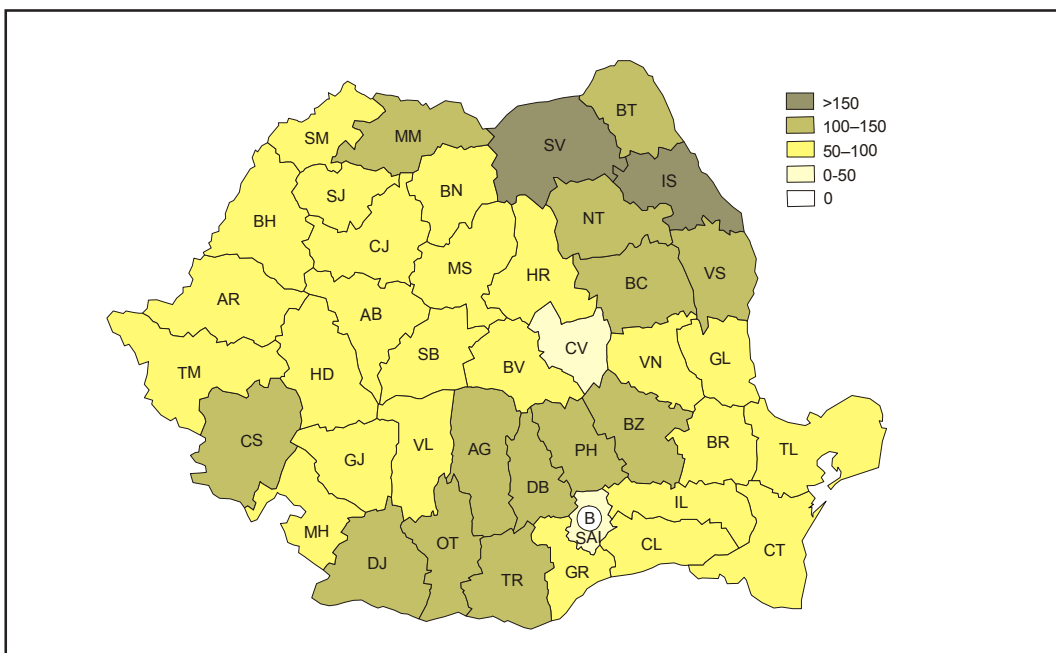
— (1994) *Rapoarte introductive la conferința: Democrația și dezvoltarea locală în România. Capitolul Finanțele Locale, București, 28-30 octombrie 1994.*

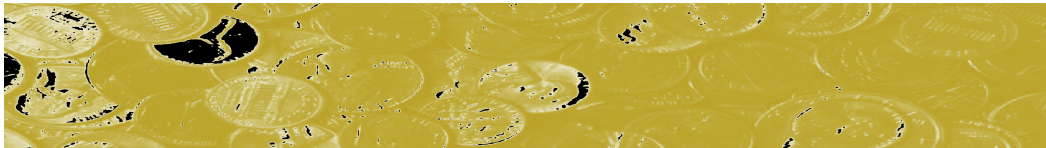
Anexa 1

*Contribuția județelor la bugetul de stat din impozitul pe venit, în anul 2000.  
(cifrele din legendă în mii de miliarde lei; barele verticale reprezintă ponderea sumelor respective în procente)*

