

# REZUMAT

## UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA FACULTATEA DE ECONOMIE ȘI ADMINISTRAREA AFACERILOR

### REZUMATUL tezei de doctorat intitulată

### „FINANȚELE PUBLICE LOCALE ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII ȘI CREȘTERII AUTONOMIEI FINANCIARE”

Conducător științific: Prof. univ. dr. Gheorghe MATEI  
Doctorand: Olivia Elena MANOLE

#### A. CUPRINSUL TEZEI DE DOCTORAT

#### INTRODUCERE

#### Capitolul 1

#### LOCUL FINANȚELOR PUBLICE LOCALE ÎN CADRUL SISTEMULUI FINANCIAR

- 1.1. Conceptul de finanțe publice locale în perioada contemporană
- 1.2. Deosebirile esențiale dintre finanțele publice locale și cele centrale
- 1.3. Organizarea și funcționarea finanțelor publice locale
- 1.4. Bugetele locale, instrumente principale de finanțare a colectivităților locale
  - 1.4.1. Bugetele locale. Concept și structură
  - 1.4.2. Impozitele și taxele locale, surse principale de venituri proprii ale bugetelor locale
    - 1.4.2.1. Clarificarea noțiunilor de impozite și taxe din punct de vedere fiscal
    - 1.4.2.2. Impozitele și taxele locale, instrumente de măsurare a gradului de descentralizare
  - 1.4.3. Procesul bugetar în unitățile administrativ-teritoriale
    - 1.4.3.1. Competențele și calendarul procesului bugetar în unitățile administrativ-teritoriale
    - 1.4.3.2. Metode și tehnici utilizate pentru elaborarea bugetelor locale
    - 1.4.3.3. Aprobarea bugetelor locale
    - 1.4.3.4. Execuția bugetelor locale
    - 1.4.3.5. Încheierea exercițiului bugetar și întocmirea contului de execuție bugetară
  - 1.4.4. Rolul bugetelor locale în procesul extinderii responsabilităților către administrațiile publice locale

#### Capitolul 2

#### DESCENTRALIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI AUTONOMIA LOCALĂ

- 2.1. Descentralizarea administrativă în perioada contemporană
- 2.2. Autonomia financiară, condiție esențială a descentralizării administrației publice locale
  - 2.2.1. Conceptul de autonomie a administrației publice locale
  - 2.2.2. Principiile autonomiei publice locale în contextul Cartei Europene de la Strasbourg
  - 2.2.3. Atribuții și competențe ale administrației locale susținute de resurse financiare

- 2.3. Descentralizarea financiară, factor important de influență asupra autonomiei locale
- 2.3.1. Descentralizarea administrației publice, proces complex
- 2.3.2. Instrumente pentru măsurarea gradului de descentralizare
- 2.3.3. Aspecte privind descentralizarea financiară
- 2.4. Alocarea veniturilor în practica descentralizării financiare

### **Capitolul 3**

#### **EVOLUȚIA DESCENTRALIZĂRII FINANTELOR PUBLICE LOCALE PE PLAN MONDIAL**

- 3.1. Descentralizarea în statele unitare vs. statele federale
  - 3.1.1. Descentralizarea în Franța
    - 3.1.1.1. Cauzele descentralizării
    - 3.1.1.2. Caracteristicile sistemului de administrație publică locală în Franța; cheltuielile și veniturile locale
    - 3.1.1.3. Trendul descentralizării franceze
  - 3.1.2 Descentralizarea în Germania
    - 3.1.2.1 Echilibrarea financiară a Germaniei
    - 3.1.2.2. Descentralizarea administrării impozitelor în Germania
  - 3.1.3 Descentralizarea în Marea Britanie
    - 3.1.3.1 Evoluția procesului de descentralizare
    - 3.1.3.2 Surse de finanțare și cheltuielile la nivel regional
    - 3.1.3.3 Aspecte privind politica regională după descentralizare
- 3.2 Procesul descentralizării în state dezvoltate și state în curs de dezvoltare
  - 3.2.1. Dezechilibre în implementarea procesului de descentralizare în state dezvoltate: Spania, Irlanda, Canada și Țările nordice
  - 3.2.2. Efectele descentralizării în statele în curs de dezvoltare: Bolivia, Uganda, țări din Europa Centrală și de Est – Polonia

