

**Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată**

**Raport**

**Finanțele Publice Locale  
Practici și Modele Internaționale**



Acest studiu a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată implementat de Guvernul Republicii Moldova cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de către Guvernul Suediei.

Mai multe informații despre activitățile desfășurate de Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată puteți găsi vizitând paginile web: [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) și [www.undp.md](http://www.undp.md)

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women sau ale Guvernului Suediei.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare lucrează cu oamenii la toate nivelurile societății pentru a sprijini crearea unor țări rezistente la crize și pentru a ghida și susține o dezvoltare care contribuie la îmbunătățirea vieții fiecărui om. Prezenți în 177 de țări și teritorii, noi oferim o perspectivă globală și soluții locale pentru abilitarea oamenilor și pentru crearea unor țări rezistente.

Pentru mai multe informații despre acțiunile PNUD vă rugăm să vizitați: [www.undp.org](http://www.undp.org), [www.undp.md](http://www.undp.md)

Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (Un Women) este o organizație ONU, care promovează egalitatea de gen și abilitarea femeilor. În calitate de lider mondial pentru femei și fete, UN Women lucrează pentru accelerarea progresului de satisfacere a necesităților lor la nivel mondial.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

## Cuprins

<b>INTRODUCERE ȘI SUMAR .....</b>	<b>4</b>
<b>ABREVIERI .....</b>	<b>5</b>
<b>1. ASPECTE GENERALE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE.....</b>	<b>6</b>
<b>2. TENDINTE DE DESCENTRALIZARE ȘI COMPETENȚELE ADMINISTRATIEI PUBLICE LOCALE     <u>    12</u></b>	
<b>3. FINANȚELE ADMINISTRATIILOR LOCALE ȘI AUTONOMIA FINANCIARĂ.....</b>	<b>15</b>
<b>4. BUGETELE GUVERNELOR LOCALE ȘI CHELTUIELILE .....</b>	<b>20</b>
<b>5. STRUCTURA VENITURILOR GUVERNELOR LOCALE .....</b>	<b>24</b>
<b>6. VENITURI PROPRII.....</b>	<b>26</b>
<b>7. VENITURILE FISCALE .....</b>	<b>27</b>
7.1. IMPOZITE LOCALE.....	28
7.2. IMPOZITE PARTAJATE .....	34
<b>8. TAXELE LOCALE, TAXELE DE UTILIZARE ȘI ALTE VENITURI PROPRII.....</b>	<b>37</b>
<b>9. GRANTURILE .....</b>	<b>39</b>
<b>10. INVESTIȚIILE CAPITALE ALE GUVERNELOR LOCALE .....</b>	<b>50</b>
<b>11. ÎMPRUMUTURILE .....</b>	<b>53</b>
<b>12. CONSULTĂRILE GUVERNULUI CU ADMINISTRATIILE LOCALE .....</b>	<b>57</b>
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXE .....</b>	<b>63</b>

## Introducere și sumar

Obiectivul urmărit de prezentul raport este de a descrie și a reflecta diverse aspecte financiare conexe administrației publice locale (APL) din diferite țări europene, a indica varietatea și complexitatea finanțelor publice locale. Concomitent, sarcina acestui raport constă în asigurarea referințelor de practici internaționale în cadrul analizei din continuare a finanțelor publice locale din Moldova și a propunerilor pentru dezvoltarea sistemului de finanțe locale din Moldova, în special, în termeni de venituri proprii, impozite partajate și transferuri ale administrației publice locale din Moldova.

Raportul cuprinde 12 capitole și 7 anexe.

În vederea prezentării unui tablou integru al descentralizării financiare, primele două capitole din raport sunt dedicate aspectelor generale ale APL și responsabilităților atribuite acestora. Al treilea capitol cuprinde dispoziții cu privire la finanțe prevăzute de Carta europeană a autonomiei locale și reflectă evoluția indicatorilor exercițiului autonom al puterii locale în Europa. În capitolul patru sunt incluse caracteristicile bugetului APL, precum și datele despre categoriile principale de cheltuieli ale APL din țările europene. Structura veniturilor APL este prezentată în capitolul cinci, fiind urmat de capitolul șase în care sunt descrise sursele proprii de venituri. Următoarele două capitole descriu în detalii veniturile fiscale, inclusiv impozitele colectate integral și cele partajate, taxele locale și taxele de utilizare. Capitolul opt descrie tipurile de granturi și importanța acestora, accentul fiind pus pe ecalizare. Capitolul nouă cuprinde informații despre investițiile capitale locale, în timp ce capitolul zece descrie normele de împrumut, care constituie principala sursă pentru finanțarea investițiilor capitale ale APL. Ultimul capitol este dedicat aspectelor de consultări dintre guvernul central și cel local. Definițiile, descrierile, aspectele generale și informațiile incluse în capitole sunt ilustrate prin exemple din țări relativ similare Moldovei, iar cazurile mai ample sunt incluse în anexe.

Dat fiind faptul că Moldova a ratificat Cartea europeană a autonomiei locale în anul 1998 fără restricții, iar Guvernul Republicii Moldova este obligat să respecte principiile acesteia în procesul de descentralizare, Recomandările Consiliului Europei cu privire la finanțele APL sunt incluse în anexe.

Echipa Proiectului dorește să-i aducă sincere mulțumiri dlui Gabor Peteri, expert al Proiectului PNUD/Moldova în domeniul asigurării calității pentru îndrumările metodologice, cât și pentru contribuțiile valoroase în proiectarea prezentului raport.

Acest raport va fi distribuit principalelor părți interesate ale proiectului: Ministerului Finanțelor, PNUD Moldova, Cancelariei de Stat și părților interesate din partea autoritățile locale.

## Abrevieri

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bulgaria
CH	Elveția
COFOG	Classification of the Functions of Government
CE	Consiliul Europei (47 de state)
CY	Cipru
CZ	Republica Cehă
DK	Danemarca
DE	Germania
EE	Estonia
ES	Spania
UE	Uniunea Europeană (27 de state)
EUR	Euro - moneda unică europeană
FI	Finlanda
FR	Franța
GR	Grecia
HU	Ungaria
IE	Irlanda
IS	Islanda
IT	Italia
LT	Lituania
LU	Luxembourg
LV	Letonia
MT	Malta
NL	Olanda
NO	Norvegia
OCED	Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (34 de state)
PL	Polonia
PT	Portugalia
RO	România
SE	Suedia
SI	Slovenia
SK	Slovacia
TUR	Turcia
UK	Regatul Unit

# 1. Aspecte generale ale autorităților publice locale

Este acceptat de a vedea combinația dintre autoritățile locale decizionale (legislative) și autoritățile locale executive drept o autoritate publică locală. Autoritatea publică locală este piatra de temelie a oricărei democrații, leagănul acesteia și, de asemenea, oglinda ei – cu cât sunt mai bine dezvoltate autoritățile locale, cu atât este mai mare nivelul democrației într-o țară.

Principiile de bază ale autonomiilor fi găsite în *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, care este primul tratat internațional cu caracter obligatoriu, ce garantează drepturile comunităților și ale autorităților alese de acestea. Carta a fost deschisă spre semnare ca o convenție de către statele membre ale Consiliului Europei în 1985, a intrat în vigoare la 1 septembrie 1988 și până acum a fost ratificată de către 44 din 47 state membre ale Consiliului Europei<sup>1</sup>.

Carta Europeană conține definiția autonomiei locale:

*Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice<sup>2</sup>.*

În Europa există state unitare, precum și state federative, fapt ce determină caracteristicile principale ale condițiilor administrative și politice de descentralizare. Printre statele unitare, organizarea teritorială a APL se caracterizează printr-o mare diversitate—diferite sunt numărul nivelurilor autorităților locale, relațiile dintre niveluri, mărimea administrațiilor locale după populație, suprafața și disparitățile lor în interiorul țării. Organizarea teritorială a administrațiilor locale variază nu numai de la țară la țară, ci în unele cazuri și în interiorul țării.

Există țări care au un singur nivel al administrației locale. Exemple de astfel de țări sunt Bulgaria, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Finlanda<sup>3</sup>, Luxemburg, Malta și Slovenia. Aceste țări tind să fie mici din punct de vedere geografic și/sau demografic<sup>4</sup>.