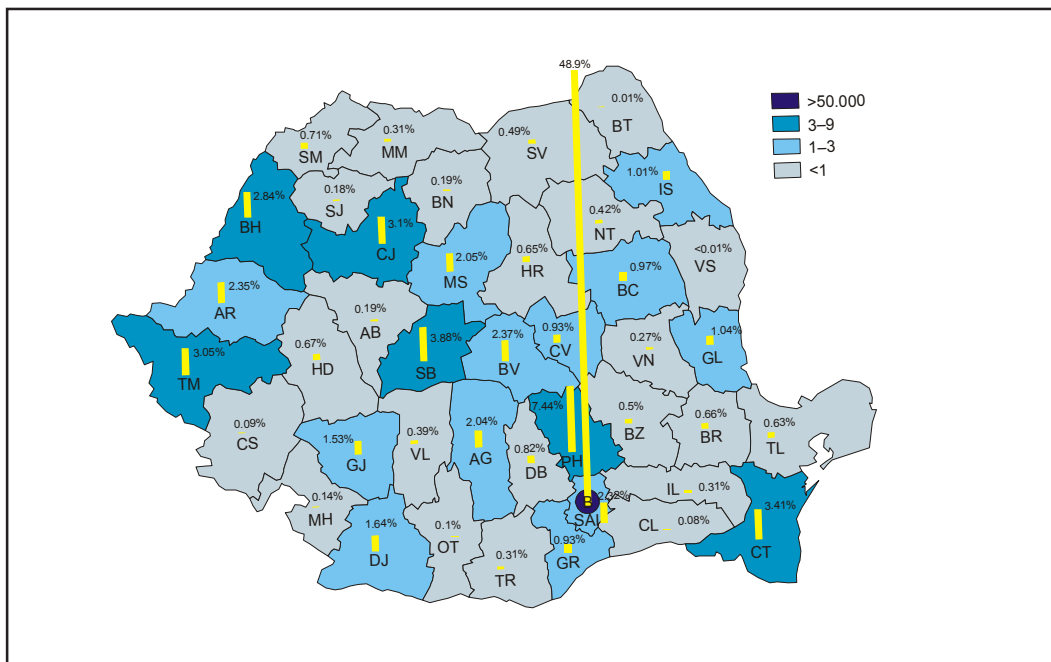


*Sumele defalcate din impozitul pe venit, alocate pentru echilibrarea bugetelor locale în anul 2001.  
(cifrele din legendă în mii de miliarde lei)*

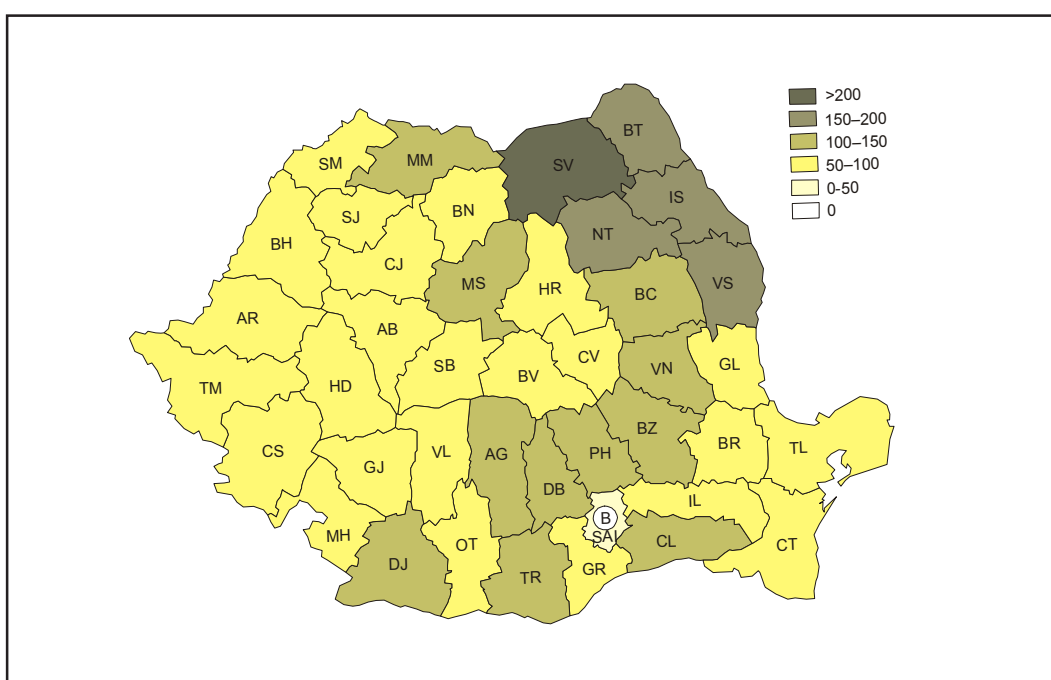


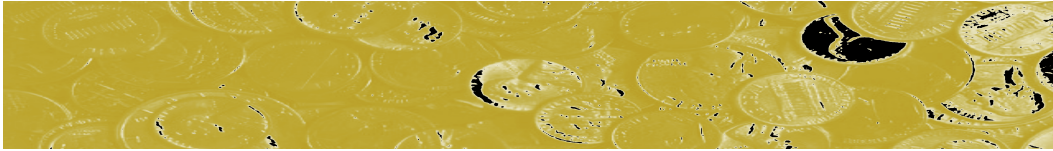


Contribuția județelor la bugetul de stat din impozitul pe venit, în anul 2001.  
(cifrele din legendă în mii de miliarde lei; barele verticale reprezintă ponderea sumelor respective în procente)



