
BUGETELE LOCALE ÎNTRE TEORIE ȘI PRACTICĂ¹

ANCA GHINEA
Institutul de Politici Publice

SORIN CIOCAN
Institutul de Politici Publice

Studiul este bazat pe o cercetare de teren realizată atât la nivel central cât și local. În acest sens el sintetizează opiniile actorilor principali la nivel central implicați în procesul de proiectare și adoptare a bugetelor locale. Au fost intervievați membrii ai comisiilor de specialitate din Parlament, membrii ai Ministerului Administrației Publice și Ministerului Finanțelor precum și ai altor instituții centrale cu responsabilități în domeniu.

Componenta cea mai importantă a cercetării însă a constituit-o evaluarea situației existente pe plan local în domeniul bugetelor locale.

INTRODUCERE

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 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:

1. echilibrarea bugetelor locale;
2. aspectele financiare ale descentralizării.

Structural, abordarea din studiul se va realiza 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 direct de pe teren. Conținutul discursului, la ambele niveluri de analiză, va fi atât unul constatativ, cât și unul explicativ.

METODOLOGIA STUDIULUI

Pentru culegerea datelor la nivelul administrației locale s-au trimis *chestionare de opinie, speciale, cu întrebări deschise și*

¹ Studiul este realizat de Institutul pentru Politici Publice din România (IPP) pentru Asociația Pro Democrația (APD), în cadrul proiectului "Administrație Eficientă prin Participare Publică", finanțat de German Marshall Fund of the United States. Autorii studiului au fost coordonatorii proiectului.

închise către toți președinții consiliilor județene din România. Perioada de recoltare a datelor - a fost considerată perioada scursă de la data trimiterii chestionarelor: 4 septembrie 2001 - până la data primirii ultimului chestionar: 19 octombrie 2001.

De asemenea, cercetarea asupra administrației locale s-a oprit și asupra a 4 unități administrativ-teritoriale: Făgăraș – Brașov, Miercurea Ciuc – Harghita, Țândărei – Ialomița și comuna Voluntari – Ilfov. S-au intervievat (folosindu-se interviuri semi-structurate focalizate) actorii implicați 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 Locale, 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 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 01 septembrie – 01 noiembrie 2001.

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.

Aceste date au fost completate de analiza secundară a unor documente sociale. Este vorba de informațiile conținute în Legea finanțelor publice locale, Legea bugetului de stat pe anul 2001, proiectul Legii bugetului de stat pe 2002, 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 4 cotidiene centrale (Adevărul, Evenimentul Zilei, Jurnalul Național, Ziarul Politic), pe perioada 29 martie - 01 noiembrie 2001, perioadă care se suprapune intervalului de timp în care s-au purtat discuțiile referitoare la adoptarea proiectelor de bugete locale.

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

CADRUL LEGAL

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 asigurarilor sociale de stat.

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

○ **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);

○ **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);

○ **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 cuantumi superioare celor prevăzute. În același timp, efectuarea cheltuielilor conform destinației prevăzute în bugetele locale reprezintă o obligație, ce nu pot 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;

○ **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 precedentă lege privind administrația publică locală (Legea 69/1991). De maximă 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. Dezbaterile se fac 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.

Proiectarea și adoptarea bugetelor locale presupune existența a 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. (vezi *Anexa 1*)

Bugetele locale cuprind două capitole principale: veniturile și cheltuielile localităților.

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. (vezi *Anexa 2*)

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

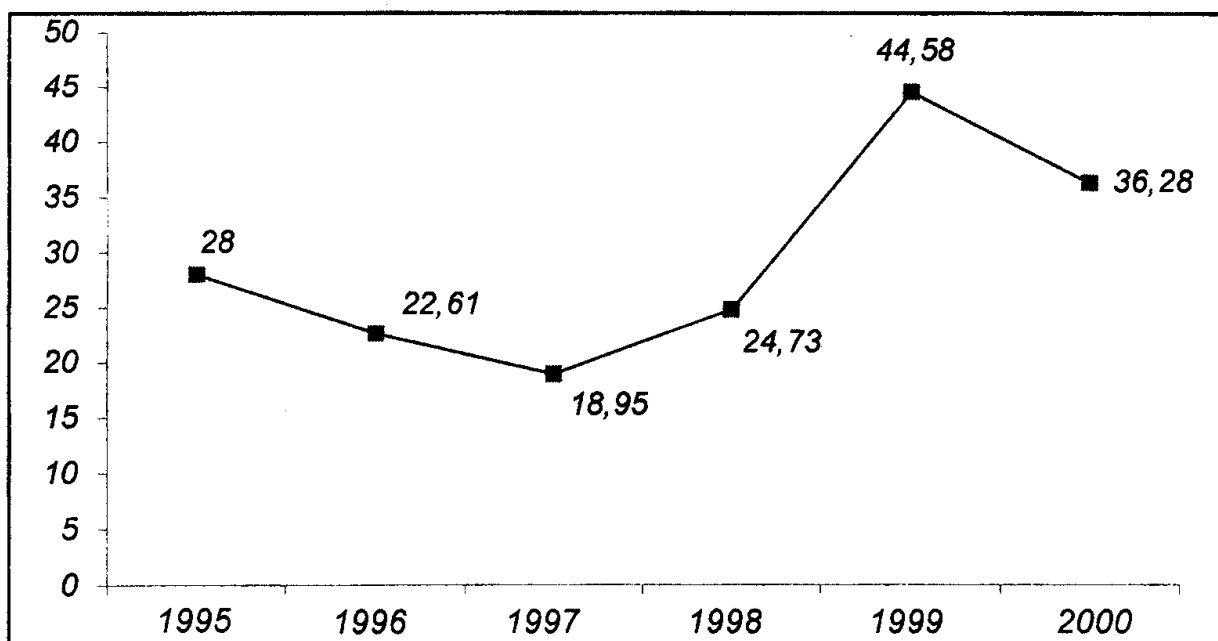


Figura 1. Evoluția ponderii veniturilor realizate pe plan local față de veniturile totale între anii 1995–2000 (în procente)

veniturilor proprii crescând la 44,58%. În decursul anului 2000 există o ușoară scădere (36,28%).

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.

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 de romi mare, mulți dintre ei neavând forme legale de locuire și care beneficiază de serviciile oferite de primărie dar nu contribuie la bugetul local. Primarul orașului Făgăraș afirmă 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.