Țări precum Republica Cehă, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Norvegia, România, Slovacia și Suedia au două niveluri ale autorităților locale, și anume cele municipale în calitate de autorități locale sau de primul nivel și cele regionale în calitate de autorități de nivelul doi. În Europa, aceste țări tind să fie mijlocii din punct de vedere geografic și/sau demografic. Al doilea nivel administrativ sub-național poate lua forme foarte diferite, în funcție de țară: regiuni, județe, districte, departamente, provincii etc.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Carta Europeană a intrat în vigoare în Moldova în anul 1998 fără restricții, prin urmare, Guvernul Republicii Moldova este obligat să urmeze aceste principii în procesul de descentralizare.

<sup>2</sup> Carta Europeană a Autonomiei Locale, Articolul 3.1.

<sup>3</sup> În Finlanda există regiunea autonomă Aland și regiunea experimentală Kainuu, dar țara este considerată ca fiind un județ cu un sistem al administrației locale cu un singur nivel.

<sup>4</sup> Dexia, 2008, p. 37

<sup>5</sup> Dexia, 2008, p. 37

Unele țări au trei niveluri ale administrației publice locale, acestea sunt Franța, Italia, Spania, Polonia. În Marea Britanie cel mai înalt nivel sub-național cuprinde cele trei "națiuni descentralizate" – Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord, însă numărul nivelurilor administrației locale diferă în diferite părți ale țării.

În plus, există țări cu entități federale la sub-nivel național, cum ar fi Austria, Germania, Belgia și Elveția. Numărul total de niveluri sub-naționale în Austria sunt două (administrațiile locale și statele la nivel federal), în Germania, Belgia, Elveția– trei (două niveluri ale administrației locale și nivelul federal).

Până în 2009, prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale erau aplicate atât la nivel local cât și la nivelurile superioare ale administrațiilor locale, însă în noiembrie 2009 a fost adoptat noul document de recomandări pentru administrațiile între nivelul local și național– Conferința Miniștrilor responsabili pentru Guvernarea Locală și Regională a Consiliului Europei a adoptat *Cadrul de Referință pentru Democrație Regională al Consiliului Europei*.

Mai ales în țările dezvoltate, autoritățile locale de primul nivel nu sunt subordonate ierarhic autorităților locale de nivelul al doilea sau autorităților de nivel superior, care nu exercită o supraveghere a autorităților locale de primul nivel.

În Europa, cea mai mare dimensiune medie a administrațiilor locale (municipalităților) după populație este în Marea Britanie (140 mii locuitori), urmată de Lituania (60 mii) și Danemarca (56 mii). Cele mai mici administrații locale după populație sunt în Cipru (1500), Franța (1600), Republica Cehă (1660), Slovacia (1870). Suprafața medie a municipiilor variază de la 5 km<sup>2</sup> în Malta la 1550 km<sup>2</sup> în Suedia<sup>6</sup>.

**Tabelul 1. Numărul Autorităților Publice Locale în Unele Țări Europene.**

Țara	Numărul populației (milioane)	Suprafața (mii km <sup>2</sup> )	Numărul nivelurilor autorităților publice locale	Numărul autorităților locale de primul nivel (inferior)	Dimensiunea medie a administrației publice locale de nivelul întâi	Sursele de date
Marea Britanie	61.6	242.51	2	434	140 000	Oxford, 2011
Franța	61.4	547.03	3	36 683	1 600	Oxford, 2011
Danemarca	5.5	43.10	2	98	51000	Oxford, 2011
Estonia	1.3	45.23	1	226	6005	Oxford, 2011
Letonia	2.3	64.59	1	119	19 240	Biroul Central de Statistică al Letoniei, 2011
Lituania	3.3	65.30	1	60	60000	Oxford, 2011
Republica Cehă	10.5	78.87	2	6249	1 660	Oxford, 2011
Slovenia	2.0	20.27	1	210	9 600	Oxford, 2011 Dexia, 2008
Serbia*	7.5	77.47	1	145/174**	51 710	2002, Recensământ
Moldova	3.3	33.83	2	898	3 675	Date furnizate

<sup>6</sup> Dexia, 2008

						deexperți
România	21.5	238.39	2	3176	6 780	Oxford, 2011
Ucraina	46.3	603.7	3	12 000		LGI Maynzyuk K., Dzhygyr Y., 2010

\*Populația Serbiei fără Kosovo

\*\* 145 APL în Serbia fără Kosovo, 174 în Serbia cu Kosovo în 1999. Guvernul sârb nu recunoaște noile municipalități instituite în Kosovo după războiul din 1999

Datele din Tabelul 1 reflectă disparitățile semnificative dintre dimensiunile medii ale APL din țările europene (țările cu cele mai mari și cele mai mici APL). De asemenea, Tabelul conține unele exemple de organizare administrativ-teritorială din țările relativ similare după dimensiune cu Moldova, fostele republici sovietice, care au moștenit divizarea administrativ-teritorială similară la momentul obținerii independenței, precum și statele din vecinătatea Moldovei, a căror practică este utilizată drept exemplu în continuare în acest raport.

Răspândirea municipală în Europa este în continuă schimbare.

Primul val de reforme în vederea consolidării teritoriale a Europei de Vest a început în anii 1060, fiind înrădăcinat în paradigma de economie de scară, care accentua faptul că serviciile locale pot fi prestate mai ieftin și de o calitate mai bună în unitățile APL mai mari. Acesta a implicat mai multe țări din Europa de Vest (Austria, Danemarca, Suedia, Țările de Jos, Belgia, Marea Britanie și Germania) și a fost, de asemenea, vizibil în Europa Centrală și de Est, unde a fost pus în aplicare fără nici o dezbateră democratică (Polonia, Cehoslovacia, Ungaria)<sup>7</sup>.

Începutul anilor 90 a reflectat o fragmentare semnificativă în majoritatea statelor în tranziție. Numărul de municipalități a sporit substanțial în Republica Cehă, Ungaria, Macedonia și Slovacia. Argumentul de alegere a comunității și consolidarea democrației au stat la baza mai multor politici de descentralizare, care, de fapt, au fost reacția împotriva amalgamării forțate anterioare. Mai târziu s-a conturat și tendința de fuziune (amalgamare) și cooperare, în acest mod numărul de municipalități fiind reduse, unul din obiectivele urmărite fiind compensarea în cazul dezavantajului conex a dimensiunilor mici ale multor municipalități vizate (mijloace financiare insuficiente pentru a-și exercita atribuțiile și îndeplini responsabilitățile, baza fiscală redusă, costuri administrative mari etc.).

Reforme administrativ-teritoriale au fost realizate mai recent în Danemarca (în anul 2007 numărul de municipalități de nivel local a fost redus de la 247 la 98, fiind create 5 regiuni în loc de 14 județe), precum și în Letonia (în 2009).

În procesul de reorganizare administrativ-teritorială, țările încearcă să identifice dimensiunea (scara) optimală a APL de primul nivel și să decidă în privința responsabilităților de nivel regional (dintre guvernul central și cel local) și a soluției administrativ-teritoriale. În general, poate fi menționat procesul de regionalizare din Europa. Astfel de state ca Irlanda, Regatul Unit, Polonia, Republica Cehă și Slovacia au creat administrații publice regionale în perioada ultimelor două decenii. În schimb, în Estonia, Letonia și Lituania, după declararea independenței, au fost create sisteme APL de un singur nivel în locul celor de două niveluri existente anterior.

<sup>7</sup> Swianiewicz, 2010

Cele trei țări baltice vecine au ales diferite căi pentru structura administrativ-teritorială – la mijlocul anilor 90 Estonia a anulat raioanele existente anterior, în timp ce Lituania a păstrat administrația publică raională drept singurul nivel local, iar Letonia a lansat în cadrul sistemului APL cu două niveluri amalgamarea voluntară a APL. Către anul 2009 reforma administrativ-teritorială a fost încheiată prin crearea unui sistem APL cu un singur nivel. În anul 2005 Georgia a realizat reforma administrativ-teritorială după modelul lituanian – APL au fost amalgamate cu teritoriile din fostele raioane, fiind creat un sistem APL cu un singur nivel în locul celui existent cu două niveluri.

#### **Caseta 1. Reforma teritorial-administrativă în Lituania.**

În 1994, Lituania a efectuat reforma administrativ-teritorială cu înființarea a 54 de guverne locale, cu consilii alese prin vot direct. Înainte de aceasta au existat două sisteme de guvernare la nivel local, cu 54 de unități la nivel de district și 580 de autorități la nivel local.