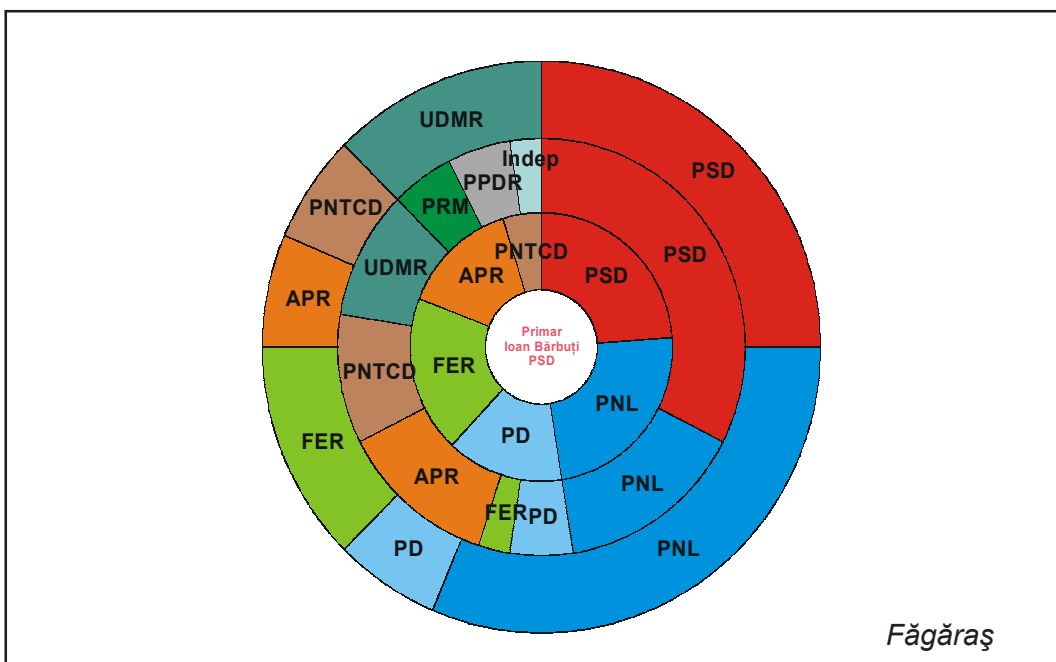
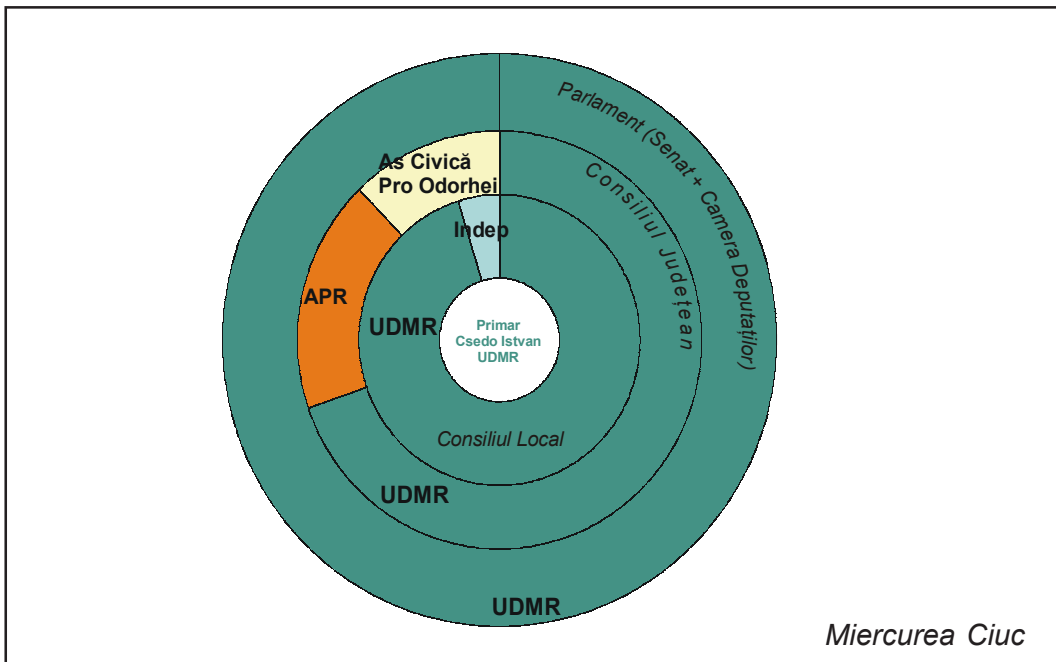
Sumele defalcate din impozitul pe venit, alocate pentru echilibrarea bugetelor locale în anul 2002.  
(cifrele din legendă în mii de miliarde lei)