### **Capitolul 4**

#### **PERSPECTIVE ÎN EVOLUȚIA FINANTELOR PUBLICE LOCALE ÎN ROMÂNIA**

- 4.1. Particularitățile finanțelor publice locale din România
  - 4.1.1. Evoluția finanțelor locale în România înainte de 1989
    - 4.1.1.1. Finanțele locale în România din anul 1900 până în anul 1940
    - 4.1.1.2. Finanțele locale în perioada socialistă
  - 4.1.2. Finanțele locale în România după anul 1990
    - 4.1.2.1. Politica fiscală a României în perioada pre-aderării la U.E.
    - 4.1.2.2. Evoluția structurii veniturilor bugetelor locale centralizate la nivelul țării
    - 4.1.2.3 Evoluția structurii cheltuielilor bugetelor locale centralizate la nivelul țării
- 4.2. Stadiul actual al descentralizării financiare
  - 4.2.1. Contribuția bugetului de stat la constituirea veniturilor bugetelor colectivităților locale din România
  - 4.2.2. Autonomia financiară regională reflectată în bugetul Regiunii de Dezvoltare Sud-Muntenia
    - 4.2.2.1. Activitatea economică a Regiunii de Dezvoltare Sud-Muntenia
    - 4.2.2.2. Strategia de dezvoltare a regiunii
    - 4.2.2.3. Gradul de autonomie financiară al regiunii

- 4.2.3. Gradul de autonomie financiară reflectat în bugetul Consiliului Județean Argeș
- 4.2.4. Evoluția veniturilor proprii în structura bugetul local al Municipiului Pitești
- 4.2.5. Organizarea administrativ-teritorială în contextul actualei descentralizări financiare, precursore regionalizării
- 4.3. Instrumente manageriale strategice utile dezvoltării autonomiei financiare la nivel local
  - 4.3.1. Bugetul multianual
  - 4.3.2. Modele și practici de previziune a veniturilor și cheltuielilor locale din cadrul unui buget multianual
    - 4.3.2.1. Conceptul de previziune
    - 4.3.2.2. Studiu de caz: Bugetul municipiului Pitești versus cel al comunei Boteni
    - 4.3.2.3. Previziunea veniturilor și cheltuielilor municipiului Pitești folosind modelele econometrice de corelație și de timp

## **CONCLUZII**

## **BIBLIOGRAFIE**

## **INDEXUL TABELELOR**

## **INDEXUL GRAFICELOR**

## **INDEXUL FIGURILOR**

## **ANEXE**

**B. CUVINTE CHEIE:** autonomie locală, descentralizare financiară, buget local, buget multianual, regionalizare, servicii publice locale, gradul de dependență financiară, autoritate centrală, administrație publică locală.

## **C. SINTEZA CAPITOLELOR TEZEI DE DOCTORAT**

Actualul context macro-economic, marcat de criza economică mondială și de o serie de schimbări cum ar fi trecerea de la o economie de comandă, centralizată, la economia de piață, cu tendințe de globalizare, impune schimbarea vechilor reglementări fiscale care nu mai corespund noilor provocări.

România, ca stat membru al Uniunii Europene trebuie nu numai să implementeze o parte semnificativă a aquis-ului comunitar, dar totodată trebuie să facă față problemelor inerente care apar în urma armonizării fiscale. Aceste provocări se manifestă la toate nivelele de autoritate: național și local. O mare parte din legislația Uniunii a fost și urmează să fie implementată în administrația locală. Deși la prima vedere este perceput ca un sistem opac și inflexibil, acest sector influențează în mod direct toate celelalte instituții ale statului dar și mediul privat. De aceea, o reformă în acest domeniu reprezintă nu numai un trend care se manifestă deja la nivel european, ci și o necesitate în vederea obținerii unor performanțe pe plan național.

Stadiul neperformant al economiei, cât și birocrăția de la nivel central, i-au determinat pe economiști să considere că descentralizarea ar fi o soluție la problemele țărilor în curs de dezvoltare, așa că majoritatea statelor au început să includă descentralizarea în programele lor de dezvoltare.

Descentralizarea presupune transferul autorității și responsabilității funcțiilor publice de la guvernul central către administrațiile locale. Necesitatea autonomiei locale și motivația repartizării sarcinilor statului în ceea ce privește satisfacerea nevoilor publice, între veriga centrală și cea locală rezidă din faptul că autoritățile locale sunt capabile să mobilizeze și să

administreze mai eficient resursele deoarece sunt mai bine plasate pentru a identifica în mod corespunzător prioritățile, obiectivele și criteriile de performanță în producerea și furnizarea serviciilor publice.