După reformă în Lituania, guvernele locale după mărime, în medie, sunt pe locul doi în Europa (după Marea Britanie). Acum, ele par a fi prea mari, unele procese de divizare deja au fost puse în aplicare în 2000 și numărul total al guvernelor locale este de 60. Mai multe posibile "de-fuziuni" sunt discutate pentru a îmbunătăți legăturile dintre populațiile locale și reprezentanții lor aleși.

#### **Caseta 2. Reforma teritorial-administrativă în Letonia.**

Până la alegerile locale din iunie 2009 autoritățile publice locale din Letonia erau organizate în două niveluri. Până în 2009, numărul total al autorităților locale era de 548, inclusiv 26 districte (rajons-uri), 7 orașe republicane, 50 orașe, 424 municipalități rurale (pagasts-uri) și 41 municipalități reformate (novads-uri). Autorități locale de nivelul întâi erau orașele republicane, orașele, pagasts-urile și novads-urile (522 administrații locale în total), iar al doilea nivel (nivelul raional), era format din 26 de districte și orașe republicane. Șapte orașe republicane erau incluse în ambele niveluri ale sistemului administrației locale, și de asemenea îndeplineau atât funcții ale autorităților locale de primul nivel, cât și funcții ale autorităților locale raionale. Autoritățile locale de nivelul întâi nu erau subordonate autorităților raionale.

Populația medie într-o administrație publică locală înainte de reformă era de 4,26 mii de locuitori, dar numărul de rezidenți în cea mai mică municipalitate era de 251. În mai mult de o treime din administrațiile locale, numărul populației era sub o mie. După reformă dimensiunea medie a administrației publice locale după populație este 19,2 mii. Totuși, după reformă mai există decalaje de mărime semnificative între municipalități. Cea mai mare administrație locală este capitala Riga (703 mii în 2011), unde locuiește o treime din întreaga populație a Letoniei. Cel mai mic *novads* după populație are mai puțin de 1400 de locuitori, 3 municipalități au o populație mai mică de două mii de locuitori, iar în altele 36 numărul de locuitori este de la 2000 la 5000.

Informația privind procesul de reformă este inclusă în Anexa 1.

Pe lângă administrațiile locale, în Letonia există cinci regiuni de planificare. Regiunile de planificare au început să se dezvolte în Letonia în 1996, pe baza cooperării între autoritățile publice locale. În anul 2003, în conformitate cu Legea privind Dezvoltarea Regională (adoptată în 2002), reglementările guvernamentale au definit teritoriile a cinci regiuni de planificare. Motivul inițial de creare a regiunilor de planificare a fost planificarea socio-economică. De când au fost adoptate modificările în Legea privind Dezvoltarea Regională în 2006, regiunea de planificare are statut juridic de persoană publică derivată. Conform Legii, instituția de luare a deciziilor a regiunii de planificare este Consiliul de Dezvoltare al Regiunii de Planificare. Membrii Consiliului de Dezvoltare al Regiunii de Planificare sunt aleși din rândul consilierilor administrațiilor locale relevante de către adunarea generală a președinților administrațiilor locale (situată în regiunea de planificare). Deja de mult timp există discuții în Letonia cu privire la regiunile de planificare în calitate de autonomii de nivelul doi (sub-național) sau instituții ale administrației de stat mai puternice, cu furnizarea funcțiilor (serviciilor) la acest nivel teritorial. Întrucât nivelul anterior al autorității reale între guvernul central și autoritățile locale (raionale) este anulat, aceste discuții se fortifică. În februarie 2010, Parlamentul a adoptat modificările în Legea Dezvoltării Regionale, care introduce dreptul instituțiilor administrației de stat să delege sarcini regiunilor de planificare. Însă discuția privind statutul și viitorul regiunilor de planificare

este încă în proces<sup>8</sup>.

Argumentele în favoarea consolidării teritoriale sunt după cum urmează:

- Administrațiile locale mai mari au o capacitate mai mare de a oferi o gamă mai largă de funcții, astfel încât consolidarea teritorială permite alocarea mai multor servicii la nivel local<sup>9</sup>.
- Economia de scară permite prestarea serviciilor mai ieftin și în mod mai efectiv în cadrul unităților APL de dimensiune mai mare. Cele mai elocvente dovezi în sprijinul acestei norme au fost demonstrate în cazul cheltuielilor efectuate de administrația municipală. Se are în vedere faptul că costurile per unitate de servicii publice ar trebui să fie mai mici proporțional odată cu creșterea dimensiunilor entităților ce prestează astfel de servicii. Cu toate acestea, merită menționat faptul că în cazul organizării serviciilor umane, curba costului per unitate are forma literei „U”. Aceasta înseamnă că costurile per unitate pentru instituțiile de învățământ primar și secundar general, spitale, administrații publice etc. se reduc în cazul APL optimal, marcând o ascensiune dincolo de acest punct din cauza unor structuri de management mai complicate, costuri mai mari de comunicații etc.<sup>10</sup>
- Deoarece administrațiile locale mari pot oferi mai multe funcții, este mai probabil că cetățenii vor fi interesați de participarea la politica locală. În această interpretare, consolidarea ajută la promovarea democrației locale.
- Organizarea teritorială cu administrații locale mari produce mai puține disparități de venituri între municipalități, deci este diminuată presiunea asupra sistemului de egalizare pe orizontală, care poate fi costisitoare pentru bugetul național și/sau o problemă sensibilă.
- Capacitatea administrativă a guvernelor locale este mai mare în guvernele locale mai mari, ei au mai mult personal profesionist și calitatea de management și furnizării de servicii este mai mare. Guvernele locale mai mari pot fi mai eficiente în planificare și în politicile de dezvoltare economică.
- În sistemul consolidat teritorial este mai ușor de a reduce problemele de parazitism, adică situațiile în care serviciile furnizate la nivel local sunt consumate de către rezidenți care locuiesc (și plătesc impozite locale) într-o altă jurisdicție. Cu alte cuvinte, consolidarea ajută la reducerea neconcordanței între granițele administrative și zonele de captare a serviciilor<sup>11</sup>.

Deși există un număr semnificativ de avantaje atinse de amalgamarea administrațiilor locale, procesul de reforme teritoriale preconizate în multe țări este foarte lent sau chiar stagnează. Se concluzionează următoarele lucruri despre descentralizarea în țările din Europa Centrală și de Est: Consolidarea teritorială permite într-adevăr alocarea mai multor funcții la nivel local, însă aceasta nu este o garanție a descentralizării. Se poate întâmpla ca reforma teritorială introdusă sub pretextul consolidării guvernelor locale să nu fie urmată (sau însoțită) de permiterea municipalităților de a-și asuma noi responsabilități. Consolidarea teritorială nu a fost un factor decisiv pentru descentralizarea funcțională.

---

<sup>8</sup> Vilka, 2010

<sup>9</sup> Swianiewicz, 2010, p. 3

<sup>10</sup> Peteri, 2008, pp.6

<sup>11</sup> Swianiewicz, 2010, p. 3

Asemenea factori, cum ar fi determinarea politică pentru agenda de descentralizare, au jucat un rol mult mai important<sup>12</sup>.

Multe țări europene, în special cu municipalități mari, au o defalcare suplimentară autorităților locale în formă de "localități", de exemplu, în orașe, parohii, sate, cartiere, comunități, etc. Unele state europene în tranziție au optat pentru un asemenea model în vederea introducerii și promovării descentralizării – creând APL mai mari cu forme de guvernare sub-municipală. De exemplu, în Bulgaria acestea sunt numite *kmetsvo*, în Polonia - *solectwo*, în ex-Yugoslavia - *mesnazajdnica*, iar în Kosovo - *bashkesia*. În cazul APL metropolitane, unitățile sub-municipale contribuie la apropierea serviciilor administrative și sociale de cetățeni, iar în zonele rurale acestea îndeplinesc funcții mixte de dezvoltare a comunității și de prestare a serviciilor administrative și publice<sup>13</sup>.

Există un număr de țări în care unele municipalități au statut politic și administrativ dublu (municipal și de nivel mai înalt, sub-național), de exemplu în Germania, Danemarca, Italia, Ungaria, Polonia, Republica Moldova. Există țări în care numai capitala are un statut dublu, de exemplu, în Austria–Viena, în Belgia–Bruxelles, în Republica Cehă–Praga.

În unele țări capitala și alte câteva orașe mari au un statut special de organizație instituțională și, în unele cazuri, funcții suplimentare care sunt diferite de alte municipalități, de exemplu, în Republica Cehă, Franța, Ungaria, Polonia, Slovacia, Marea Britanie. În unele țări există o lege specială cu privire la capitală – și, în unele cazuri, aceasta conține dispoziții speciale referitor la aspectele de finanțare.

