

## CONSIDERAȚII ASUPRA REFORMEI FINANȚELOR PUBLICE LOCALE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

**PROF. UNIV. DR. TATIANA MOȘTEANU**

*Academia de Științe Economice București*

*tatiana.mosteanu@fin.ase.ro*

**LECT. UNIV. DR. MARCEL BOLOȘ**

*Universitatea din Oradea – Facultatea de Științe Economice*

*0722/279977, marcel@oradea.ro*

*This paper intends to analyze the main components of the reform of the local public finances from Romania. Both the reform of the public administration, and also the reform of the property have influenced the reform of the public finances. This paper also discusses the four elements of the reform which lay its foundations : the right of the local communities to have and to collect the equity earnings, the right to collect shared taxes, but also the right to raise loans. Finally, the paper tries to give the definition of the concept - local public finances, for the science of finances in Romania.*

Reforma este acum o „modă” frecvent întâlnită în diverse domenii de activitate, atât cele specifice sectorului public, cât și cele specifice sectorului privat. Este un adevăr că reforma se manifestă cu o mai mare intensitate în domeniul economic și administrativ (inclusiv al clasei politice), dar se pare că reforma acestor domenii are implicații profunde asupra vieții de zi cu zi a fiecăruia dintre noi.

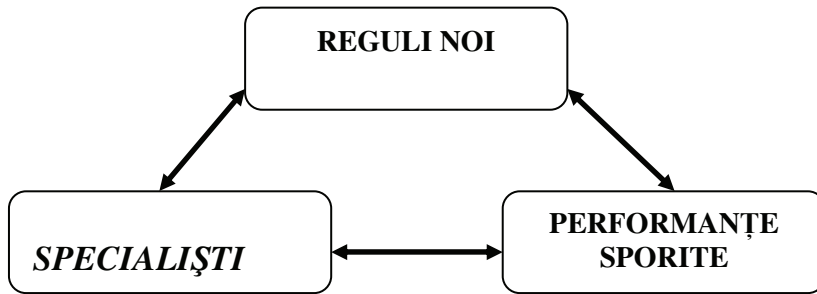
De ce a fost necesară reforma pentru România? Are ea un început și un sfârșit cu efecte favorabile în societate?

Iată câteva întrebări la care vom încerca să răspundem în cele ce urmează! Reforma definește reguli noi, pe care specialiștii trebuie să le însușească și să le implementeze, în orice domeniu de activitate, pentru ca performanțele respectivului domeniu să fie îmbunătățite substanțial. Este practic o definiție, oarecum cu tentă filosofică, însă această modalitate de abordare evidențiază câteva trăsături ale reformei și anume:

- a) are la bază formula pe care se construiește arhitectura acesteia: reguli noi – performanțe sporite, pentru domeniul de activitate la care se referă;
- b) are nevoie de specialiști, care să înțeleagă conținutul noilor reguli și să le implementeze în timp rezonabil. Specialiștii sunt organizați frecvent în asociații profesionale;
- c) finalitatea reformei și, de fapt succesul acesteia, îl constituie efectele favorabile asupra societății, îndeosebi asupra îmbunătățirii nivelului de trai.

Cele trei caracteristici, fac din reformă, definită la modul general, o strategie care are pentru orice domeniu de activitate la care se referă, trei componente esențiale: regulile noi,

specialiștii și performanțele sporite (regăsite, așa cum menționăm, sub forma efectelor favorabile la nivelul societății).



*Figura nr. 1 - Conținutul reformei în sens general*

Rigurozitatea științifică a prezentei lucrări ne îndeamnă să căutăm răspunsul la cea de-a doua întrebare. Este necesară o perioadă de timp (scurtă sau îndelungată) pentru a implementa regulile reformei. O analiză atentă ne îndeamnă să apreciem că orice regulă nouă are nevoie de cel puțin doi timpi:

- un timp necesar învățării regulii (însușirea acesteia de către specialiști);
- al doilea timp are la bază implementarea regulilor, așa cum acestea au fost formulate.

Numai că, de regulă, societatea în general apreciază orice tip de reformă din perspectiva efectelor obținute, astfel că este nevoie să adăugăm la cele două perioade de timp identificate una nouă, necesară cuantificării efectelor favorabile. Suma celor **trei timpi**, într-o simplă formulă matematică, fac ca speranțele noastre de viitor să depășească, de regulă, un an. Cauzele pentru care a fost, și, iată, și pentru moment este necesară reforma, cu toate că acesteia i s-au consacrat zeci de pagini în literatura de specialitate, sunt în opinia noastră două, și anume:

- **trecerea la o nouă formă de organizare statală**, corespunzătoare unui stat de drept, democrat, în care valorile și libertățile fundamentale ale individului sunt consacrate prin Constituție;
- **trecerea la o nouă formă de organizare a economiei**, specifice economiei de piață, în care legea cererii și a ofertei aveau să definească comportamentul producătorului și consumatorului deopotrivă.