Există o relație directă de dependență între atribuțiile și competențele administrațiilor locale, pe de o parte, și resursele financiare pe care acestea le au la dispoziție, pe de altă parte.

Datorită caracterului său inter-sectorial, descentralizarea este un proces deosebit de dificil și necesită o coordonare permanentă între actorii implicați, precum și asumarea de către aceștia, inclusiv de către destinatari (autoritățile administrației publice locale), a măsurilor convenite. Astfel, pentru ca acest proces să fie implementat cu succes, transferul responsabilităților administrative trebuie corelat cu cel al resurselor financiare.

Noile reglementări privind autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice în contextul dialogului permanent al statului nostru cu instituțiile Uniunii Europene conduc la o reconsiderare a unor raporturi de către comunitățile locale și societatea românească, pe de o parte, și între administrația publică locală și celelalte instituții publice, pe de altă parte.

În aceste condiții, cercetarea și studierea acestor fenomene și procese constituie priorități absolute, coroborate cu pregătirea de specialiști în domeniu.

Abordarea unei teme privind descentralizarea, respectiv autonomia financiară este de actualitate și se înscrie în problemele cu care se confruntă România dar și alte state. Îmbunătățirea serviciilor publice locale furnizate cetățenilor presupune o analiză atentă și o permanentă corectare a implementării și evoluției procesului de descentralizare în general.

Tema de cercetare propusă „*Finanțele publice locale în contextul descentralizării și creșterii autonomiei financiare*” este structurată în patru capitole, astfel: a) primul capitol prezintă conceptul de finanțe publice locale și locul acestora în cadrul sistemului financiar; b) al doilea capitol abordează fenomenul descentralizării în general, formele sale de manifestare, precum și legătura cu autonomia financiară; c) în cel de al treilea capitol se studiază procesul descentralizării și tendințele lui pe plan mondial. Pentru a obține o imagine de ansamblu cât mai corectă s-a folosit un eșantion variat de țări: dezvoltate cât și în curs de dezvoltare, cu sisteme unitare și federale; d) ultimul capitol este un studiu de caz în care se cercetează stadiul actual al descentralizării în țara noastră cât și abordarea unor noi instrumente manageriale strategice care să ajute colectivitățile locale să se dezvolte în spiritul autonomiei locale, cum ar fi elaborarea unui buget multianual.

Prima parte a lucrării prezintă conceptul de finanțe publice locale, structura bugetului local cât și procesul bugetar în unitățile administrativ-teritoriale. Accentul se pune pe rolul actual al bugetului local în procesul extinderii responsabilităților către administrațiile locale.

Există trei dimensiuni ale descentralizării: administrativă, politică și financiară. Cel de al doilea capitol aprofundează întrebări precum: ce determină o țară să adopte descentralizarea, și mai ales ce determină o țară să descentralizeze mai mult o anumită dimensiune (politică, administrativă sau financiară), în contrast cu celelalte două. Gradul de descentralizare variază de la o țară la alta, și tipul de descentralizare diferă în cadrul aceleiași țări.

O descentralizare fiscală totală presupune o descentralizare politică, și într-o oarecare măsură, o descentralizare administrativă. Așadar, toate cele trei componente trebuie să fie prezente. Ponderea elementelor din acest amestec poate varia și, atunci când predomină descentralizarea administrativă, ne aflăm în situația în care descentralizarea înclină către deconcentrare, sau atunci când toate cele trei componente sunt prezente în mod egal, ne aflăm în faza de descentralizare totală prin transferul de putere.

Descentralizarea financiară influențează în mare măsură autonomia unei administrații publice locale. Cu cât administrația locală depinde de transferurile primite de la stat, cu atât se reduce libertatea acesteia de a lua decizii cu privire la serviciile publice furnizate, iar gradul de autonomie locală este mai limitat.

Măsura în care autoritățile locale se implică în acest proces este diferită de la un stat la altul și depinde de contextul economic, politic și social, de moștenirea istorică și de mediul cultural specific fiecărui stat.