### **Caseta 3. Legea Capitalei în Slovenia.**

Capitala Republicii Slovenia este Ljubljana. Ljubljana are recunoaștere constituțională de capitală, dar nu are un statut administrativ special. Slovenia are o lege specială privind Capitala (2004). Legea reglementează în primul rând cooperarea dintre guvernul central și municipalitatea orașului în implementarea sarcinilor comune, sarcinilor speciale ale capitalei, amenajarea teritoriului și dezvoltare. Legea prevede un acord special între guvernul central și capitală, definind responsabilități suplimentare pentru Ljubljana și resurse suplimentare pentru a permite realizarea acestor sarcini. Modificări importante la Lege au fost introduse în 2009, prin care 0,73% din impozitul pe venitul personal trec la bugetul capitalei (aproximativ 16 milioane EUR) pentru finanțarea funcțiilor speciale ale acesteia<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Swianiewicz, 2010, p. 5

<sup>13</sup> Peteri, 2008, pp.9

<sup>14</sup> Democrația Locală și Regională în Slovenia. CALR, Consiliul European, 2011

## 2. Tendințe de descentralizare și competențele administrației publice locale

Carta europeană a autonomiei locale cuprinde următoarele principii referitoare la divizarea competențelor între nivelurile administrației publice și la competențele administrației publice locale:

1. *Competențele de bază ale autorităților administrației publice locale sunt prevăzute de Constituție sau de lege. Totuși, această dispoziție nu împiedică atribuirea unor competențe autorităților administrației publice locale, în scopuri specifice și în conformitate cu legea.*
2. *Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități.*
3. *Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie.*
4. *Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauza sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege.*
5. *În cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale<sup>15</sup>.*

Cel mai esențial dintre principiile sus-menționate este **principiul subsidiarității**, fiind și principiul de bază al divizării competențelor în cadrul UE. Semnificația acestui principiu este în creștere din anul 1992, odată cu fiecare amendament operat în legislația primară a UE. De asemenea, acest principiu este recunoscut de majoritatea sistemelor juridice naționale.

Principiul subsidiarității poate justifica alocarea unei sarcini concrete autorității locale, întrucât aceasta se află mai aproape de cetățeni, sau autorității centrale, din cauza trăsăturilor caracteristice ale sarcinii sau din motive de eficiență sau economie. Principiul subsidiarității nu presupune doar transmiterea simplă a mai multor responsabilități către nivelul local, dar și evaluarea relevanței în distribuirea sarcinilor între câteva niveluri de guvernare<sup>16</sup>.

Principiul subsidiarității este clar, însă implementarea acestuia este flexibilă, în funcție de condițiile juridice, tradițiile administrative și trăsăturile caracteristice ale serviciilor publice ce urmează a fi transmise. Există posibilități atât pentru centraliști, cât și pentru promotorii descentralizării de a-și exprima opinia în susținerea centralizării sau a descentralizării. Este întotdeauna loc pentru argumente, precum că centralizarea ar putea fi de preferat luând în considerare măsura sau natura competențelor.

Decizia pe marginea centralizării sau a descentralizării depinde de țară, progresul tehnologic și de starea de pregătire a societății și politicienilor.

<sup>15</sup> Carta europeană a autonomiei locale, Articolul 4.

<sup>16</sup> The Kosovo Decentralization Briefing Book. LGI, 2007, pp. 54

Este important de menționat faptul, că descentralizarea, în conformitate cu principiul subsidiarității, vizează primordial adoptarea deciziilor – la nivel legislativ și regulatoriu. Uneori interpretarea subsidiarității este eronat corelată cu funcțiile executive. În cazul în care funcția este descentralizată, aceasta oferă posibilități de promovare a politicilor locale autonome, care ar putea fi diferite de cele naționale. Astfel de politici locale ar trebui îndeplinite, ținând cont de toate cerințele prevăzute de legislația națională și regională.

Principiul de bază cu privire la delegarea funcțiilor se numește **principiul proporționalității**. Acesta este al doilea principiu după importanța sa de partajare a competențelor în cadrul UE. Potrivit acestui principiu, imixtiunea autorităților publice în activitățile desfășurate de autoritățile de nivel ierarhic inferior sau de sectorul privat trebuie să fie minimă. Principiul proporționalității este principiul unui stat minim.

Există o diversitate semnificativă între diferite state la capitolul sarcini transmise în gestiunea APL. În multe cazuri APL este responsabilă cu instituțiile de învățământ primar și secundar general, serviciile sociale, locuințele sociale, activitățile de agrement și culturale, ordinea publică, mediul înconjurător și serviciile publice numite frecvent „servicii comunale”: drumurile locale și iluminarea, aprovizionarea cu apă și salubritate, gestionarea deșeurilor, parcurile și terenurile/încăperile pentru sport, cimitirele.

APL de primul nivel pot îndeplini astfel de funcții ca: gestionarea instituțiilor preșcolare, instituțiilor de învățământ primar și secundar general, învățământului pentru adulți; prestarea serviciilor sociale; serviciilor medicale primare; desfășurarea activităților culturale, de sport, agrement și turism; gestionarea drumurilor locale, străzilor, parcurilor și a grădinilor publice; a transportului public; aprovizionarea cu apă și salubritate; colectarea și distrugerea deșeurilor; utilizarea terenurilor de pământ, construcția și întreținerea locuințelor rezidențiale; planificarea spațială și dezvoltarea economică.

De regulă, administrația publică de nivel regional include teritorii geografice mai mari, însă spectrul responsabilităților acestora nu este la fel de amplu ca cel de nivel local. În practică, administrațiile regionale îndeplinesc următoarele funcții: gestionarea spitalelor; a școlilor speciale; a instituțiilor regionale culturale; a drumurilor și transporturilor de importanță regională; protecția mediului; planificarea regională etc.

În anexa 2 sunt reflectate exemple de funcții ale guvernelor locale din România și Letonia.

Clasificările competențelor administrației publice locale în funcție de caracteristicile acestora includ:

- 1) competențe obligatorii sau opționale (voluntare);
- 2) competențe autonome, delegate sau partajate.

Realizarea atribuțiilor de autonomie locală constituie reperul conceptului administrației publice locale (APL). Competențele de autonomie locală includ, în mod cert, unele aspecte de responsabilitate politică în materie de alegeri ale consiliilor locale și ale primarilor.

Drepturi de a introduce atribuții voluntare într-o măsură mai mare sau mai mică sunt permise în orice țară. În primul rând, acest fapt vizează necesitatea de a asigura prestarea de servicii publice, care nu sunt oferite de autoritățile publice centrale, pentru care însă există o cerere explicită la nivel local. Uneori, autoritățile publice centrale oferă astfel de bunuri și servicii, însă într-un volum insuficient. Din punct de vedere al democrației locale existența competențelor de voluntariat este foarte principală.

#### **Caseta 4. Exemple de competențe voluntare în Letonia.**

Astfel de atribuții cum sunt, de exemplu, serviciul de pompieri și de poliție țin de competența guvernului național. Crearea organelor polițienești municipale și a echipelor de pompieri de nivel local nu este obligatorie, întrucât acest deziderat necesită mijloace financiare considerabile, asigurate din contul veniturilor proprii în conformitate cu decizia adoptată de politicienii locali. Legea autorizează guvernul local pentru a organiza aceste servicii.

Practic, nu există competență exclusivă în ceea ce ține de categoriile mari de funcții. În fiecare țară, aceste categorii mari nu sunt deplin autonome. Guvernele naționale partajează unele atribuții cu APL, de exemplu, planificarea națională, stabilirea standardelor pentru servicii, a normelor de finanțare, supraveghere și audit etc.

Guvernele sub-naționale dispun de o gamă largă de competențe în vederea exercitării responsabilităților atribuite:

- 1) Competențe de reglementare (adoptarea de acte legislative în vigoare în cadrul unității administrativ-teritoriale respective și de acte normative vizând persoane fizice și persoane juridice);
- 2) Competențe de a aplica impozite;
- 3) Competențe administrative (administrarea legislației proprii sau a legislației naționale, organizarea administrației proprii);
- 4) Managementul competențelor vizând condițiile de prestare a serviciilor publice și alocării mijloacelor financiare/resurselor.

O astfel de descriere detaliată a competențelor permite o formulare mai adecvată a divizării competențelor.