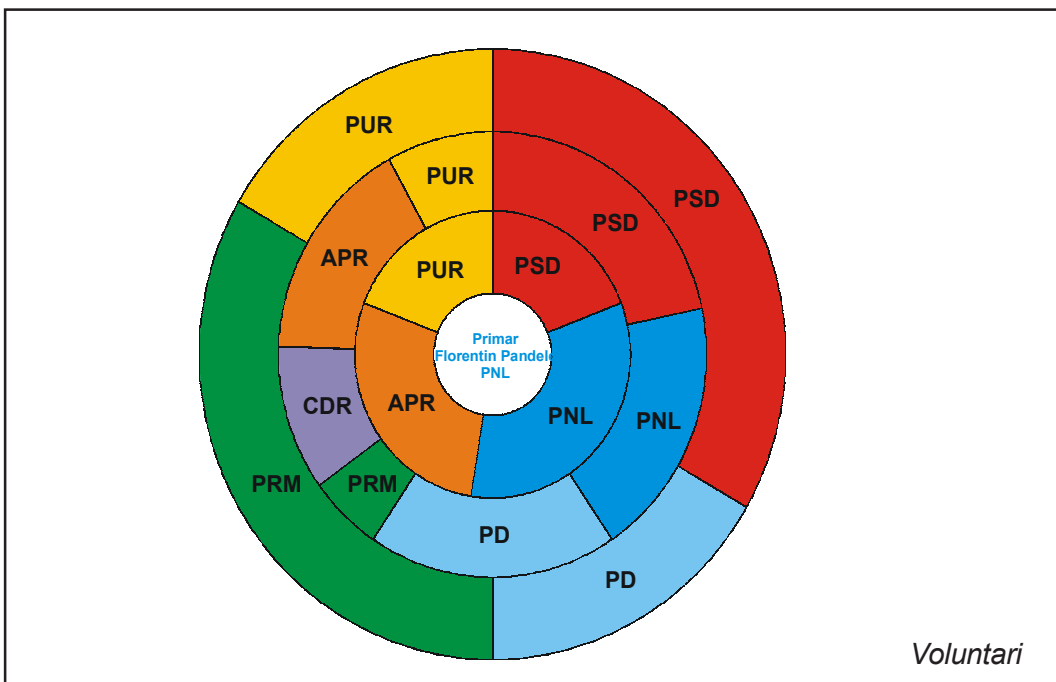
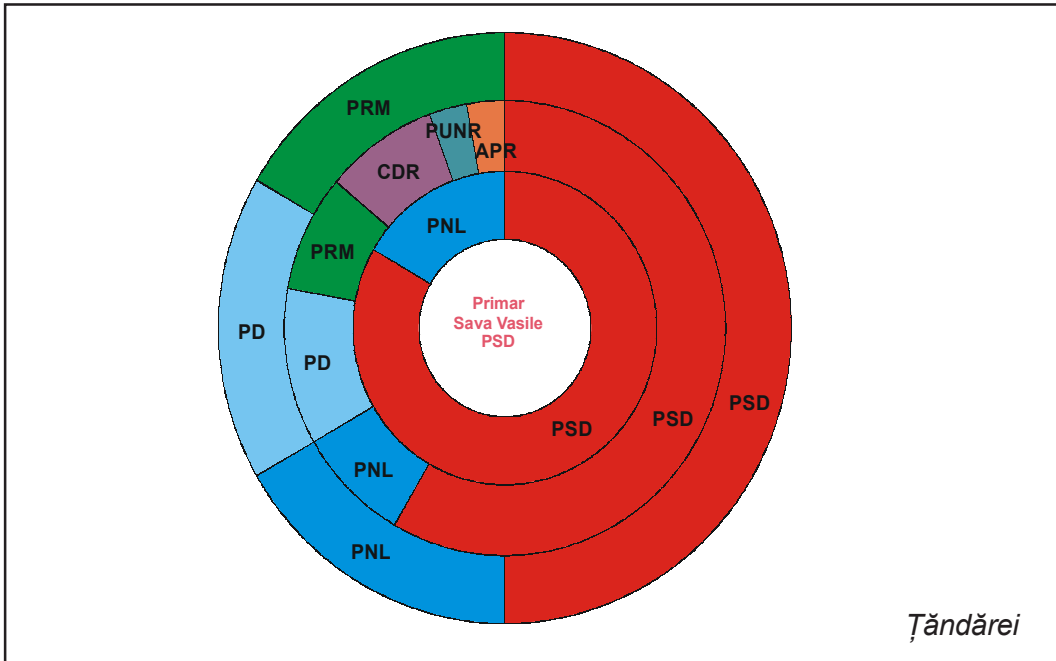
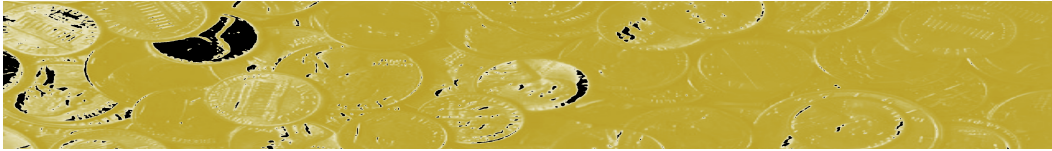




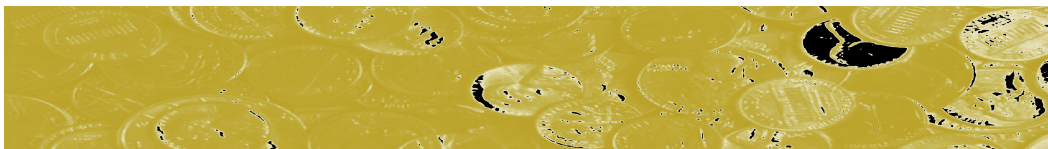
Anexa 2

Configurația politică a consiliilor locale în cele patru localități (inelul interior).  
Configurația politică a consiliilor județene și repartizarea mandatelor parlamentare (inelele exterioare).