Procesul de descentralizare este un proces continuu care nu se termină niciodată. Multe state au experimentat diferitele sale etape: implementare, experimentare (descentralizarea parțială), continuare (descentralizare totală) și în final recentralizarea (în cazul în care nu s-au obținut rezultate pozitive). Considerăm că fiecare etapă trebuie pregătită și monitorizată cu atenție, astfel încât trecerea la următorul nivel să se realizeze în siguranță. Numai în acest fel obiectivele propuse inițial vor putea fi aduse la îndeplinire.

O altă problemă abordată în acest capitol este și până la ce limită pot fi descentralizate veniturile la nivel local. Majoritatea economiștilor specializați în fenomenul descentralizării consideră că nu există administrații publice locale finanțate în totalitate din venituri proprii, și mai mult, acest lucru nu este nici dezirabil. S-a căzut de acord asupra acceptării unei reguli generale conform căreia unitățile administrativ teritoriale trebuie să colecteze fonduri proprii până la o anumită limită și să opereze cu constrângeri bugetare. Acest lucru presupune ca sumele defalcate din anumite impozite, transferurile și granturile ar trebui să fie numai o finanțare colaterală.

În cel de-al treilea capitol se prezintă evoluția descentralizării în diferite state, și se realizează o analiză succintă a efectelor pe care le-a avut acest proces în state unitare versus state federale. Pentru a evidenția efectele procesului de descentralizare în statele unitare și în cele federale, s-au ales spre exemplificare trei țări, corespunzătoare ca și structură celor trei tipuri fundamentale de organizare a administrației publice: Franța, reprezentativă pentru statele de tip unitar, Germania, pentru cele de tip federal și Marea Britanie care prezintă o structură eterogenă, cu elemente comune statelor de tip federal și unitar.

Pornind de la aceste aspecte, ultima parte a acestui capitol a urmărit impactul pe care l-a avut procesul de descentralizare în state dezvoltate și în curs de dezvoltare dacă a influențat sau nu creșterea economică. Pentru a obține o imagine de ansamblu cât mai corectă s-a folosit un eșantion variat de țări: state dezvoltate (Spania, Irlanda, Canada și Țările nordice), și în curs de dezvoltare (Bolivia, Uganda, țări din Europa Centrală și de Est – Polonia). S-a demonstrat că pentru statele dezvoltate din punct de vedere economic, descentralizarea a avut o influență nesemnificativă, dar a îmbunătățit calitatea serviciilor descentralizate. În ceea ce privește însă statele în curs de dezvoltare, descentralizarea nu a determinat o creștere economică semnificativă.

În ciuda interesului crescând pentru acest fenomen, reforma financiară în statele în curs de dezvoltare pare a fi mai degrabă un proces lent și dificil datorită faptului că mediul economico-politic ostil descentralizării nu se schimbă ușor, și mai ales mecanismele utilizate în acest proces au o aplicabilitate limitată.

Ultimul capitol, este un studiu de caz. În prima parte se cercetează stadiul actual al descentralizării în țara noastră și se realizează o prezentare sintetică a principalelor etape parcurse de România privind evoluția finanțelor publice locale, începând din anul 1900 până în 2012, punându-se accent pe ultima perioadă de douăzeci de ani. S-a urmărit evoluția veniturilor proprii (indicator al gradului de descentralizare financiară) din veniturile totale conținute în bugetele locale centralizate la nivelul țării dar și modul de alcătuire al acestora. De asemenea, relevant

pentru stadiul procesului descentralizării în România, în această perioadă, este și modul de folosire al acestor venituri, respectiv structura cheltuielilor realizate la nivelul administrațiilor locale. În general s-a urmărit dacă descentralizarea și-a atins scopul principal și anume dezvoltarea comunităților locale, creșterea calității serviciilor oferite și creșterea gradului de satisfacție al populației locale.

Astfel, în urma analizei evoluției structurii veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale centralizate la nivelul țării și apoi gradual la nivel de regiune, județ, municipiu și comună în perioada 1991-2012, se desprinde următoarea concluzie. Teoretic, România este un stat cu un anumit grad de descentralizare și autonomie financiară, dar în realitate se pot identifica mai multe probleme:

- veniturile proprii (reprezentate mai ales de impozite și taxe locale) nu sunt suficiente pentru satisfacerea nevoilor financiare ale colectivităților locale;
- veniturile provenind din cotele defalcate din impozitul pe venit lipsesc în mare parte la nivelul multor unități administrativ teritoriale, ceea ce denotă o slabă preocupare pentru dezvoltarea activităților economice în zonă;
- o contribuție importantă la veniturile bugetelor locale o reprezintă și sumele defalcate din taxa pe valoare adăugată. Adesea, aceste venituri primesc de la nivel central o destinație specială, iar autoritățile locale nu pot dispune liber de aceste sume;
- în privința împrumuturilor, s-a observat că administrațiile publice locale nu recurg prea des la această formă de completare a veniturilor. O posibilă explicație este lipsa fondurilor pentru cofinanțare, dar și slaba calificare a personalului implicat în derularea proiectelor. Apreciem că, în actualul context economic, împrumuturile nu ar trebui prea mult promovate, deoarece cresc riscul ca administrațiile publice locale să intre în insolvență. Serviciile locale furnizate prin intermediul unor forme de creditare devin ineficiente, deoarece costurile reale ajung în sarcina altor colectivități sau pot fi transmise următoarei generații de contribuabili;
- ca urmare a derulării procesului de descentralizare, cheltuielile au înregistrat o reală evoluție. Cu toate acestea, autoritățile locale nu au fost suficient de instruite să preia aceste noi sarcini. Din păcate, ponderea cheltuielilor pentru investiții în total cheltuieli locale este nesemnificativă. Drept consecință, serviciile locale devin ineficiente din punct de vedere calitativ. Dimensiunea financiară a descentralizării presupune finanțarea din venituri proprii a cheltuielilor transferate la nivel local, în timp ce transferurile de la stat să fie doar o formă de completare a acestora. Apreciem că în general, în România, transferul cheltuielilor locale nu a fost întotdeauna corelat cu cel al resurselor financiare;
- gradul de absorbție al fondurilor europene este limitat în comparație cu potențialul existent.

Ca o concluzie generală a celor constatate se poate sublinia faptul că, încă sunt probleme destul de mari la nivelul colectivităților locale: nu au fonduri suficiente pentru investiții, iar dependența față de autoritatea centrală se face simțită în continuare cu o intensitate destul de mare, chiar dacă au trecut deja peste douăzeci de ani de la renunțarea la sistemul centralizat din perioada socialistă.

Toate aceste aspecte duc la concluzia că în România avem de-a face cu o descentralizare parțială.

O soluție pentru creșterea veniturilor la nivel local urmărindu-se astfel principiile autonomiei financiare, este atragerea de fonduri europene prin aplicarea regionalizării. În acest

fel fondurile europene vor fi accesate direct de către regiuni. Prin această măsură birocrăția va fi mult atenuată, iar administrația centrală va fi degrevată de sarcinile unor cheltuieli semnificative.

Ultima parte a lucrării prezintă noi instrumente manageriale strategice care să ajute colectivitățile locale să se dezvolte în spiritul descentralizării și autonomiei locale, și anume, elaborarea unui buget multianual la nivel local sau regional care va facilita accesul la fonduri europene.

În acest sens s-au colectat date privind evoluția veniturilor și cheltuielilor pe o perioadă de treisprezece ani în cazul unui municipiu și pe o perioadă de opt ani în cazul unei comune. Scopul acestui studiu a fost realizarea unei previziuni a veniturilor și cheltuielilor locale folosind modelele econometrice de corelație și de timp cu ajutorul programului informatic Eviews. Rezultatul astfel obținut poate fi considerat o simulare de buget multianual.

Concluzia desprinsă în urma acestei simulări este că implementarea unui buget multianual se realizează în mod diferit de la o administrație locală la alta, datorită discrepanțelor care există la nivel administrativ între mediul urban și cel rural.

Astfel, lipsa la nivelul comunei a anumitor date istorice privind evoluția veniturilor și cheltuielilor, au făcut imposibilă folosirea tehnicilor de extrapolare la nivelul comunei. Datorită problemelor constatate bugetul multianual poate fi implementat doar la nivelul administrațiilor din mediul urban, sau eventual, la nivel regional după terminarea procesului de regionalizare. Este importantă crearea unei stabilități din punct de vedere legislativ, deoarece actualele modificări generează incertitudine și haos, făcând imposibilă funcționarea unui buget multianual. Mai mult, introducerea bugetului multianual, generează ulterior o problemă destul de controversată, și anume cum se va realiza echilibrarea în condițiile în care bugetul are o durată mai mare de un an de zile, mai ales în cazul comunelor. Dar acest subiect rămâne în atenția unor viitoare teme de cercetare în domeniu.