#### **Caseta 5. Divizarea competențelor vizând învățământul secundar în Letonia.**

Statul îndeplinește funcția legislativă; astfel, normele juridice generale referitoare la organizarea învățământului secundar sunt adoptate de parlamentul național. Complementar, există un diapazon larg de legislație secundară delegată, realizată de Cabinetul de Miniștri, care reglementează diferite aspecte de educație, precum și procesul de supraveghere a acesteia.

Statul partajează atribuția de reglementare cu APL, care, la rândul său, poate adopta norme juridice complementare de aplicație generală și individuală vizând legislația secundară pe teritoriul său de jurisdicție, în cazul în care aceasta nu contravine legislației naționale. De exemplu, APL poate reglementa motivația suplimentară pentru cadrele didactice și studenți, introduce opțiuni adiționale pentru educație etc.

Statul partajează finanțarea învățământului secundar cu APL. Statul este responsabil de salarizarea profesorilor. În rest, celelalte cheltuieli cad sub incidența responsabilității APL.

Statul partajează atribuțiile administrative cu APL. Statul administrează procesul de acreditare a programelor de studii, stabilește și inspectează standardele de educație. APL numește directorii de școli și organizează procesul educațional etc.

APL îi este atribuită funcția de management – construcția de școli, dotarea tehnică a acestora cu echipamentul necesar. Pe lângă aceasta, de competența APL mai ține funcția de subsidiaritate.

Prin urmare, divizarea învățământului secundar în componente exclusive este posibil, însă conduce spre un nivel sporit de detalieri. Poate fi menționat faptul că aproximativ jumătate din volumul de cheltuieli pentru învățământul secundar este acoperită din contul granturilor alocate de stat, iar cealaltă jumătate – din contul veniturilor proprii pentru scopuri generale. Raportul menționat depinde de hotărârea politicienilor locali, fără a fi reglementată de legislația în vigoare.

Responsabilitățile APL constituie baza pentru alocarea resurselor, iar partea de cheltuieli din bugetele APL (vezi capitolul 4) reflectă responsabilitățile și prioritățile locale.

### 3. Finanțele administrațiilor locale și autonomia financiară

Capacitatea de a reglementa și a gestiona afacerile publice locale în definiția administrației publice locale furnizată de Carta Europeană<sup>17</sup> este în strânsă legătură cu capacitatea financiară a administrației locale – sursele locale de venituri, luarea deciziilor asupra cheltuielilor și relația dintre valoarea disponibilă a resurselor și competență.

Puterea reală a autorităților locale depinde foarte mult de autonomia financiară și responsabilitatea cuplate cu posibilitatea luării deciziilor independente<sup>18</sup>.

Descentralizarea fiscală înseamnă că guvernele locale iau decizii în ceea ce privește furnizarea serviciilor publice și, în același timp, ele suportă o parte semnificativă a costurilor asociate, prin baza veniturilor proprii<sup>19</sup>.

În Carta Europeană a Autonomiei Locale, o secțiune este dedicată finanțelor publice locale (8 puncte în articolul 9 – „Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale”):

1. *În cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.*
2. *Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.*
3. *Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale.*
4. *Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.*
5. *Protejarea unităților administrativ-teritoriale cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.*
6. *Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.*
7. *Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă*

<sup>17</sup> Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea autorităților locale de a reglementa și de a gestiona, în limitele legii, o parte substanțială a afacerilor publice pe propria răspundere și în interesul populației locale.

<sup>18</sup> Horvath T.M., 1999, p.28

<sup>19</sup> Sedmihradská 2010, p.7

*atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.*

8. *În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.<sup>20</sup>*

Pentru a asigura punerea în aplicare a principiilor Cartei, Consiliul Europei a elaborat și a adoptat mai multe recomandări pentru instituțiile de stat și administrațiile locale ale statelor membre. În prezent sunt actuale următoarele documente de recomandări privind finanțele publice locale:

- Recomandarea Rec(2004)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind gestiunea financiară și bugetară la nivel local și regional;
- Recomandarea Rec(2005)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind resursele financiare ale autorităților locale și regionale;
- Recomandarea CM/Rec(2011)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind finanțarea de către autoritățile ierarhic superioare, de noi competențe pentru autoritățile locale.

Anexa 3 include obiectivele și principiile de bază cu privire la finanțele publice locale formulate pe baza recomandărilor menționate.

Finanțele publice locale în Europa ar putea fi caracterizate prin eterogenitate care se reflectă în diverse sisteme de contabilitate publică la nivel local, o mare varietate de concepte specifice și un vocabular disparat.

Autonomia financiară ar putea fi caracterizată prin următorii indicatori cantitativi și calitativi:

- Ponderea veniturilor / cheltuielilor administrației publice locale în PIB;
- Ponderea veniturilor/cheltuielilor APL în volumul total de venituri/cheltuieli al sectorului public sau al guvernului general;
- Ponderea veniturilor proprii ale autorităților publice locale în totalul veniturilor autorităților publice locale;
- Discreția reală de a decide cu privire la veniturile locale și alocările cheltuielilor locale.

În raportul OCED cu privire la veniturile guvernelor sub-centrale este menționat faptul, că în perioada decadelor 1995-2005 cheltuielile au devenit mai descentralizate, iar impozitarea – într-o proporție mai redusă<sup>21</sup>. Crizele economice au modificat această tendință.

Datele din figurile 1 și 2 reflectă evoluția situației în cele 27 de state-membre ale UE. Până în anul 2008 s-a observat o creștere a volumului total de mijloace financiare alocate APL, care a fost stopată în anul de criză, ulterior fiind remarcată din nou o ascensiune. La fel, volumul de cheltuieli al APL în raport cu PIB-ul a marcat o tendință ascendentă, deși, în unii ani, au fost înregistrate și reduceri la acest capitol. Concomitent, ponderea volumului de cheltuieli al APL în raport cu cheltuielile guvernului general a marcat o reducere cu începere din anul 2007. În 2010 ponderea veniturilor APL în PIB-ul UE (27) a constituit 11.9 la sută și, respectiv, 27 la sută în raport cu veniturile guvernului central, iar cheltuielile au însumat 12.2 la sută ca proporție din PIB și, respectiv, 24.1 la sută în raport cu cheltuielile guvernului central.

<sup>20</sup> Carta Europeană a Autonomiei Locale, Articolul 9.

<sup>21</sup> OECD COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)7

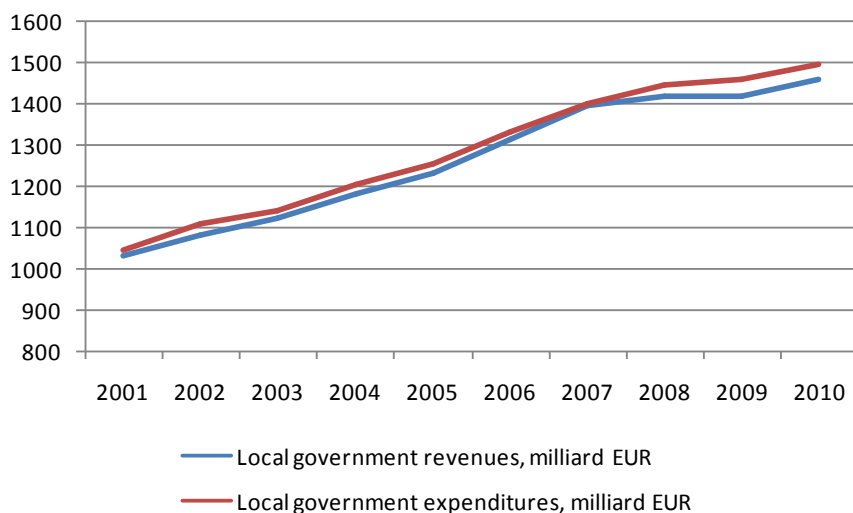


Figura 1. Veniturile guvernamentale locale totale în țările UE (27), miliarde de EUR.  
Sursa datelor: Eurostat

