

ECHILIBRAREA BUGETELOR LOCALE PREMISĂ A DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE

Drd. Elena Glodeanu
Universitatea din Craiova
Drd. Cristinel Glodeanu
Academia de Studii Economice București

Abstract. *The organization and functioning of the public administration of efficiency criteria, through the decentralization of the decisional power and to make the public authorities more responsible is the main aim in the full integration process of Romania in the European Union. In these conditions, we consider that finding some optimal solutions for the budget equilibrium will allow a reduction of the disproportionality between regions, counties or between the rural and urban medium.*

1. Considerații generale

Una dintre temele prioritare actuale 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 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 în 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 pe care-l considerăm a avea nevoie de îmbunătățiri, se referă la **descentralizarea financiară**. Pe fondul acestor preocupări, există nenumărate observații din partea beneficiarilor ei: primari, consilieri locali și județeni. 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.

Chiar dacă cei mai mulți dintre actorii locali 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.

2. Principii ale descentralizării financiare

Fundamentarea unei politici adecvate de **echilibrare a bugetelor locale** pentru România impune necesitatea respectării unor principii de bază în realizarea descentralizării financiare și administrative. Nerespectarea acestor principii se traduce în: fonduri insuficient transferate comparativ cu responsabilitățile ce le-au fost încredințate; niveluri asemănătoare de responsabilități, în consecință de nevoi, pentru o localitate cu 2.000 și una cu 10.000 de locuitori, sau pentru localități de ranguri diferite – o primărie de municipiu și una de comună.

În analiza descentralizării financiare este foarte important atât modul în care se face **încredințarea responsabilităților**, cât și **alocarea surselor de venituri** către administrația publică locală.

➤ În ceea ce privește **transferul responsabilităților** în general, în literatura de specialitate internațională, sunt recunoscute câteva **principii** deosebit de importante, care stau la baza transferării unui sistem coerent de responsabilități către administrația publică locală:

◆ **eficiența alocării resurselor generale ale societății către o administrație responsabilă.** Acest lucru impune ca serviciile publice furnizate de către administrația publică să satisfacă cât mai bine nevoile și preferințele contribuabililor. Pe baza acestui criteriu general, modul de încredințare a responsabilităților trebuie să respecte următoarele **condiții** :

◆ **subsidiaritatea** – o responsabilitate va fi încredințată nivelului administrației publice cel mai apropiat de cetățean/contribuabil și care

o poate îndeplini în condiții de eficiență și eficacitate;

◆ o responsabilitate trebuie furnizată de nivelul administrației publice a cărei jurisdicție se apropie cel mai mult de aria geografică a beneficiarilor respectivei funcții;

◆ o responsabilitate trebuie încredințată de nivelul administrației publice care o poate administra efectiv și care poate asigura obținerea de economii de scară în furnizarea serviciului public respectiv;

◆ o responsabilitate trebuie încredințată aceluși nivel de administrație care are o capacitate financiară adecvată pentru a finanța respectiva funcție și care poate asigura un grad rezonabil de echitate financiară;

◆ **furnizarea echitabilă a serviciilor publice către cetățeni**, indiferent de locul unde locuiesc;

◆ responsabilitățile, ale căror obiective se referă la **redistribuirea veniturilor și asistența socială, trebuie să rămână în domeniul de competență al administrației centrale;**

◆ **păstrarea stabilității macro-economice și promovarea creșterii economice.**

➤ În privința **sistemului de venituri alocate administrației publice**, de asemenea, organismele internaționale recunosc și acceptă câteva **principii de bază**:

◆ **autonomia** – conform acestui principiu administrația publică locală trebuie să aibă independență și flexibilitate în stabilirea priorităților. În acest sens există și în domeniul veniturilor o variantă a principiului subsidiarității: un anumit impozit trebuie încredințat nivelului administrației publice cel mai apropiat de contribuabil, care îl poate implementa și pentru care nu este inadecvat;

◆ **adecvarea veniturilor în raport cu responsabilitățile** – administrația publică locală trebuie să dispună de venituri suficiente în raport cu cheltuielile transferate;

◆ **echitatea** – veniturile transferate administrației publice locale variază direct proporțional cu nevoile financiare și invers proporțional cu capacitatea financiară;

◆ **predictibilitatea** – sistemul de venituri transferate administrației publice locale trebuie să asigure realizarea unor prognoze pe 5 ani;

◆ **eficiența** – sistemul de venituri transferate trebuie să fie neutru în raport cu opțiunile administrației publice locale privind alocarea resurselor pe sectoare și activități;

◆ **obiectivitatea** – alocarea fondurilor către administrația publică locală trebuie să se bazeze pe factori obiectivi pe care autoritățile locale, în mod individual, nu îi pot influența (distorșiona) în mod semnificativ;