COMUNICARE ÎN PROCESUL DE PROIECTARE ȘI ADOPTARE A BUGETELOR LOCALE

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

Realitatea arată că datorită lipsei cooperării între membrii aceleiași 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. Cooperarea ar trebui să

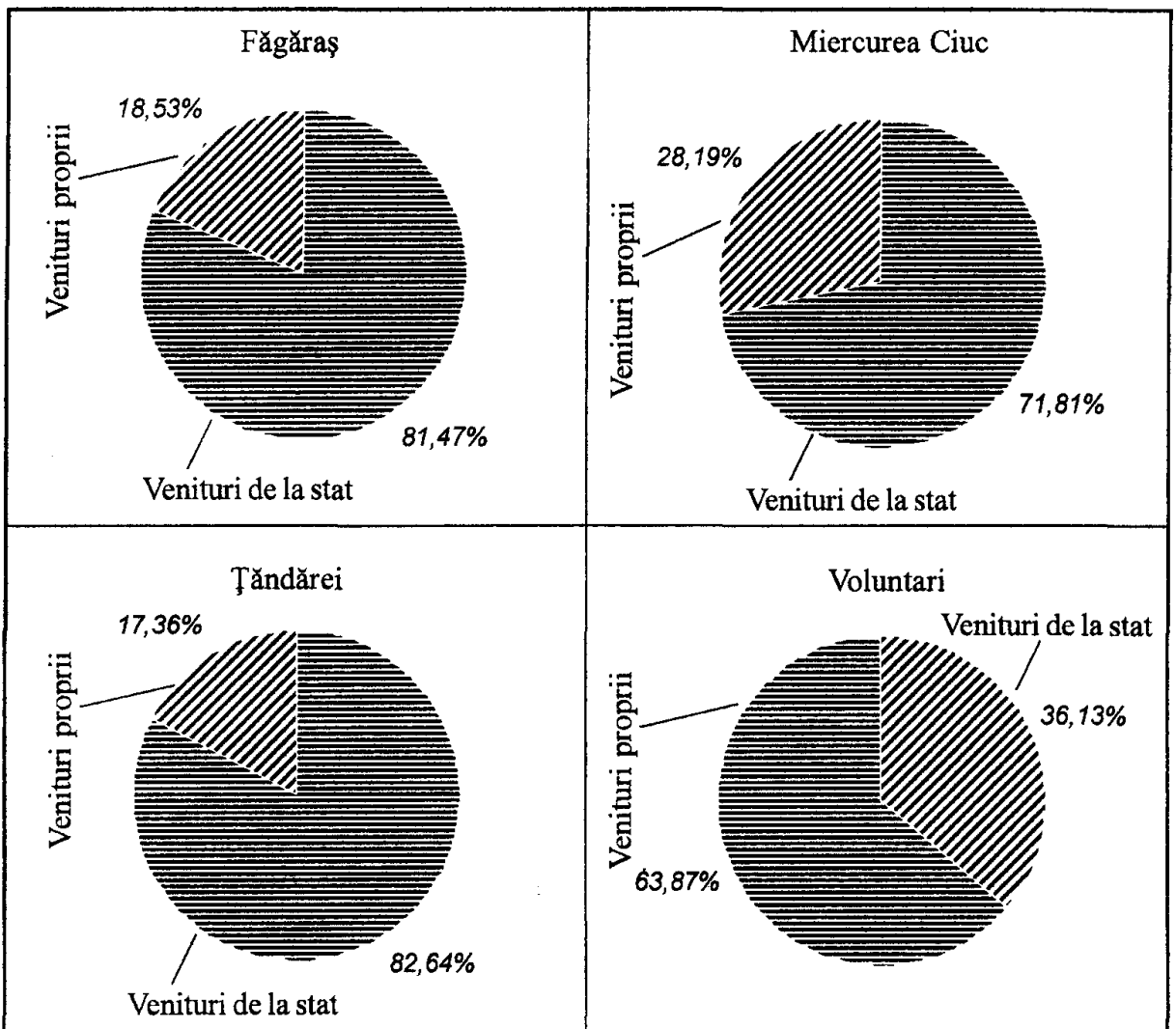


Figura 2. Ponderea veniturilor proprii din venitul total în cele patru localități analizate

îmbracă un caracter permanent, de la etapa de prognozare a activităților pe termen mediu și lung până la cea de implementare a deciziilor financiare. 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.

Parlamentarii, membrii ai comisiilor de abilitare, precum și responsabilii din ministerele de resort - susțin existența unor diferențe de viziune asupra bugetelor locale. Ei afirmă că realitatea se percepe diferit de la București și din teritoriu. Multe decizii

se iau fără a se ține cont de efectele aplicărilor, anumite măsuri se adoptă în mod unitar la nivel național 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 unghiul de vedere al Ministerului Finanțelor.

În ceea ce privește comunicarea între palierul județean și cel local², toți cei intervievați au fost de părere că este foarte utilă

² 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.

o permanentă consultare cu primarii din 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 au mai mult 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. Analiza datelor de sondaj 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.