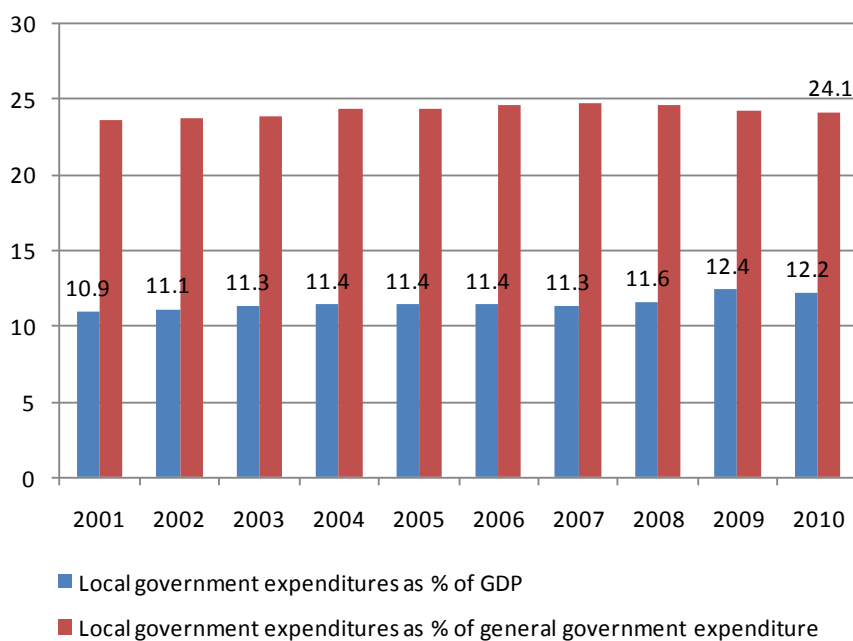


Figura 2. Cheltuielile guvernamentale locale totale în țările UE (27) ca % din PIB și ca % din cheltuielile generale ale guvernului.  
Sursa datelor: Eurostat

Analiza datelor denotă faptul că importanța sectorului APL variază considerabil de la țară la țară (vezi figurile 3-6).

Cele mai descentralizate țări din Europa cu o pondere net superioară a cheltuielilor APL în PIB și volumul total de cheltuieli al guvernului general sunt Danemarca, Suedia și Finlanda. De exemplu, în anul 2010 cheltuielile APL din Danemarca au constituit 37.5 la sută din PIB și, respectiv, 64.4 la sută din cheltuielile guvernului general. În acest context, merită a fi menționat faptul, că în Danemarca municipalitățile și regiunile dețin o poziție de o importanță majoră în sectorul public danez. Funcțiile municipale principale se referă la

serviciile primare de ocrotire a sănătății; în plus, municipalitățile administrează un număr de transferuri sociale, având anumite atribuții și în sectorul de utilități. Responsabilitățile de nivel regional includ ocrotirea sănătății (spitale, asistența medicală primară), instituțiile pentru persoanele cu dizabilități și dezvoltarea regională.

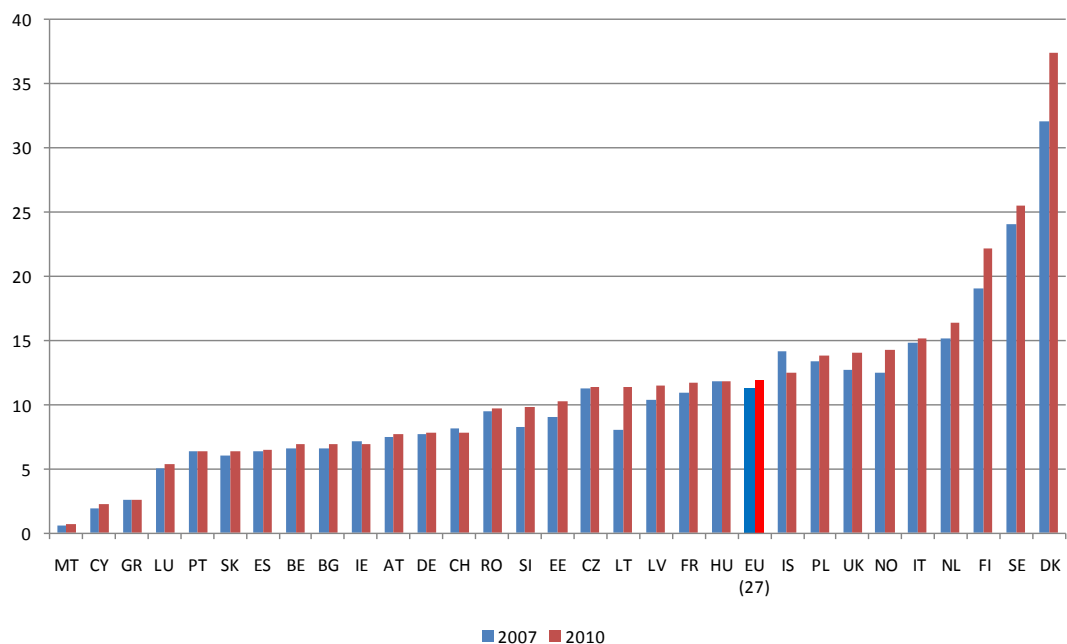


Figura 3. Veniturile administrației publice locale ca % din PIB în țările UE și Islanda, Norvegia, Elveția, în 2007 și 2010.  
Sursa datelor: Eurostat

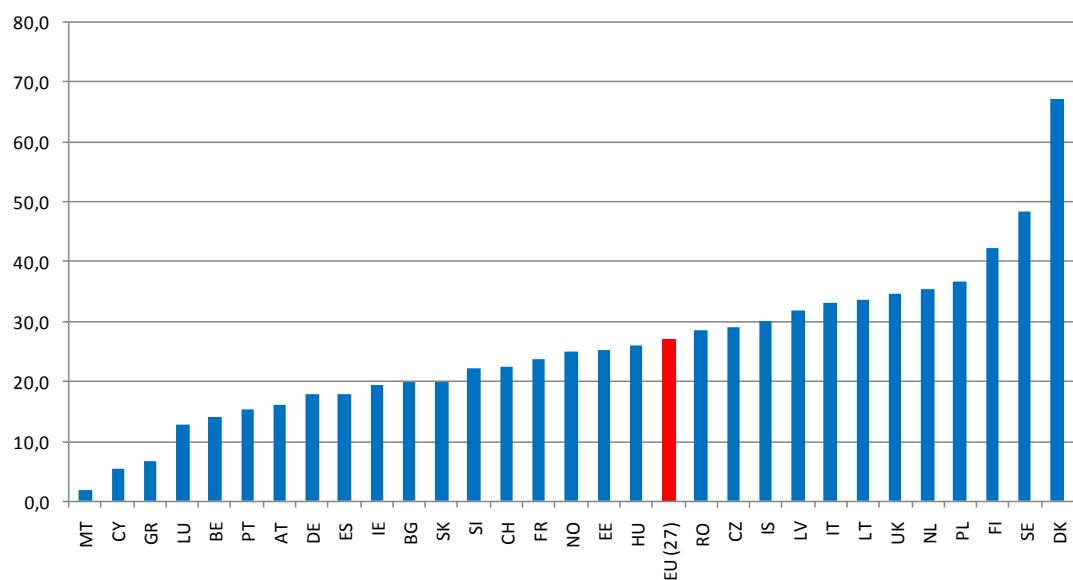


Figura 4. Veniturile administrației publice locale ca % din veniturile bugetului general în țările UE și Islanda, Norvegia, Elveția, în 2010.  
Sursa datelor: Eurostat

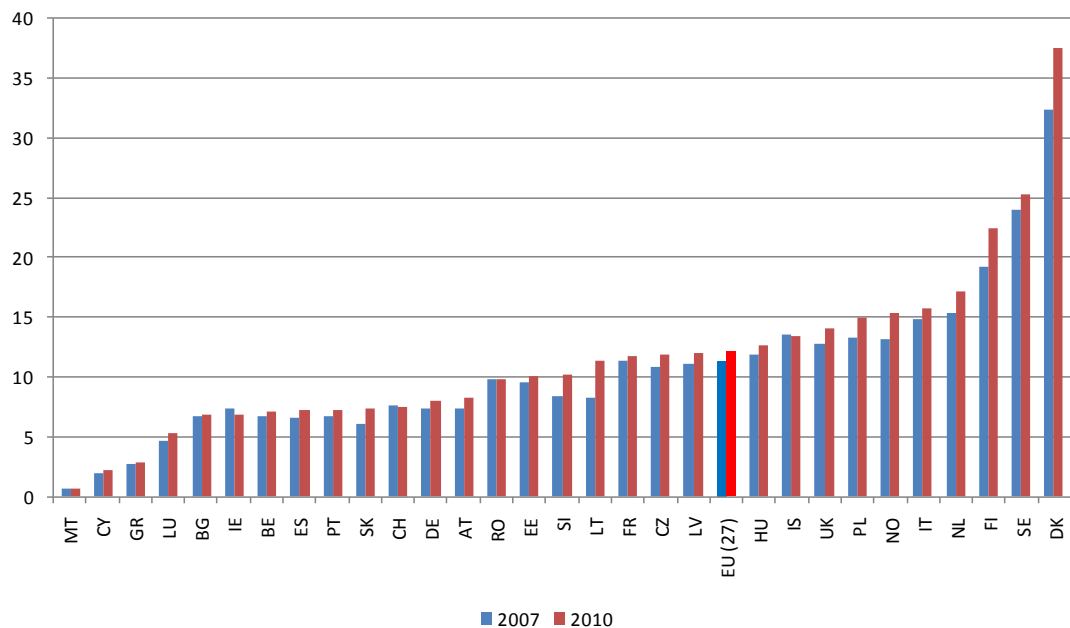


Figura 5. Cheltuielile administrației publice locale ca % din PIB în țările UE și Islanda, Norvegia, Elveția, în 2007 și 2010.  
Sursa datelor: Eurostat