◆ **să fie stimulat**iv – sistemul de venituri transferate administrației publice locale trebuie să ofere stimulente acestuia în vederea unui management sănătos și eficient. Sistemul trebuie să permită manifestarea constrângerilor bugetare „tari” – să nu ofere transferuri speciale pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

3. Metode de încredințare a responsabilităților și alocare a veniturilor

Pentru implementarea acestor principii se pot folosi două metode care nu se exclud, ci mai degrabă sunt complementare, esențială fiind rețeta lor de combinare: **metoda încredințării/ alocării** (transfer de competență) **veniturilor** către administrația publică locală; **metoda partajării veniturilor** între administrația publică centrală și administrația publică locală.

➤ **Prima metodă** presupune definirea unei sfere a finanțelor publice ce aparține administrației publice locale și care îi oferă autonomie suficientă în îndeplinirea responsabilităților și în structurarea modului de finanțare a acestora. În literatura de specialitate încredințarea unei competențe unui nivel

de administrație este definită ca fiind capacitatea acestuia de a proiecta și implementa politici specifice. Din acest punct de vedere, sunt trei elemente foarte importante în funcție de care putem analiza un impozit: *stabilirea bazei de impozitare, stabilirea nivelului impozitului și administrarea (colectarea) impozitului.*

Factorul central pentru caracterizarea unui anumit venit al unei administrații locale ca făcând parte din sistemul de resurse financiare încredințate, este existența posibilității obținerii unor venituri marginale din sursa respectivă, ca urmare a unor decizii proprii autorității respective. Din sistemul de venituri încredințate fac parte două grupe mari de resurse (impozite) ale administrației publice locale:

◆ **venituri proprii**, formate din taxe și impozite locale pentru care autoritățile locale pot (de regulă) să stabilească baza de impozitare, nivelul impozitului, precum și să le administreze (colecteze);

◆ **cote adiționale** la anumite impozite stabilite la nivel central. În această situație administrația locală poate adăuga la nivelul național al impozitului o anumită cotă suplimentară flexibilă, beneficiind de fondurile astfel colectate. De regulă stabilirea bazei de impozitare și administrarea impozitului rămân în aria de competență a administrației centrale.

➤ **A doua metodă** presupune că veniturile sunt stabilite la nivel central, iar fondurile astfel obținute sunt partajate între nivelurile administrației publice după anumite reguli. În acest caz administrația locală are posibilități mici de a decide asupra bazei sau nivelului unui impozit ale cărui resurse le împarte cu administrația centrală și numai într-o manieră indirectă (negocieri, lobby). Astfel nivelul autonomiei financiare a administrației locale depinde foarte mult de natura sistemului de transferuri interadministrative.

Sistemul de venituri partajate poate fi conceput în mai multe feluri. Cele mai întâlnite sunt impozitele stabilite la

nivel central și apoi împărțite între unitățile administrației publice locale: fie pe o bază derivată (originea colectării), fie ca transferuri (granturi) repartizate pe baza unei formule, pe baza rambursării costurilor serviciilor publice furnizate sau pe baza unei decizii ad-hoc.

4. Echilibrarea bugetară în România

Într-o etapă în care s-au întreprins deja multiple cercetări cu privire la procesul descentralizării financiare, în România, riscul adoptării unor măsuri fără evaluări profesionale și actualizate legate de impactul politicilor publice pe această temă este considerabil.

Considerăm că o îmbunătățire a actualului sistem de echilibrare bugetară ar trebui să vizeze mai multe aspecte esențiale.

➤ Acestea se referă **în primul rând la principiul concentrării sumelor alocate prin stabilirea unui criteriu de excludere** în special pentru echilibrarea de la nivel județean la nivel local. Folosirea unui criteriu de excludere în echilibrarea de la nivel național, la nivel județean poate constitui o problemă tocmai datorită existenței în fiecare județ a discrepanțelor foarte mari dintre mediul urban și cel rural: diferențierile interjudețene sunt mult mai mici decât cele intrajudețene. Problema ar deveni mult mai simplă dacă echilibrarea s-ar face de la nivel național direct la nivel local, criteriul de excludere fiind stabilit în mod unitar pe întreaga țară și afectând acele consilii locale care au suficiente venituri proprii pentru a finanța responsabilitățile încredințate.