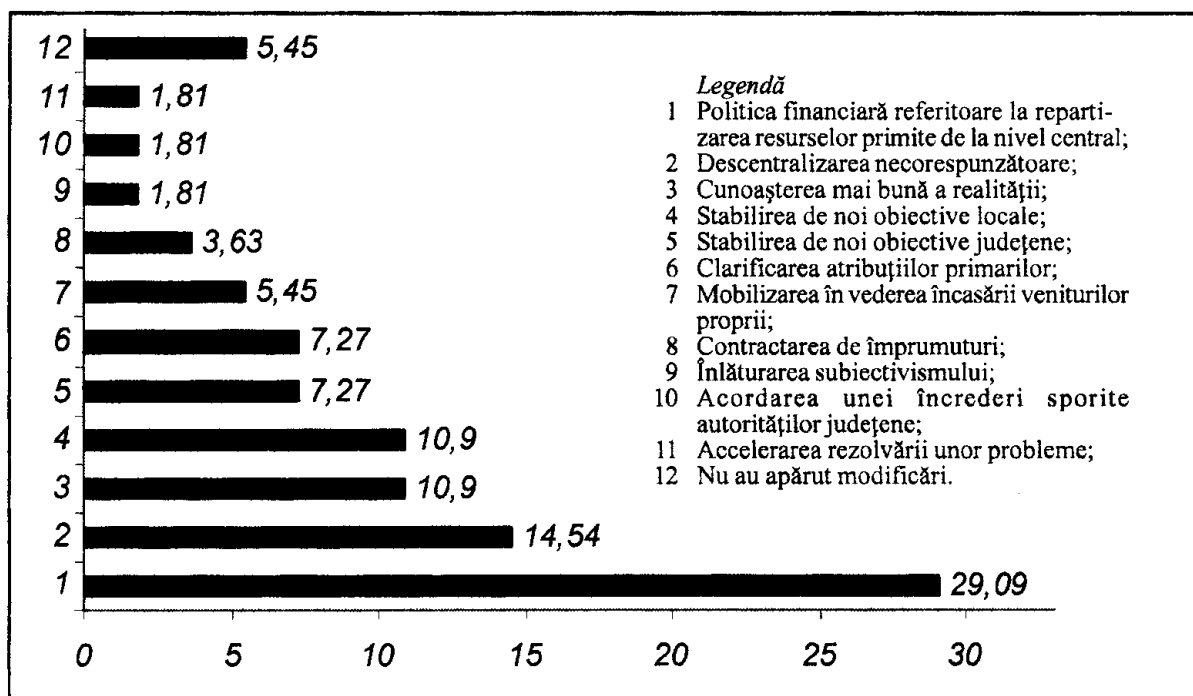


Figura 3. Aspecte modificate în urma discuțiilor dintre autoritățile județene și cele locale cu prilejul repartizării fondurilor pentru echilibrare (în procente)

Aspectele *financiar-cifrice*³ sunt însoțite de un grup de modificări *informale*, concrete în planul 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

³ Așa cum se poate constata, politica financiară referitoare la repartizarea resurselor primite de la nivel central către unitățile administrativ-teritoriale este considerată aspectul care se modifică în cele mai multe dintre cazuri (29,09%). Trebuie remarcat că acest aspect este invers proporțional cu aspectul înlăturării 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 rezidă într-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%).

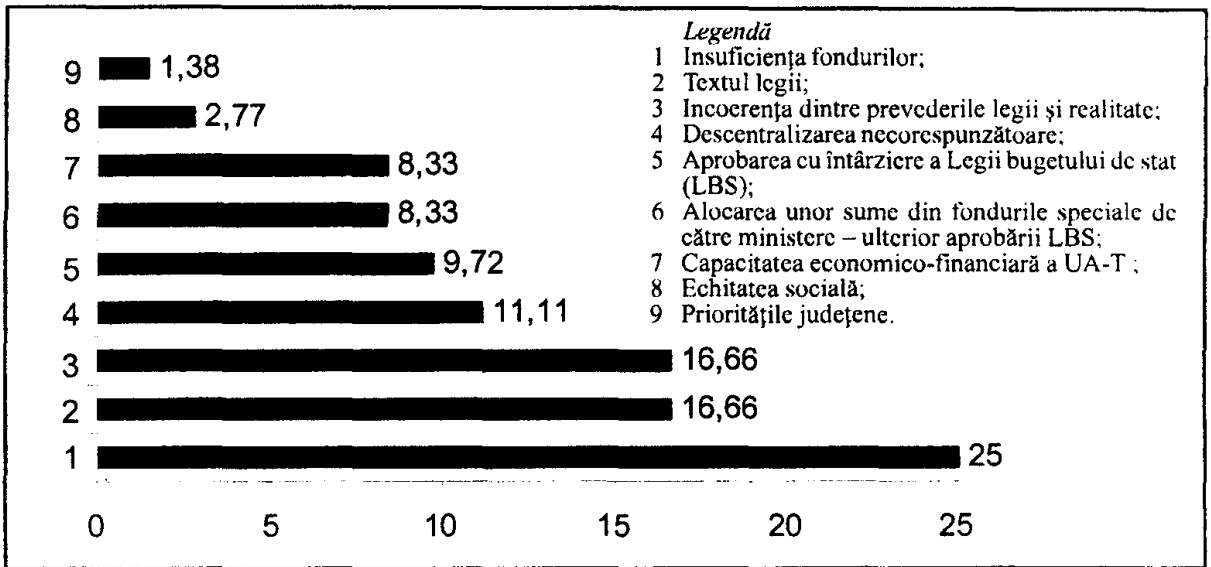


Figura 4. Probleme constante ale procesului de repartizare a fondurilor (în procente)

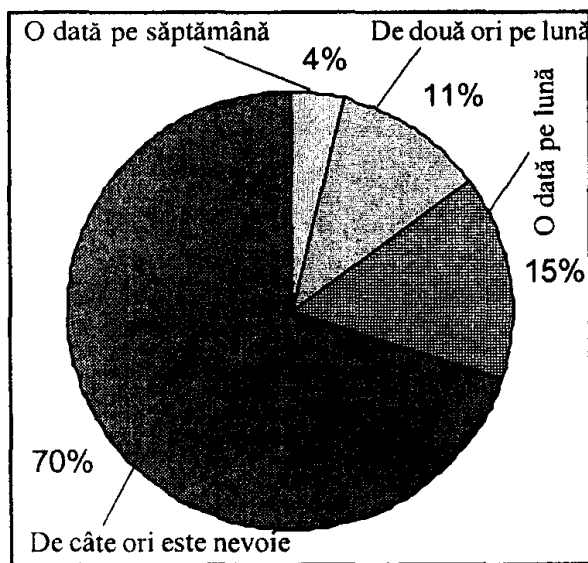


Figura 5. Frecvența comunicării dintre autoritățile județene și cele locale

exact spus, ele se referă la două caracteristici: pe de o parte, problema financiară, pe de altă parte, cadrul legislativ. Alături de listarea acestor probleme care țin de autoritățile centrale, sunt amintite și probleme caracteristice administrației locale. Din punctul de vedere al președinților consiliilor județene însă, acestea nu sunt la fel de pregnante ca cele din prima categorie.

Referindu-se la derularea efectivă a procesului de comunicare, majoritatea președinților de consilii județene PCJ (70%)

îi contactează pe reprezentanții autorității administrației publice locale 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 remarcant procentul totuși mare al PCJ care comunică doar o dată pe lună cu primarii (15%).