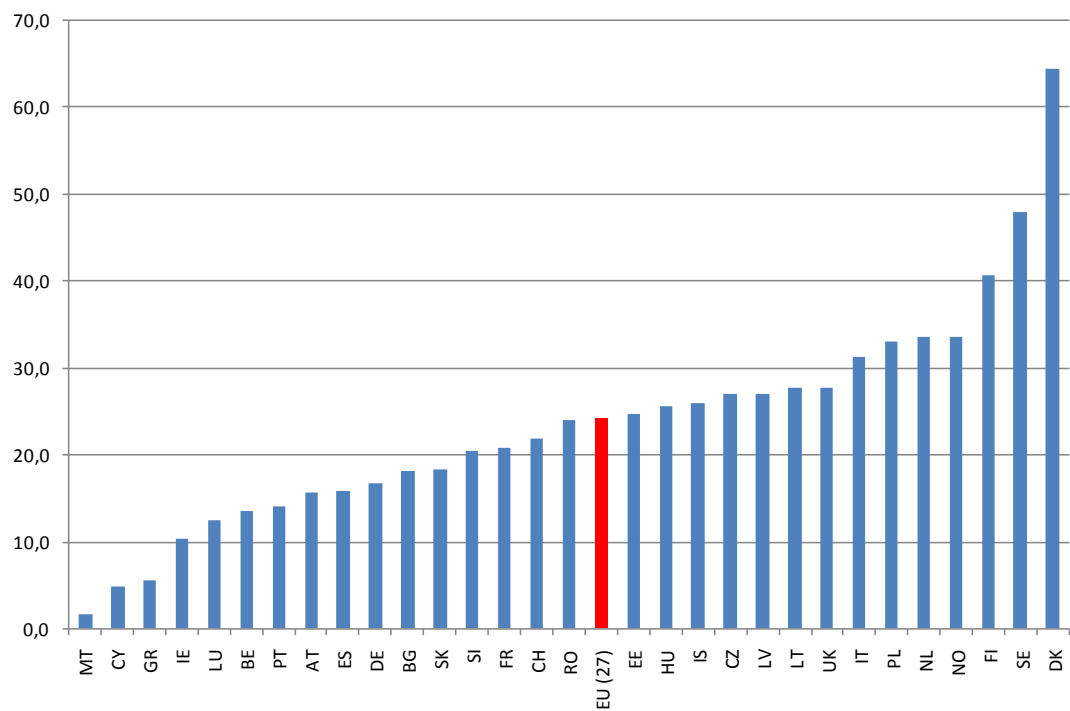


Figura 6. Cheltuielile administrației publice locale ca % din sectorul public (de stat) în țările UE și Islanda, Norvegia, Elveția, în 2007 și 2010.  
Sursa datelor: Eurostat

## 4. Bugetele guvernelor locale și cheltuielile

Una din caracteristicile APL reale vizează stabilirea unui buget independent.

Bugetul local poate fi considerat a fi un plan de utilizare a resurselor financiare eventuale de către autoritatea locală în vederea atingerii unui set de obiective. Documentul bugetului APL servește mai multor scopuri, inclusiv:

- Să exprime deciziile de politici și prioritățile de acțiuni ale primăriei pe anul fiscal respectiv;
- Să servească în calitate de foaie de parcurs și ghid de implementare a politicilor, priorităților și serviciilor în decursul anului fiscal;
- Să servească în calitate de instrument de management financiar pentru luarea deciziilor de investiții sau de împrumut;
- Să servească în calitate de instrument de comunicare pentru consilierii municipali, demnitarii APL, precum și ai administrației publice centrale și ai constituentelor locale.

Anexa 4 include recomandările de bază ale Consiliului Europei privind formarea bugetului APL.

Bugetele APL dezvăluie veniturile autorității locale pe categorii, precum și pe articole de cheltuieli. Structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului public în diferite țări este diferită.

De rând cu divizarea bugetului administrației publice locale în venituri, cheltuieli și părțile de finanțare, se mai practică divizarea separată pe părți bugetare obișnuite (operaționale) și capitale (investiții). În astfel de cazuri bugetul unei primării conține o secțiune operațională și o secțiune de investiții, atât pentru partea de venituri, cât și pentru partea de cheltuieli. Deși divizarea bugetului sus-menționată este cea mai răspândită, unele țări recurg la alte moduri de divizare. De exemplu, în Letonia APL dispune de bugetul de bază și bugetul special.

Dat fiind faptul că bugetul este unul din documentele principale care reflectă prioritățile reale ale APL, este foarte importantă asigurarea publicității și deschiderii acestuia pentru societatea locală și pentru alte părți.

### **Caseta 6. Baza de date publice a bugetelor guvernelor locale din Letonia.**

Guvernele locale în Letonia trebuie să prezinte Ministerului Finanțelor rapoarte lunare și raportul anual de buget (acceptat de către auditor autorizat sau compania de audit și de către Oficiul de Stat de Audit). Rapoartele anuale și lunare sunt disponibile publicului în baza de date speciale de pe pagina internet a Trezoreriei.

Puterea reală a autorităților locale, depinde foarte mult de autonomia financiară și răspunderea împreună cu posibilitatea de luare a deciziilor independent<sup>22</sup>. Puterea de apreciere reală de a decide asupra alocărilor de cheltuieli locale este unul dintre criteriile care caracterizează autonomia financiară a guvernelor locale.

Ponderea ridicată a subvențiilor alocate, precum și numărul semnificativ de norme diferite, cerute de la stat pe probleme care influențează cheltuielile guvernamentale locale, indică nivelul scăzut de autonomie financiară. Pentru exemple de astfel de direcții și restricții sunt

<sup>22</sup> Horvath T.M., 1999, p.28

beneficiile sociale obligatorii, precum și valoarea acestora, personalul necesar și sarcinile stabilite pentru acesta, restricții privind salariul personalului, etc.

Pentru a reflecta cheltuielile locale, pentru bugetele publice locale se aplică clasificarea economică și pe categorii funcționale. În rapoarte cheltuielile sunt reflectate pe fiecare categorie, precum și combinarea acestora - pentru fiecare sub-categorie funcțională sunt împărțite după clasificarea economică.

Clasificarea economică arată cheltuielile curente și cheltuielile de capital, această clasificare include, de asemenea, așa categorii cum ar fi cheltuielile de personal, beneficii sociale.

Clasificarea funcțională conține principalele sectoare și ramuri de cheltuieli. Multe țări s-au bazat clasificarea lor funcțională pe COFOG (clasificarea funcțiilor de Guvern).

**Caseta 7. Categoriile de bază ale clasificării funcționale în conformitate cu COFOG.**

01	Servicii generale de stat
02	Apărare
03	Ordine publică și securitate
04	Activități economice
05	Protecția mediului
06	Facilități comunitare și locuințe
07	Sănătate
08	Recreare, cultură și religie
09	Educație
10	Protecție socială

În Figurile 7 și 8 se poate vedea repartizarea cheltuielilor totale ale guvernelor locale în țările UE (27) pe categorii funcționale în 2009.