Toate acestea sunt realități de acum trecute, dar pentru care sperăm că reforma să se înfăptuiască în cel mai scurt timp. Și iată, **au trecut mai bine de cincisprezece ani** și reforma se mai implementează încă. Că **reforma economiei** ne-a luat prin surprindere este iarăși o realitate, câtă vreme încercările noastre de privatizare a unor întreprinderi sau servicii publice nu au avut întotdeauna efectul scontat.

Nimeni nu avea să cuantifice cât de profundă va fi **reforma economiei** și cât de multe implicații avea să aibă aceasta. Să ne amintim doar că reforma contabilității, spre exemplu, a început în anul 1994 și continuă după 10 ani cu noile forme de raportare financiară, care acum bat la ușă și îngrijorează „specialiștii” ce vor trebui să o ia de la început. „Reformă după reformă”, așa definea prof. Feleagă valul de reforme care se abat asupra științei contabile și în fața cărora (mai ales pentru sectorul public) asistăm neputincioși uneori.

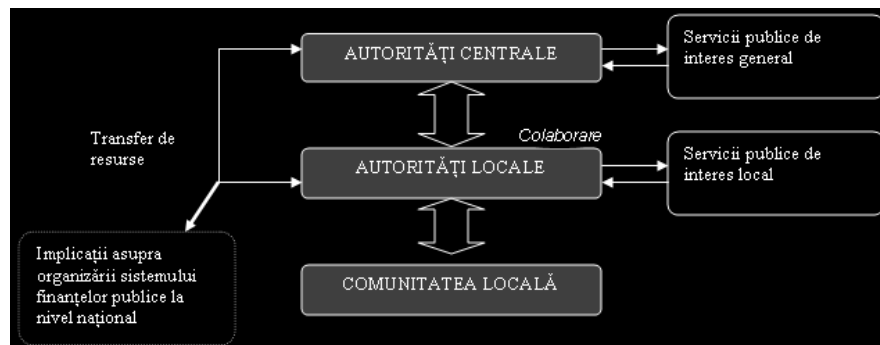
Fără a ne îndepărta de subiect, să analizăm acum ce s-a întâmplat cu reforma finanțelor publice locale și de ce a fost necesară aceasta ?

Înainte de a răspunde la această întrebare, complexă și dificilă, trebuie să cercetăm și cauzele care au determinat această nouă categorie de reformă începută destul de recent.

O primă cauză, considerăm noi, este cea a **reformeii administrației publice**, care a debutat în anul 1991, cu prima lege a administrației publice locale. Autonomia locală și descentralizarea, ca și principiile consacrate la nivel european, aveau să definească raporturile în care se găsesc autoritățile centrale față de autoritățile locale ca și **raporturi de colaborare**. Era primul pas în care autoritățile locale aveau de confruntat o realitate care ulterior le-a dat serioase bătăi de cap, să asigure servicii publice de interes local pentru care să dea socoteală în fața membrilor comunității.

Și reforma administrației publice nu s-a oprit aici. **Controlul exercitat prin vot** asupra autorităților locale, de către cetățeni, avea să le sporească autonomia de care dispuneau pentru început doar teoretic.

Miza autorităților era mare. Trebuiau să găsească acel mod de împărțire a serviciilor publice care să răspundă cel mai bine intereselor cetățenilor. Viitorul aparținea autorităților care știau cel mai bine „să apropie” serviciile publice față de cetățeni. Așa s-a făcut că, astăzi **principiul subsidiarității** guvernează deciziile administrațiilor din Europa Continentală, rezultatul fiind conceperea unor modele de management al serviciilor publice, împărțite în mod echitabil între autoritățile centrale și locale. Și România s-a conformat acestor cerințe, astfel că aplicând regulile descentralizării și deconcentrării, a rezultat un model de management al serviciilor publice, așa cum este prezentat în figura de mai jos:



**Figura nr. 2 - Modelul de management al serviciilor publice în România, ca rezultat al aplicării regulilor descentralizării și deconcentrării**

Fără a intra în detalii asupra regulilor care guvernează acest model, trebuie să menționăm că o primă influență asupra finanțelor publice, a fost determinată de transferul și nevoia de resurse a autorităților locale, hotărâtoare asupra **dihotomizării** conceptului de finanțe publice, care avea să aibă loc ulterior.