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%) ca mijloc de comunicare între paliere. 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. 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

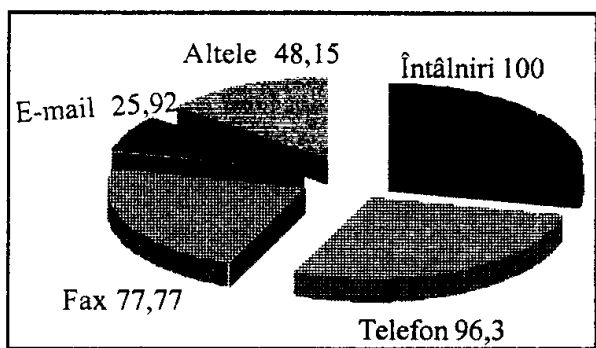


Figura 6. Mijloacele utilizate în comunicarea dintre autoritățile județene și cele locale (în procente)

cât și vertical. Există și aici diferențe între primăriile incluse în studiu. Primăria din Tândărei, spre exemplu, comunică săptămânal cu autoritățile județene și beneficiază de suportul financiar al județului cu aceeași frecvență. La nivelul Primăriei Făgăraș, așa cum reiese din declarațiile reprezentanților acestei instituții, nu poate fi vorba de aceeași colaborare cu autoritățile județene. Din punctul de vedere al Primăriei, disfuncționalitățile pleacă, printre altele, de la faptul că la nivel județean părerile locale nu au o pondere semnificativă.

Așa cum se poate observa, derularea procesului de comunicare este departe de a genera o colaborare efectivă care să prezinte consecințe benefice pentru 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 – aceea 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 poate 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.

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 ale 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 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 atât de a produce, cât și de a distribui, precum și de presiuni politice sau sociale cu care se confruntă comunitățile locale. (vezi Anexa 3)

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) și 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).

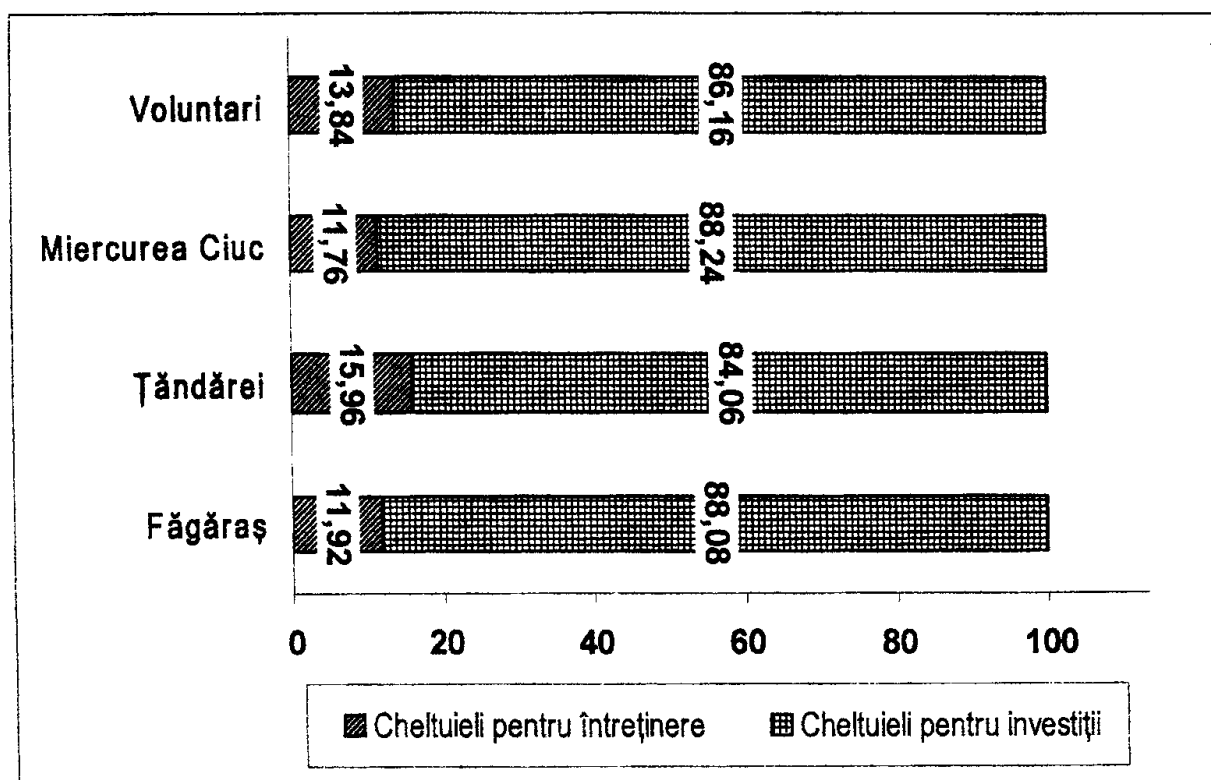


Figura 7. Ponderea cheltuielilor pentru investiții din totalul cheltuielilor, în cele patru localități analizate (în procente)

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, transferurile 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, conform unor obiective pe termen lung. 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);

○ subvenții.

Fondurile cele mai consistente provin din prima categorie. După cum se observă din figura de mai jos, destinația principală a acestor venituri o reprezintă echilibrarea bugetelor locale. (vezi Anexa 4)

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. În momentul de față România nu

dispune de un alt sistem care să finanțeze localitățile sărace, de aceea solidaritatea comunităților aflate în frunte este o condiție pentru eliminarea decalajelor existente. În același timp sistemul actual nu recompensează, în nici un fel, această „solidaritate”, motiv pentru care localitățile „fruntașe” sunt tot mai nemulțumite.

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 (Legea bugetului de stat pe anul 2002 este ultimul exemplu în acest sens), echilibrarea bugetelor locale este un subiect actual și foarte controversat. 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, ca 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 azi conceptul de bază pe care se construiește teoria dezvoltării este coeziunea economică și socială. Aceasta se traduce într-un principiu fundamental, și anume, 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 mențină un echilibru

între aşteptările 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. 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.

Există două nivele de repartizare a fondurilor pentru echilibrare. Într-o primă etapă, prin adoptarea legii bugetului de stat, se repartizează aceste fonduri către județe. În a doua etapă, președinții consiliilor județene le repartizează localităților.

TEMA SUMELOR PENTRU ECHILIBRARE ÎN VIZIUNEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Remarca generală, în interiorul comisiilor de specialitate din Parlamentul României 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 intervievați impracticabilă. Însă, din punctul de vedere al Ministerului Finanțelor – *autorul formulei*,

alături de Ministerul Administrației și Internelor – nu există neclarități sau subiectivism. Există o formulă și aceasta se aplică la ambele nivele de repartizare. Unul dintre criteriile de fond folosite în această distribuție este capacitatea financiară. Reprezentanții ai Ministerului Finanțelor susțin că acest criteriu este unanim agreat de către administrația locală.