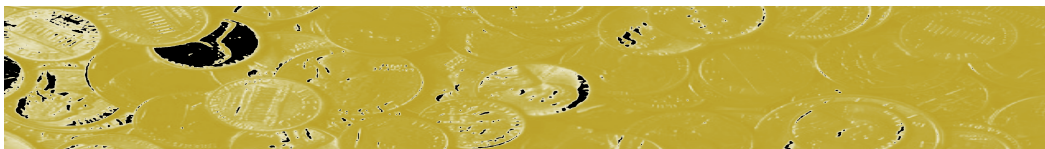
### Anexa 3

#### Fișa localităților din studiul de caz la nivelul anului 1999\*

	UNITATEA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ			
	Miercurea Ciuc	Făgăraș	Țândărei	Voluntari
Echiparea teritoriului				
1.Suprafața totală – ha	11766	3905	11301	3808
2.Lungimea străzilor orășenești - total - km	103	53	73	
3. Lungimea străzilor orășenești modernizate – km	78	46	36	
4. Lungimea simplă a rețelei de distribuție a apei potabile – km	64,9	78,1	51,8	10,1
5. Lungimea simplă a rețelei de canalizare – km	41,4	41,6	11,4	17,8
6.Lungimea simplă a conductelor de distribuție a gazelor – km	54,5	84		
Populația				
1. Populația totală - la 01.VII. (stabilă)	46385	44433	14607	27046
Forța de muncă				
1.Salariați - total - număr mediu – persoane	24257	8746	2910	5560
2.Număr mediu salariați în agricultură - total – persoane	461	149	365	432
3.Număr mediu salariați în industrie – total – persoane	10049	4669	1055	2348
Învățământ				
1.Unități de învățământ - total – număr	42	24	10	6
2.Grădinițe de copii – număr	20	12	4	3
3.Scoli de învățământ primar și gimnazial – număr	13	7	4	2
4.Licee – număr	8	4	2	1
5.Școli postliceale – număr		1		
Cultură și artă				
1.Biblioteci - total – număr	36	12	5	4
2.Teatre și instituții muzicale - total – număr	2			
Sănătate				
1.Spitale - sector public – număr	1	1	1	
2.Dispensare medicale - sector public – număr	5	3	1	
3.Policlinici - sector public – număr	1			
4.Creșe - sector public – număr	2	1		
5.Farmacii - sector public – număr	1		1	
Agricultură				
1.Suprafața agricolă după modul de folosință - ha	6124	2154	9309	2057
Investiții – Construcții				
1.Locuințe terminate – total – număr	70	67	42	11
2. Locuințe terminate din fondurile populației – număr	26	67	42	11
3. Locuințe terminate din fonduri publice – număr	44			
Turism				
1.Unități de cazare - total – număr	6	3		
2.Hoteluri – număr	3	1		
3.Cabane – număr	1			
4.Vile turistice – număr	1			

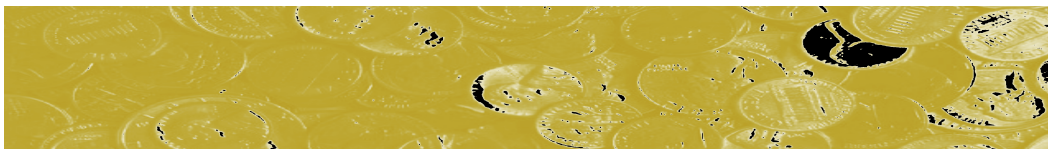
Sursa: Comisia Națională de Statistică

\* Reprezintă ultimele date centralizate



*Anexa 4*  
*Lista serviciilor*

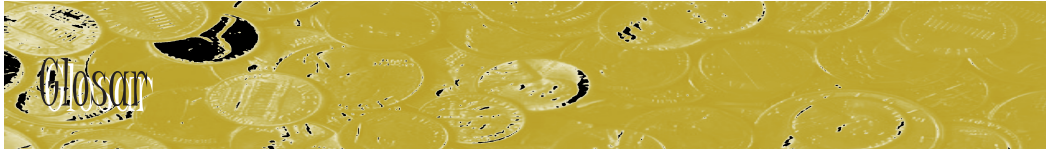
Nr. crt.	Serviciul descentralizat	Legea
1.	Comisiile pentru protecția copilului la nivel județean și a sectoarelor municipiului București, precum și a Serviciilor publice specializate pentru protecția copilului la nivel local	Ordonanța de urgență a Guvernului nr.25/1997 cu privire la adopții Ordonanța de urgență a Guvernului nr.26/1997 privind protecția copilului aflat în dificultate
2.	Direcțiile sanitar-veterinare județene și ale Municipiului București și serviciile medical-veterinare particulare	Ordonanța de urgență a Guvernului nr.160/1998
3.	Direcțiile fitosanitare județene și ale municipiului București	Ordonanța de urgență a Guvernului nr.71/1999
4.	Serviciile comunitare pentru cadastru și agricultură	Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2001
5.	Servicii publice comunitare de evidență a persoanelor	Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2001
6.	Serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor	Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2001
7.	Servicii de transport public local de călători	Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2001
8.	Servicii publice de salubritate a localităților	Ordonanța de urgență a Guvernului nr.87/2001
9.	Servicii publice comunitare pentru situații de urgență	Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2001