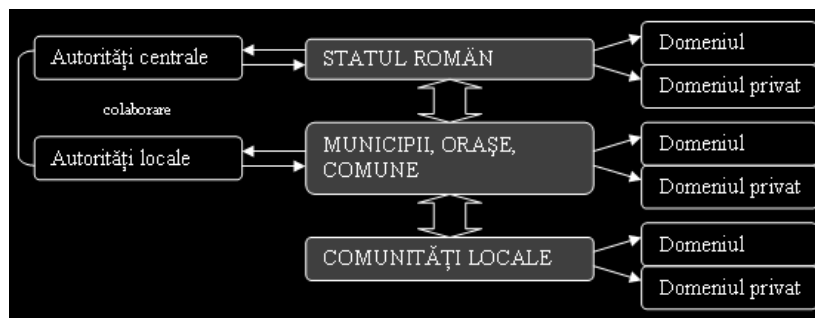
O a doua cauză care a determinat reorganizarea sistemului finanțelor publice în România a fost reprezentată de **reforma proprietății publice**. În ce a constat aceasta? Și de ce a fost necesară? Iată câteva întrebări la care vom încerca să răspundem în continuare. Proprietatea publică, așa cum a fost gândită inițial, aparținea Statului Român, singurul în măsură să decidă asupra formelor de valorificare a acesteia. Și cum decizia era greoaie, rezultatul a fost că diferite proprietăți (terenuri și clădiri) chiar de pe raza unor localități, au rămas nevalorificate. Pierdea statul, comunitatea, pierdeam în cele din urmă noi toți, pentru că substanțiale venituri din concesiuni și închirieri nu se mai încasau la buget. Se impunea astfel o reformă profundă a **proprietății publice**, care trebuia să răspundă la cel puțin două cerințe:

- de responsabilizare a comunităților locale pentru valorificarea proprietății publice;
- de obținere a celor mai bune tehnici de optimizare a veniturilor rezultate din închirierea, concesionarea sau vânzarea acestui tip de proprietate.

Ce a rezultat cunoaștem cu toții. Proprietatea publică s-a împărțit între autoritățile centrale și locale, fiind structurată pe două categorii:

- **domeniul public**, care este de acum inalienabil, insesizabil, imprescriptibil, respectiv nu poate fi vândut, grevat de sarcini sau supus executării silite;
- **domeniul privat**, supus regulilor de drept comun, al căror reguli de vânzare sau închiriere se desfășoară, așa cum e și firesc, prin licitație publică, pentru a maximiza pe cât posibil veniturile încasate la buget.

Ilustrativă pentru **reforma proprietății publice** este figura de mai jos:



*Figura nr. 3 - Structura proprietății publice în România*

Nici de această dată nu vom insista asupra modului de structurare a proprietății publice, important de reținut din perspectiva analizei noastre este faptul că autoritățile locale aveau să gestioneze o nouă resursă bugetară, care ulterior avea să fie cunoscută sub denumirea de **venituri nefiscale**.

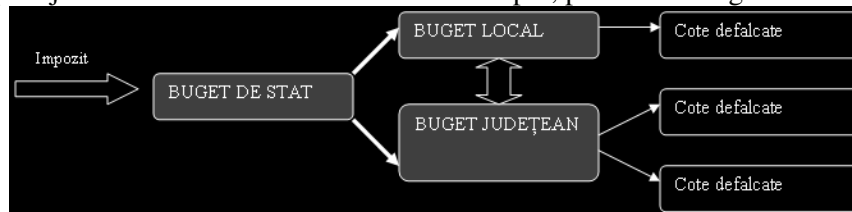
Cercetările efectuate au arătat că se impunea o reformă a finanțelor publice, determinată, așa cum s-a putut observa, de reforma administrației publice pe de o parte, și a proprietății publice pe de altă parte.

**Anul 1998** a fost an hotărâtor pentru această categorie de reformă, an în care am asistat mai mult sau mai puțin conștienți la **dihotomizarea conceptului de finanțe publice**. Așa că finanțele publice „se împărțeau” din acest moment între finanțele publice generale și

finanțele publice locale, poate ca și o expresie a autonomiei financiare declarate pentru comunitățile locale.

Patru sunt, în opinia noastră, **elementele de reformă** care au modificat semnificativ arhitectura finanțelor publice din țara noastră, și anume:

- **dreptul de a-și încasa veniturile proprii**, a condus, așa după cum bine se cunoaște, la organizarea unor aparate proprii de specialitate ale autorităților locale, care deși aveau să genereze **costuri suplimentare la bugetele locale**, totuși raportat la avantajul responsabilizării comunităților față de propriile venituri, acestea erau ne semnificative;
- **dreptul de a dispune de venituri proprii**, este de asemenea o etapă importantă în reforma finanțelor publice locale, pe baza căreia autoritățile locale puteau să dispună de impozite și taxe locale, e adevărat sub forma impozitului pe proprietate insuficient, dar a fost și un pas hotărâtor în implementarea autonomiei financiare declarată teoretic, la începutul anului 1991;
- **dreptul de a dispune de impozite partajate**, deși este cel de-al treilea element de reformă care introduce în literatura românească, pentru prima dată de la Revoluție, noțiunea de **impozite partajate**. Concept provocator pentru specialiști, impozitele partajate au la bază un mecanism relativ simplu, prezentat în figura de mai jos:



*Figura nr. 4 - Mecanismul impozitelor partajate*

Mecanismul arată că impozitul încasat la bugetul de stat este partajat între bugetul local și bugetul județean sub forma cotelor defalcate ca venituri proprii ale bugetului local și a cotelor pentru echilibrare.