Un alt aspect legat de echilibrarea bugetelor județelor se referă la raportul dintre contribuția pe care o aduce un județ la bugetul de stat (în special prin impozitul pe venit) și ceea ce primește în urma echilibrării. O parte din președinții consiliilor județene (cei ai localităților cu contribuții ridicate) susțin că raportul ar trebui să fie mai degrabă direct proporțional. De partea cealaltă se situează județele care contribuie mai puțin și care susțin că este normal ca raportul să fie invers și să-i favorizeze. Ambele părți propun soluții extreme. Deși, în spirit european ar trebui susținută din plin cea de-a doua opinie trebuie totuși remarcat că, ridicarea comunităților sărace nu se poate realiza numai prin alocarea de fonduri, ci printr-o serie de măsuri coroborate (investiții, posibilitatea contractării creditelor, etc) care să determine schimbări structurale în potențialul zonelor respective.

Hărțile repartizării sumelor pentru echilibrare în ultimii doi ani, precum și contribuțiile județelor la Bugetul de stat, sunt redată în anexe.

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, 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.

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 ca aplicarea criteriilor prevăzute de lege 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 din 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. Președinți 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.

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.

Cercetarea localităților (a se consulta în acest sens fișa localităților din anexe) a oferit o viziune aplicată și totodată o imagine mai clară a problemelor punctuale care apar pe tema echilibrării bugetelor locale. Localitățile au o situație diferită atât din punct de vedere economic, cât și politic (anexe: apartenența politică). 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 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: fișa localităților) 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 „frunțase” ceea ce îi permite să ajute Făgărașul mai mult decât poate județul Ialomița să ajute Țândăreiul.

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 către 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).

Iată cum arată reprezentate grafic aceste date:

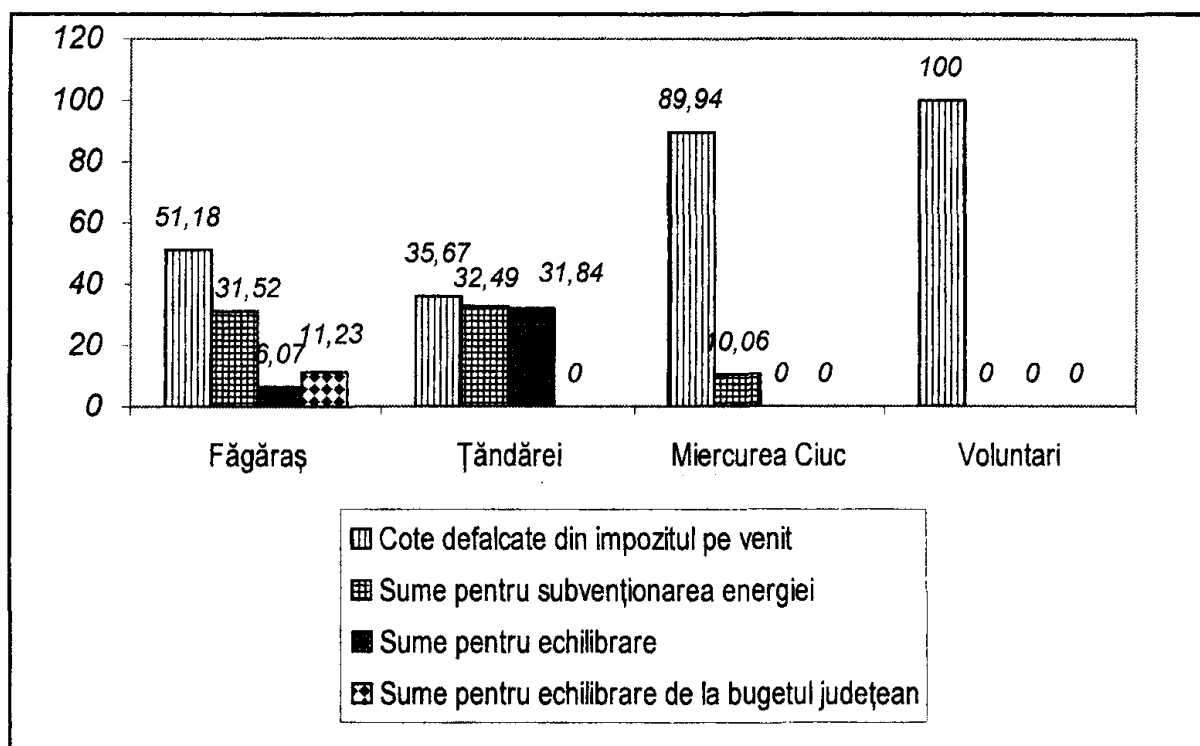


Figura 8. Repartizarea fondurilor provenite din impozitul pe venit pe destinații. (în procente)

Concluzia este că județele și localitățile care se descurcă bine pe cont propriu nu sunt 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 repartitia 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, particulare 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 mult subiectivism în repartizarea sumelor de la nivel central la nivel județean, cât și de la nivel județean la nivel local. În ambele cazuri aplicarea formulei de repartizare este impracticabilă. 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 sau în detrimentul nivelului sumelor globale care vor 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 firme căpușă 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:

○ Mărirea cotei din impozitul pe venit care revine localității.

○ 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 formula de repartizare a 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 repartizare 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 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.

ASPECTE FINANCIARE ALE DESCENTRALIZĂRII

Procesul de descentralizare este caracteristic pentru ultima perioadă în aproximativ 60 din cele peste 70 de țări cu dezvoltare 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.

Acest aspect al descentralizării este apreciat, în România, 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 către administrațiile locale a unor capitole de activități altădată în atribuțiile autorității centrale, fără un suport material adecvat.

În oglinda anunțatelor intenții ale executivului de a inaugura o procedură diferită de discutare și adoptare a bugetelor locale, separat de cel de stat, începând cu 2003, actorii administrației 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 se sancționează deciziile pripite ale administrației centrale de a descentraliza anumite activități fără asigurarea resurselor financiare corespunzătoare, pe fond subiecții 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 autosusținerii financiare, în mod firesc.

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 publice naționale în domeniu, sunt din ce în ce mai necesare atât pentru administrație, cât și pentru societatea civilă.

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

1. să existe o abordare integrată;
2. finanțarea să urmeze funcțiunea (mai întâi se face repartizarea responsabilității cheltuielilor către autoritățile locale și apoi se determină responsabilitatea veniturilor);
3. se impune abilitarea autorităților centrale de a monitoriza și evalua descentralizarea;
4. guvernul trebuie să respecte regulile pe care le face;
5. simplificarea procedurilor;
6. designul transferului interguvernamental trebuie să urmărească obiectivele reformei;
7. descentralizarea fiscală la toate cele trei nivele de guvernare;
8. impunerea de constrângeri bugetare pentru autosusținere;
9. recunoașterea ca sistemele interguvernamentale sunt întotdeauna în tranziție;
10. 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 criterii fundamentale ce trebuie satisfăcute și neținând cont de influențele resurselor financiare alocate, tipurilor de comunitate locală și resurselor comunității.