## Anexa 5

### Probleme și propuneri din perspectiva administrației centrale

Probleme	Propuneri
<p>1. sumele alocate de la NC la NL =&gt; :</p> <p>a. neconcordanțe ale traseului</p> <p>b. neconcordanțe ale competențelor</p> <p>c. subiectivism</p> <p>2. descentralizarea serviciilor fără o alocare corespunzătoare de resurse</p> <p>3. imposibilitatea contractării de credite datorită lipsei de delimitare dintre domeniul public și domeniul privat</p> <p>4. lipsa unei proiecții și a unei strategii pe termen lung</p> <p>5. solicitările autorităților județene</p> <p>6. prea puține surse de constituire pentru bugetele locale</p> <p>7. caracterul de ruralitate al comunelor și satelor românești</p> <p>8. dezechilibrele dintre municipii, orașe și comune dar și disparitățile dintre județe</p> <p>9. fondurile speciale</p> <p>10. lipsa de interes a cetățenilor</p>	<p>11. repartizarea sumelor ar trebui să țină cont de criteriile statistice pentru a preveni influențele politice (sistem de indicatori aplicabili în repartizarea sumelor pe județe)</p> <p>12. să existe o strategie a descentralizării: acțiuni, durate, responsabilități, obiective, ceea ce în cazul României nu s-a întâmplat, descentralizarea făcându-se la întâmplare</p> <p>13. crearea unei diversități a surselor pentru o creștere a veniturilor</p> <p>14. impozitele să se plătească în localitatea unde locuiește contribuabilul și nu acolo unde lucrează, dacă localitățile sunt diferite deoarece cheltuielile se fac la domiciliu și în acest caz cota defalcată din impozitul pe salarii nu se întoarce la cel care plătește impozitul (principiului localității, Franța)</p> <p>15. hotărâri periodice, prin act normativ, referitoare la județele alocatoare și cele acceptoare</p> <p>16. să existe o armonizare a legislației în termeni de conținut și de perioadă</p> <p>17. introducerea regiunilor ca unitate administrativ teritorială care să preia o parte din sarcinile descentralizate</p> <p>18. fondurile speciale (de exemplu, fondul pentru drumuri) să se afle sub control parlamentar; de asemenea, alcătuirea fondurilor speciale la începutul anului astfel încât autoritățile locale să își poată elabora proiectele bugetelor locale incluzându-le și pe acestea =&gt; eficientizarea accesului la resursele de la bugetul de stat pentru autoritățile locale</p> <p>19. crearea de instituții de credit pentru administrația locală: bancă alimentată din resurse ale bugetul de stat (capitalizată) + BERD + resurse din bugetele locale</p> <p>20. alinierea la standardele europene, ceea ce presupune crearea a două bugete locale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- buget local de funcționare a serviciilor publice</li> <li>- buget local de dezvoltare (credite)</li> </ul>



### **Autorități ale administrației publice locale**

Consiliile locale, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București, ca autorități deliberative, și primarii, președinții consiliilor județene și primarul general al municipiului București, ca autorități executive.

### **Buget local**

Act administrativ prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile anuale ale unei colectivități locale.

### **Cheltuieli bugetare**

Cheltuieli aprobate și efectuate din bugetele locale, din bugetele instituțiilor și serviciilor publice de interes local și din bugetele activităților finanțate integral din venituri extrabugetare, în limita și cu destinația stabilite prin bugetele respective.

### **Credit bugetar**

Suma aprobată în bugetele locale, în bugetele instituțiilor și serviciilor publice de interes local și în bugetele activităților finanțate integral din venituri extrabugetare, reprezentând limita maximă până la care se pot angaja și efectua cheltuieli.

### **Datorie publică locală**

Totalitatea obligațiilor de plată la un moment dat ale autorității administrației publice locale, rezultate din acorduri și contracte de împrumut interne și externe, prin care se stipulează termenii și condițiile împrumutului dintre beneficiar și creditor.

### **Deconcentrare**

Sistem prin care se transferă responsabilități din cadrul structurilor administrației publice centrale, de la centru către nivelurile sale locale,

subordonate ministerelor și altor organe de stat.

### **Deficit bugetar**

Partea cheltuielilor ce nu poate fi acoperită din veniturile bugetare ale unui an cu excepția veniturilor și a cheltuielilor cu destinație specială.