➤ **Al doilea principiu** care vizează creșterea eficienței modelului de echilibrare bugetară îl considerăm a fi **nedistorsionarea efortului fiscal propriu**, deci stimularea creșterii resurselor proprii. Astfel, sumele de echilibrare primite de o localitate trebuie să fie afectate (prin diminuare) de neîncasările din taxele și impozitele locale sau de scăderea nivelurilor

standard sau medii ale taxelor și impozitelor locale. Acest lucru presupune însă existența unei baze de date naționale care să cuprindă toate taxele și impozitele locale, nivelurile acestora, încasările, gradul de colectare și care să fie la dispoziția Ministerului Economiei și Finanțelor. Realizarea unei autentice politici financiare în ceea ce privește bugetele locale presupune obligatoriu realizarea acestei baze, asigurarea inter-operativității bazelor de date locale, acolo unde există și crearea lor, acolo unde nu există.

În lipsa unei baze de date complexe, la nivel de localitate pentru toate județele, nu pot fi realizate modele adecvate ale echilibrării bugetare și nici nu poate fi urmărită corectitudinea respectării criteriilor de alocare de către toți cei interesați. Asistența tehnică furnizată de către Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice de la nivel județean ar trebui să urmeze formatul furnizat de către Ministerul Economiei și Finanțelor, evitându-se astfel posibilitatea ca același indicator, cum este capacitatea financiară, să fie măsurat în diverse moduri. Considerăm astfel important realizarea unei mai bune articulări a celor două sisteme de măsurare a capacității financiare realizate la nivel central și cea folosită în plan local.

➤ Un alt aspect demn de subliniat este cel al realizării procesului de echilibrare **direct de către Ministerul Economiei și Finanțelor**, fără intermedierea realizată în prezent de către consiliile județene. Acest lucru se poate realiza fie într-o singură fază, prin realizarea procesului de echilibrare de la nivel local, direct către toate localitățile, fie în două faze ca în prezent, cu deosebirea că, echilibrarea de la nivel județean, la cel local ar fi realizată de Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice de la nivel județean.

➤ Considerăm de asemenea necesară asigurarea **transparenței oricărui sistem de echilibrare**. Aceasta se referă la: existența unei formule clare de alocare care să nu permită

repartizarea discreționară a fondurilor; calculele trebuie să fie făcute publice pentru a putea fi criticate; calculele trebuie făcute pe baza nevoilor de echilibrare (de ex. trebuie raportate nu la numărul de școli de la nivel local, ci la beneficiarii respectivelor servicii publice); aceste formule să fie clar exprimate în legislație stabilă, și nu în legile bugetare anuale, pentru asigurarea predictibilității.

➤ Este important să se asigure o **flexibilitate** mai mare în ceea ce privește capacitatea administrațiilor locale de a stabili nivelul taxelor și impozitelor locale. Astfel ar trebui revenit la situația din 1999 când administrația locală putea să modifice cu +/- 50% nivelul taxelor și impozitelor locale stabilite prin lege, spre deosebire de situația actuală când autoritățile locale pot numai să le crească cu 20%.

➤ O reorganizare și modernizare a sistemului informațional la nivelul județelor ar permite utilizarea instrumentelor sofisticate din domeniul finanțelor publice, al planificării bugetare, al alocării resurselor și, în același timp, să permită creșterea transparenței și a implicării societății civile în fundamentarea bugetelor locale.

Sistemul informațional trebuie să cuprindă date complete despre situația

economică a fiecărei localități, despre nivelul și performanțele financiare locale, despre situația financiară consolidată a fiecărei autorități locale, despre situația calității serviciilor publice oferite.

5. Concluzii

Considerăm că 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 la nivel central.

În același timp, nu pot fi gândite direcții de reformă privind administrația publică fără a lua în considerare implicațiile de ordin financiar, reflectate în construcția bugetelor pentru fiecare nivel de guvernare.

Orice proces de descentralizare a serviciilor se află în strânsă legătură cu descentralizarea instrumentelor și tehnicilor financiare și fără o autonomie financiară nu se poate vorbi de o reală autonomie a comunităților locale indiferent de palierul pe care sunt situate.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

Adumitrăchesei, I.D. Niculescu, N.G.,	<i>Pericolul subdezvoltării – decalaje economice interjudețene</i> , Editura Economică, București, 1999
Amstrong, H. Taylor, L.	<i>Regional economics and policy</i> , Harvester Wheatsheaf, 1998
Bahl, R.	<i>Implementation Rules for Fiscal Decentralization</i> , Economic Development Institute, World Bank, 1999
Bailey, S.	<i>Local Government Economics</i> , Principles and Practice, London, 1999
Bennet, R.J.	<i>Local Government and Market Decentralization</i> , Editura Cambridge University Press, 1994
Bouvier, M. Esclasan, M.C.	<i>Finances publiques</i> , Editura Press Universitaires, Paris, 1999
Văcărel I. (coord.)	<i>Finanțe publice</i> , Ediția a V-a, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2006