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 profesioniști, 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.

PERSPECTIVA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ASUPRA DESCENTRALIZĂRII

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 respondenții, ar trebui să existe o strategie a descentralizării, o cultură 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.

Din perspectiva președinților consiliilor județene descentralizarea serviciilor s-a realizat în lipsa unei alocări corespunzătoare a resurselor (11,11%). 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.

Cea mai mare problemă sesizată de responsabilii localităților studiate, în legătură cu implementarea procesului de descentralizare se referă la neasigurarea fondurilor sau surselor de finanțare necesare. O consecință negativă pe care autoritățile locale sunt nevoite să o înfrunte este 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 descentralizate.

Primarul orașului Făgăraș aduce un alt aspect în discuție legat de implementarea descentralizării. Acesta afirmă că descentralizarea serviciilor în 2001 nu a fost anunțată oficial, primăria fiind informată doar în momentul în care 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.

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 la primăria comunei 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 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.

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 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 în timp asupra acestui proces care este descentralizarea și care trebuie implementat în România.

Posibilitatea stabilirii alocării resurselor la nivel local duce la o adaptare mai rapidă la nevoi și preferințe și o producere mai eficientă a serviciilor, optimizarea ducând și la scăderea costurilor. Membrii comunității pot participa mai activ și direct la politicile sociale și de mediu care le afectează viața în mod direct.

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 a celor implicați în implementarea descentralizării finanțelor publice locale din administrațiile publice locale și centrale.

CONCLUZII

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 administrației centrale, cât și locale 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 locale în conformitate cu problemele punctuale sesizate.

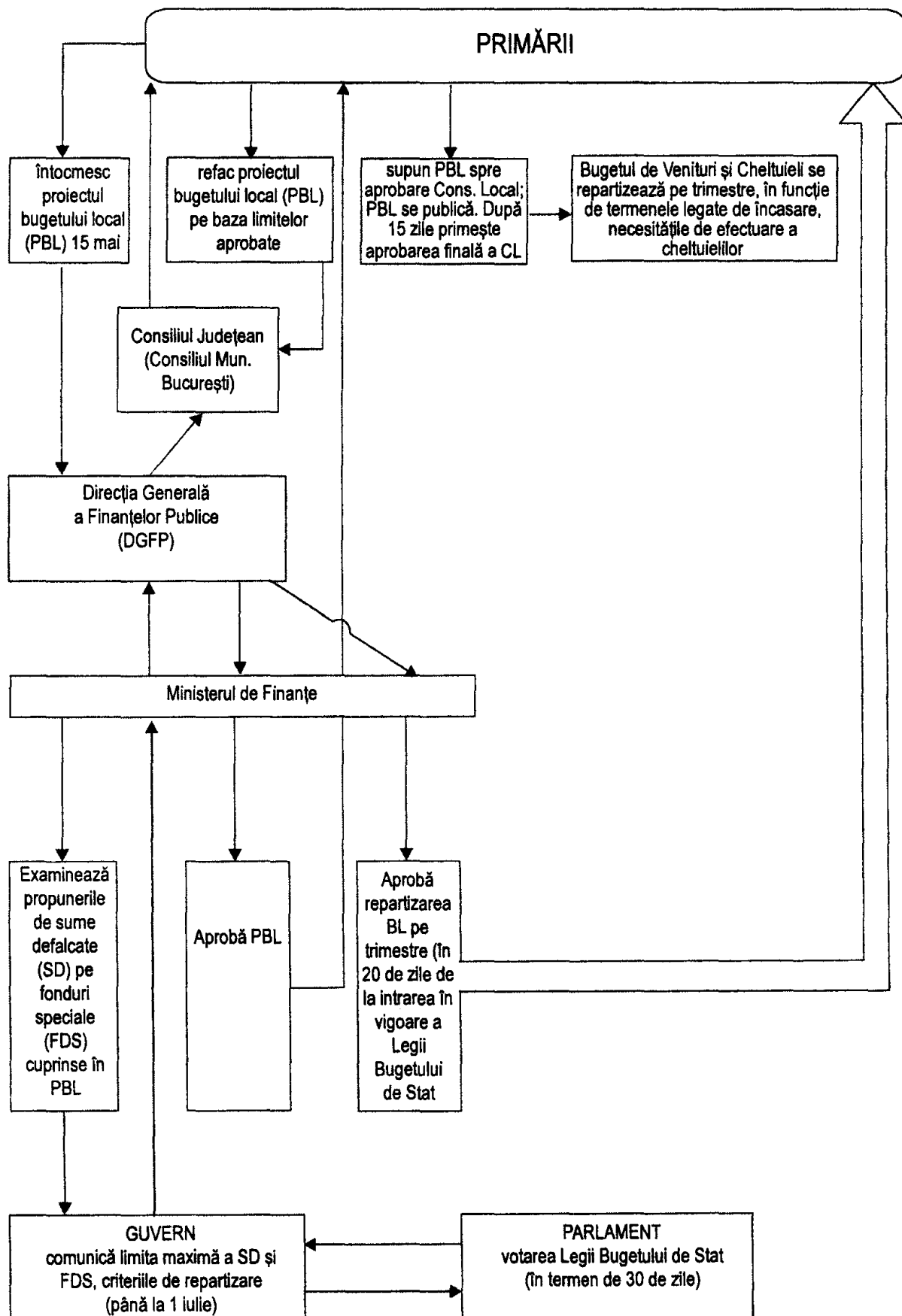
Insuficiența fondurilor este și o cauză dar și un motiv pentru elaborarea unor politici publice locale corespunzătoare. În spiritul acestei idei, autoritățile locale în cooperare cu cele naționale și inclusiv pe baza sprijinului acestora, ar trebui să aibă în vedere o proiecție bugetară multianuală.

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.