### **Delegare**

Transferul responsabilităților autorităților centrale către cele locale sau către alte entități autonome în scopul execuției unor sarcini specifice în numele și cu răspunderea asumată în fața autorităților centrale.

### **Descentralizare**

Principiu de organizare și conducere a statului conform cu care are loc un transfer al puterii de decizie de la nivel central la nivel local.

### **Dobânda**

Prețul folosirii temporare a capitalului împrumutat.

### **Echilibru bugetar**

Egalitatea dintre veniturile bugetare și cheltuielile bugetare în cadrul unui exercițiu bugetar.

### **Excedent bugetar**

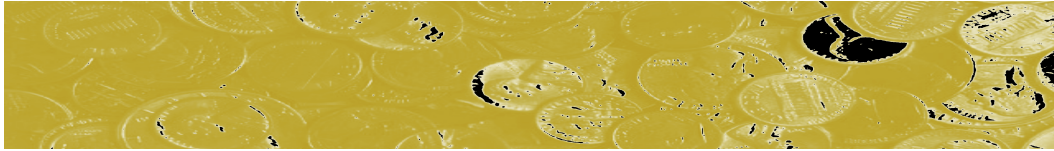
Suma cu care veniturile bugetare depășesc cheltuielile bugetare pe un an bugetar.

### **Execuție bugetară**

Activitatea de încasare a veniturilor bugetare și de efectuare a cheltuielilor aprobate prin buget.

### **Execuție de casă a bugetului**

Complex de operațiuni care se referă la încasarea, păstrarea și eliberarea de resurse financiare pentru efectuarea cheltuielilor publice locale. La baza



execuției de casă a bugetului stau următoarele principii: delimitarea atribuțiilor persoanelor care dispun de utilizarea resurselor financiare de atribuțiile celor care execută încasarea acestora și unitatea de casă, potrivit căreia veniturile fiecărui buget sunt concentrate în întregime în cont, de unde se eliberează resurse financiare pentru efectuarea cheltuielilor, fiind interzisă efectuarea de plăți direct din veniturile bugetare încasate.

#### **Exercițiu bugetar**

Perioadă de timp egală cu 12 luni în care se întocmește și execută bugetele publice. Exercițiul bugetar corespunde anului calendaristic (1 ianuarie-31 decembrie).

#### **Finanțe locale**

Totalitatea operațiunilor financiare pe care le realizează o autoritate locală în cursul îndeplinirii atribuțiilor sale prevăzute de lege, în acord cu un mandat specific acordat de alegătorii săi.

#### **Finanțe publice**

Totalitatea relațiilor sociale și de natură economică ce apar în procesul realizării și repartizării resurselor statului pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale.

#### **Fiscalitate**

Totalitatea reglementărilor referitoare la stabilirea contribuabililor, mărimii impozitelor, taxelor și contribuțiilor precum și la modalitățile de plată.

#### **Fond de rezervă bugetară**

Fond prevăzut la partea de cheltuieli a bugetelor locale. Cuantumul acestui fond se stabilește o dată cu elaborarea și adoptarea bugetului respectiv, fiind destinat finanțării unor acțiuni sau sarcini intervenite în cursul anului, precum și înlăturării efectelor unor calamități naturale.

#### **Fond de rulment**

Partea din excedentul anual bugetar definitiv al bugetului local, care se constituie la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale și se utilizează potrivit prevederilor prezentei legi.

#### **Impozit**

Prelevare a unei părți din veniturile și din averea persoanelor fizice și juridice, obligatorie, cu titlu nerambursabil și fără contraprestație.

#### **Impozit direct**

Impozit care se percepe direct de la subiecții impozabili, stabiliți pe baza datelor de care dispun organele fiscale privind persoanele, averea, posesiunea sau venitul fiecărui contribuabil. Acest impozit vizează existența venitului sau a averii.

#### **Impozit indirect**

Impozit care se aplică asupra vânzării bunurilor sau prestării unor servicii. Acest impozit vizează utilitatea venitului sau a averii.

#### **Împrumut municipal**

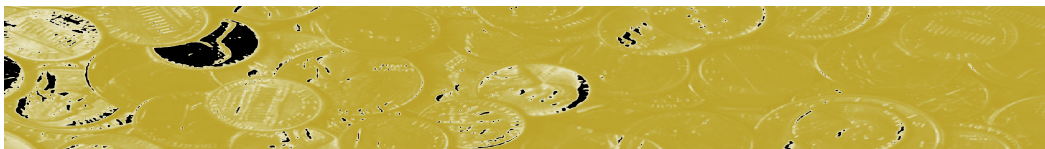
Suma acordată de un creditor unei autorități a administrației publice locale, rambursabila la un anumit termen (scadenta), cu obținerea unei sume în plus (dobânda) în favoarea creditorului.

#### **Instituții publice**

Instituțiile care gestionează bani publici și se întrețin din bani publici. Ele deservesc un interes general de specialitate de regulă. Exemple: școală, primăria, spital, muzeu județean.