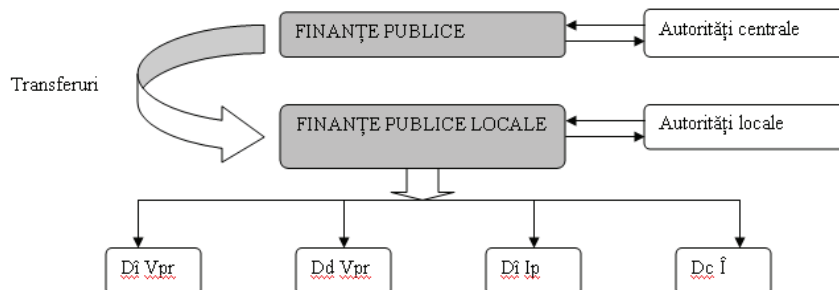
Chiar dacă pentru moment, în România, acestea îmbracă forma impozitului pe venit, diminuând astfel competența decizională a autorităților locale, trebuie remarcat faptul că acestea contribuie semnificativ la consolidarea situației financiare a comunităților locale, indicator important pentru decizia creditorilor financiari (atunci când aceștia împrumută comunitățile locale).

Să sperăm că portofoliul de impozite partajate va crește, fie și de la impozitul pe venit până la impozitul pe profit, aceasta fiind o **necesitate reală** de finanțare a comunităților locale, dar și o practică la nivel european.

- **dreptul de a contracta împrumuturi**, ultima componentă a reformei, limitativ pentru moment la 20% din veniturile proprii, ca expresie a siguranței pentru a evita riscul de incapacitate de plată la nivelul comunităților locale, provoacă autoritățile locale „să beneficieze” de astfel de resurse numai pentru realizarea de investiții publice. Cu toate că **instrumentele de gestionare a împrumuturilor** sunt limitate la creditele bancare și titlurile de valoare, explicația corelării împrumuturilor cu investițiile publice e una simplă: generațiile prezente, cât și cele viitoare, în calitate

de beneficiari ai investiției, trebuie să achite contravaloarea împrumutului și dobânzilor pe toată durata de folosință a investițiilor.

Pentru cititorul avizat, cele patru elemente de reformă definesc principiul federalismului fiscal, comentat și prezentat în literatura de specialitate națională și internațională. Cele patru elemente de reformă au generat un sistem al finanțelor publice, în țara noastră, prezentat ilustrativ în figura de mai jos:



**Figura nr. 5 - Organizarea sistemului finanțelor publice în România**

Legendă:

- Dî Vpr – dreptul de încasare a veniturilor proprii
- Dd Vpr – dreptul de a dispune asupra veniturilor proprii
- Dî Ip – dreptul de încasare a impozitelor partajate
- Dc Î – dreptul de contractare a împrumuturilor

În final, încercarea noastră de a analiza reforma finanțelor publice locale am putea să o încheiem cu îndrăzneala de a defini conceptul de finanțe publice, înțelegând prin acesta ansamblul de relații, instituții și mecanisme care se generează în procesul de constituire și utilizare a resurselor financiare constituite pe seama impozitelor și taxelor locale, dar și a prelevărilor din bugetul de stat, la nivelul comunităților locale din România și de ce nu de pretutindeni.

Rămâne de văzut în ce măsură specialiștii vor dezvolta metodologia vastă de care dispun finanțele publice locale, pentru a așeza noua specializare a finanțelor publice acolo unde îi este locul.

### **Bibliografie:**

1. I. Văcărel (coord) Finanțe Publice, Ed. a III-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2001
2. T. Moșteanu (coord.) Buget și Trezorerie Publică, Ed. Universitară, București, 2004
3. A. Șoșdean, M. Boloș, V. Trifan Bugetul local – abordare teoretică și metodologică, Ed. Mirton, Timișoara, 2002
4. \*\*\* Legea administrației publice locale nr. 69/1991 și nr. 215/2001
5. \*\*\* Ordonanța de Urgență nr. 45/2003 privind finanțele publice locale și Legea 189/1998
6. \*\*\* Legea 213/1998 privind proprietatea publică și regimul

juridic al acesteia