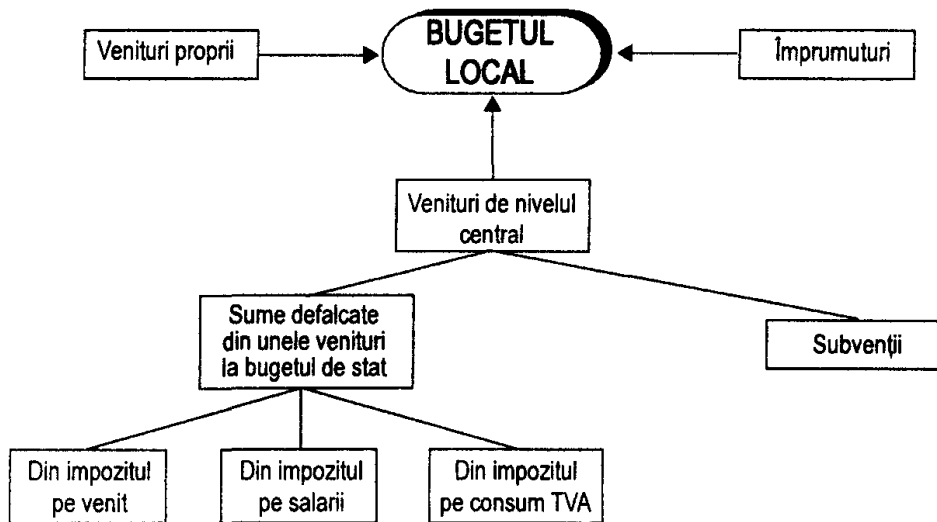
Chiar dacă statul asigură încă importante resurse, în cea mai mare proporție acestea au destinație specială, ceea ce nu permite comunităților locale să aibă libertate în gestionarea fondurilor. În acest caz mărirea cotei din impozitul pe venit reprezintă o soluție în sensul unei mai largi autonomii care 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 obținerea unor fonduri sporite la nivel central.