#### **Ordonatori de credit**

Conducător al unei instituții căruia îi este acordat prin lege dreptul de a



utiliza credite bugetare. Există trei categorii de ordonatori de credite: Ordonatori principali de credite: primari. președinți de consilii județene, Primarul General al Capitalei

#### **Ordonatori secundari și terțiari de credite**

Conducători ai instituțiilor publice cu personalitate juridică din subordinea fiecărui consiliu local.

#### **Serviciu public**

Instituție administrativă care efectuează lucrări de interes general sub un regim de putere publică.

#### **Subvenție**

Ajutor financiar vărsat de stat sau de o persoană publică unei autorități administrative, în scopul favorizării activităților de interes general cu care se ocupă acestea.

#### **Sume defalcate**

Partea din unele venituri ale bugetului de stat, care se alocă unităților administrativ-teritoriale în vederea echilibrării bugetelor proprii ale acestora, potrivit prevederilor prezentei legi și ale legii bugetului de stat.

#### **Taxa**

Suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă pentru serviciile prestate acesteia de către un agent economic, o instituție sau un serviciu de utilitate publică.

#### **Transferuri cu destinație specială**

Sume de bani alocate de la bugetul de stat sau din alte bugete pe care autoritățile locale le pot folosi numai pentru cheltuieli a căror destinație este stabilită de autoritatea care efectuează transferul.

#### **Trezorerie**

1. Totalitatea operațiunilor bănești, financiare și bugetare, efectuate de către autoritățile executive pentru mobilizarea mijloacelor bănești necesare îndeplinirii sarcinilor și funcțiilor acestora;
2. Instituția care efectuează aceste operațiuni;

#### **Vărsământ**

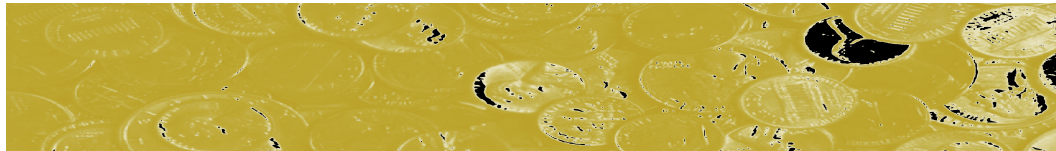
Plata unei sume, efectuată de un agent economic sau de o instituție publică ori financiară în vederea stingerii unei obligații legale.

**Venituri bugetare** - resursele bănești care se cuvin bugetelor locale, bugetelor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, bugetelor activităților finanțate integral din venituri extrabugetare, în baza unor prevederi legale, formate din impozite, taxe și alte vărsăminte.

**Venituri cu destinație specială** - se constituie din taxe speciale, venituri din diferite fonduri (pentru drumurile publice, pentru locuințe, din fondul de intervenție) care se încasează numai de la persoane fizice sau juridice care se folosesc de serviciile publice locale pentru care s-au instituit taxele respective.

**Venituri din capital:** resursele financiare obținute din vânzările de active deținute de autorități (terenuri, clădiri, valorificarea unor bunuri).

**Veniturile fiscale** - cuprind taxele și impozitele pe care autoritățile locale le colectează de la populație. Cele mai importante taxe locale colectate sunt impozitul pe diferite venituri realizate de persoanele fizice și juridice taxa pentru folosirea terenurilor proprietate de stat, impozitul pe clădiri și terenuri de la persoane juridice.



**Veniturile nefiscale** - se referă la diverse surse de venit la bugetul local, altele decât taxele și impozitele. Din modul în care sunt structurate bugetele locale în România reies două categorii principale de astfel de venituri:

vărsămintele efectuate de către instituțiile publice din localitate și vărsămintele efectuate de regiile autonome. Instituțiile publice și regiile autonome cedează astfel bugetelor locale o anumită sumă din profitul net realizat.

#### Lista de abrevieri

<b>APC</b>	Administrația publică centrală
<b>APD</b>	Asociația Pro Democrația
<b>APL</b>	Administrația publică locală
<b>BS</b>	Bugetul de stat
<b>BL</b>	Buget local
<b>CJ</b>	Consiliul Județean
<b>CL</b>	Consiliul Local
<b>DGFP</b>	Direcția Generală a Finanțelor Publice
<b>FDS</b>	Fonduri cu destinație specială
<b>IPP</b>	Institutul pentru Politici Publice
<b>PBL</b>	Proiectul bugetului local
<b>PCJ</b>	Președintele Consiliului Județean
<b>PLBS</b>	Proiectul legii bugetului de stat
<b>SD</b>	Sume defalcate
<b>TVA</b>	Taxa pe valoarea adăugată
<b>UA-T</b>	Unități Administrativ-Teritoriale

# Seria administrație publică locală

---

---

---

Fiecare activitate a administrației locale înseamnă în cele din urmă bani, iar singurul element comun, bugetul, cuprinde toate aceste informații.