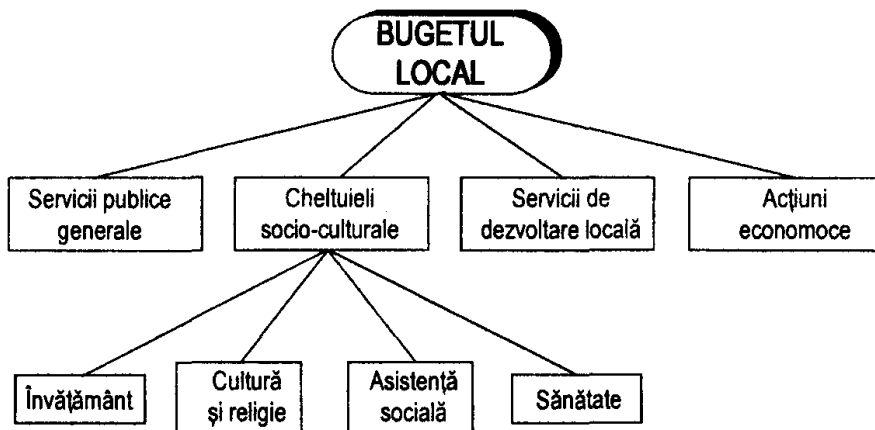
ANEXA 1



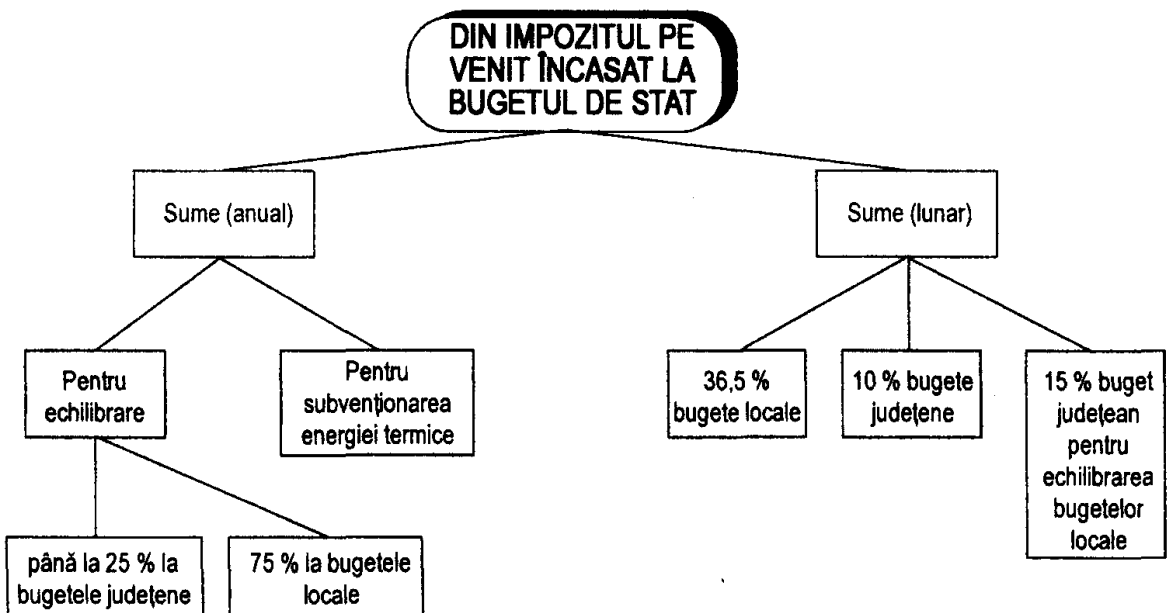
ANEXA 2



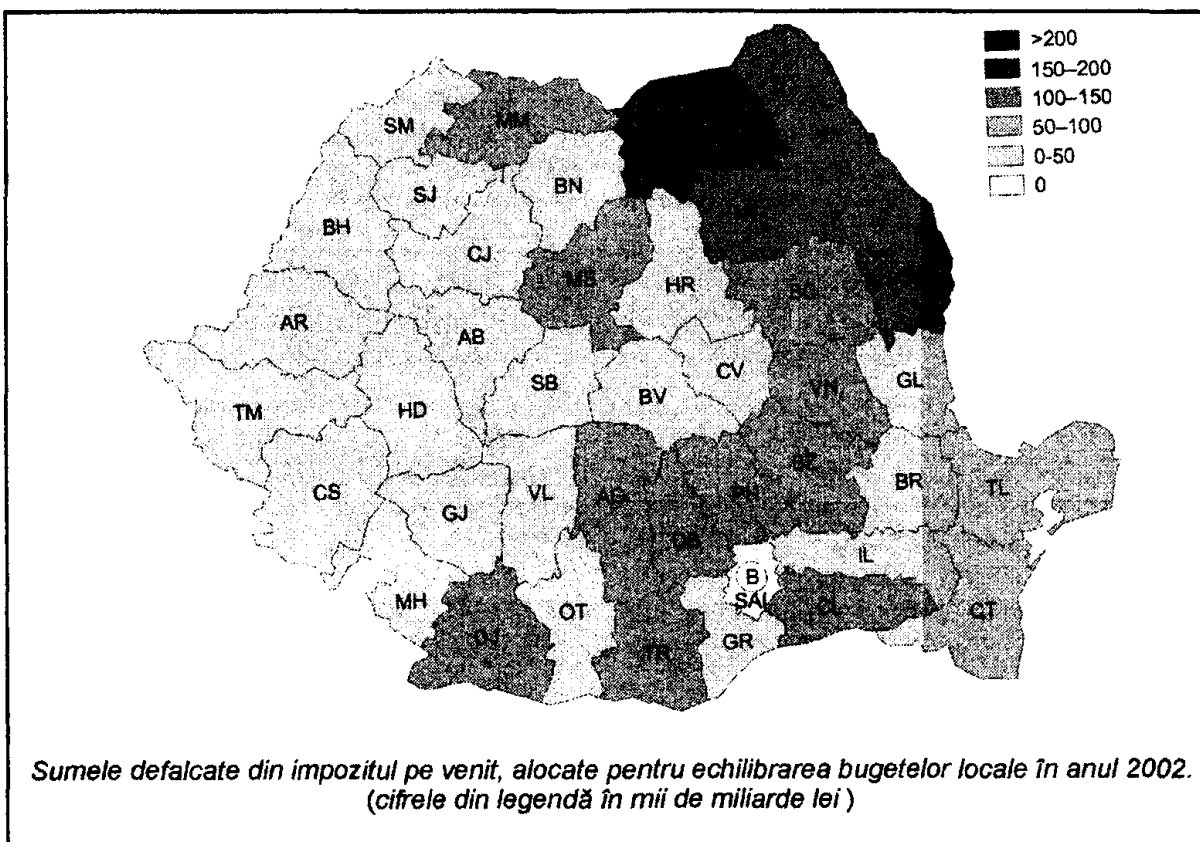
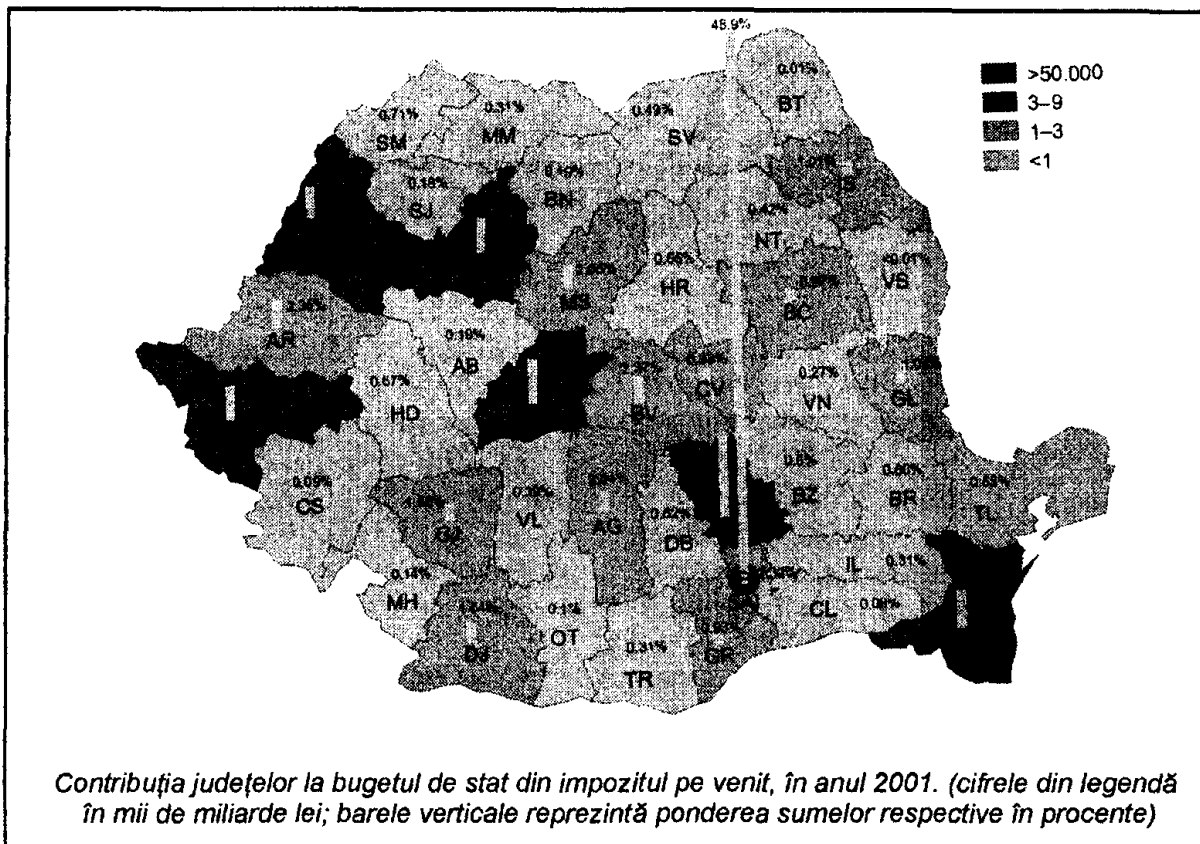
ANEXA 3



ANEXA 4



ANEXA 5



BIBLIOGRAFIE

- 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 Sectoral Study*, Washington, D.C., World Bank.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.) (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Costea, M. (2000) *Introducere în administrația publică*, București, Editura Economică.
- 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, Princeton University Press, 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, Washington D.C., World Bank.
- 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*, București, Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, ediția II.
- Poenaru, M. (1998) *Politică socială și indicatori sociali*, București, Editura All.
- 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 Europe and Central Asia Infrastructure Sector Unit, World Bank, September 25, 1998.
- (1994) *Rapoarte introductive la conferința: Democrația și dezvoltarea locală în România*.

ABSTARCT

The study is based on an on field research both at central and local levels. From this perspective, the study synthesizes the opinions of the main actors at central level involved in the process of projecting and adopting the local budgets. Interviews were conducted with representatives of the Public Administration Parliamentary Commissions, representatives of the Ministry of Public Administration and the Ministry of Finances as well as members of other central institutions with responsibilities related to the topic.

The main component of the research though, was the evaluation of the existing situation at local level concerning local budgets making process.