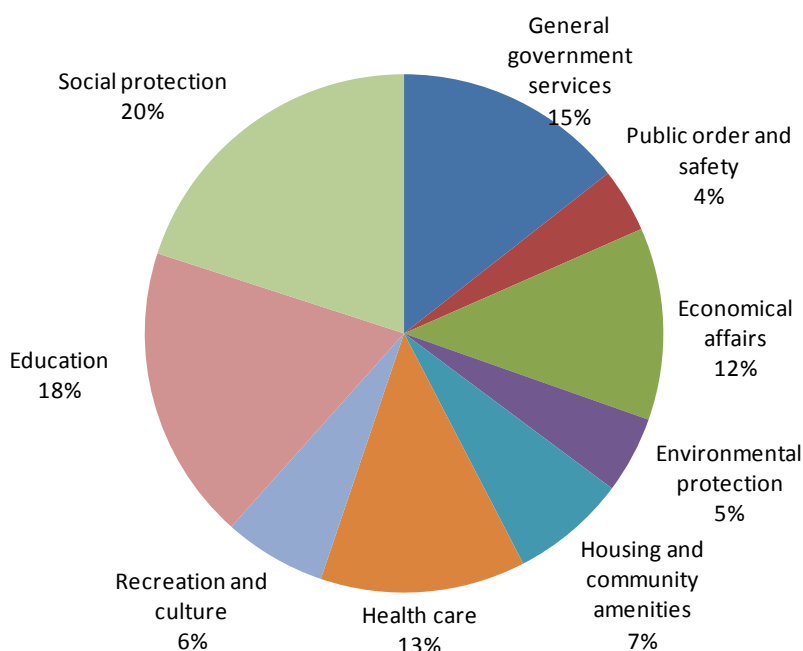


Figura 7. Repartizarea cheltuielilor guvernelor locale după funcții în țările UE (27) în 2009.  
Sursa de date: Eurostat

În UE, ponderea majoră în volumul total de cheltuieli aparține protecției sociale (20 la sută din cheltuieli, 2.5 la sută din PIB), aceasta marcând o ascensiune în perioada crizei economice. Următorul sector cu o pondere semnificativă în volumul total de cheltuieli este educația (18 la sută și, respectiv, 2.3 la sută din PIB), iar pe al treilea loc se situează serviciile guvernului general (15 la sută din volumul total de cheltuieli).

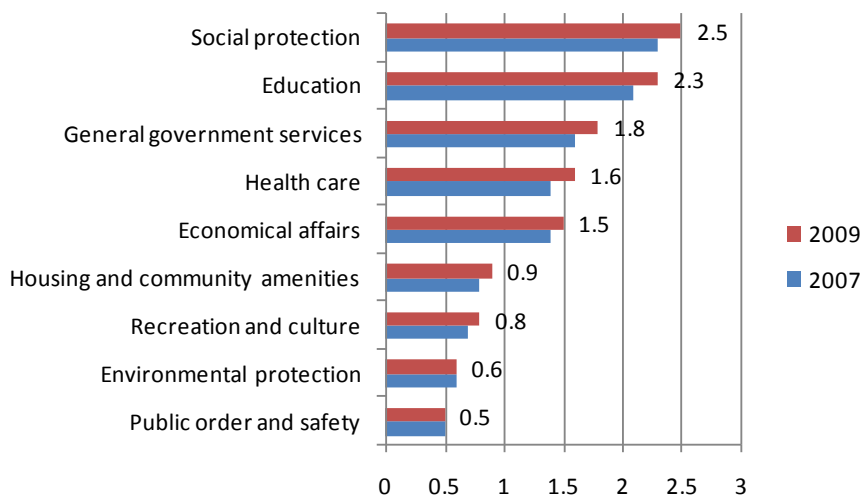


Figura 8. Cheltuielile administrației publice locale din țările UE (27) ca % din PIB în 2007 și 2009.

Sursa datelor: Eurostat

Datele din figura 9 reflectă evoluția ponderii cheltuielilor APL pentru protecția socială în decursul ultimilor ani. În statele nordice, numite și țări cu asigurări sociale majore, precum și în Regatul Unit, nivelul de cheltuieli este mai mare decât media calculată pentru UE, cea mai mare pondere fiind remarcată în Danemarca în legătură cu noile funcții de protecție socială transferate de nivelul central către regiuni în rezultatul implementării reformei administrativ-teritoriale.

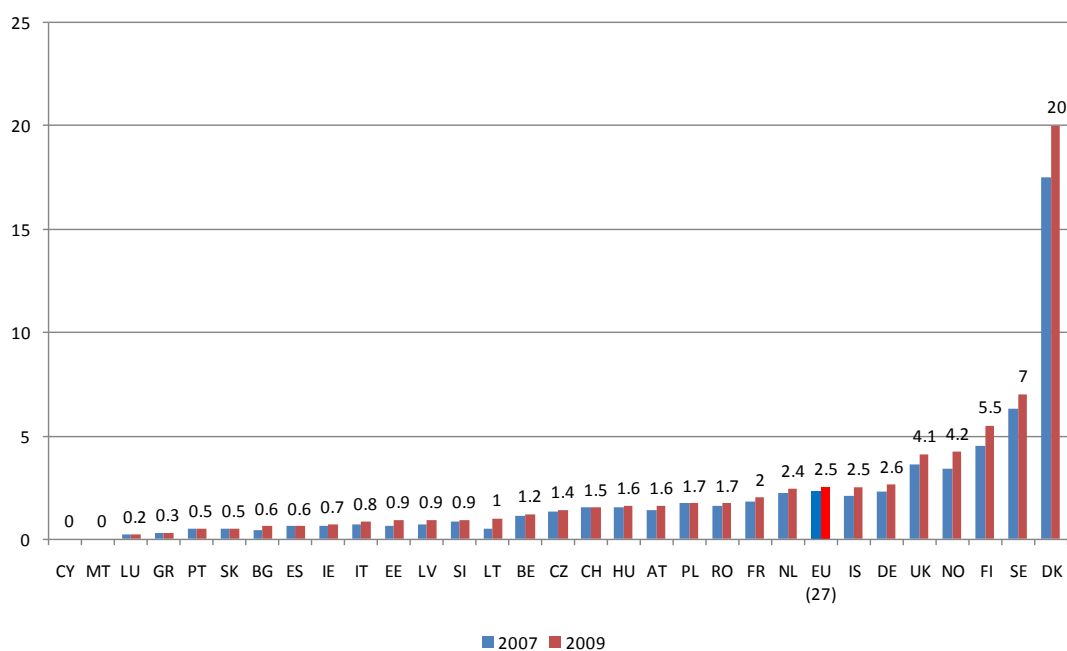


Figura 9. Cheltuielile administrației publice locale pentru protecția socială în țările UE și Islanda, Norvegia și Elveția ca % din PIB în 2007 și 2009.

Sursa datelor: Eurostat

Deși în UE (27), în medie, ponderea cheltuielilor pentru educație se clasează pe locul doi (2.3 la sută din PIB), în majoritatea țărilor, sectorul educație deține întâietatea la capitolul cheltuieli la nivel de APL. În țările unde educația ține de competența APL, ponderea cheltuielilor alocate acestui sector variază de la 0.1 la sută din PIB în Grecia și 5.6 la sută din PIB în Suedia (vezi figura 10). Unele state alocă mai mult de o treime din cheltuielile APL pentru educație, inclusiv Lituania (40.7%), Slovacia (38.9%), Estonia (37.7%), Letonia (37.2%), Islanda (36.5%) și Slovenia (35.6%).

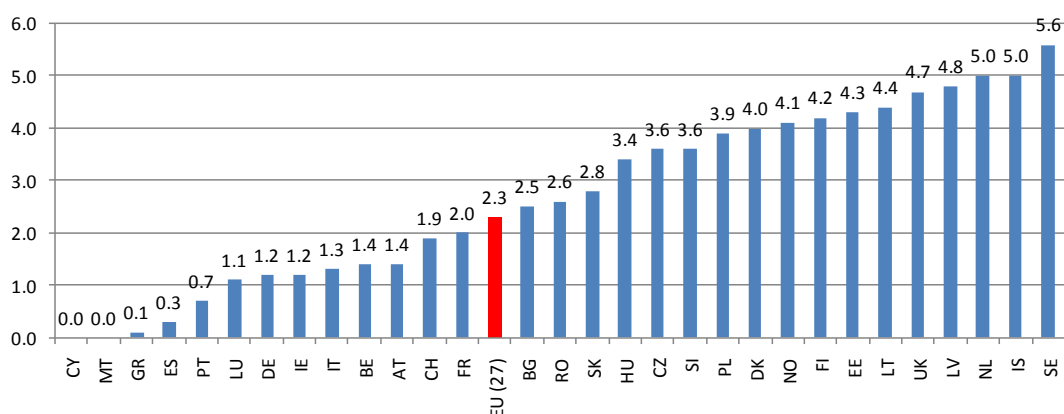


Figura 10. Cheltuielile administrației publice locale pentru educație în țările UE (27) și Islanda, Norvegia și Elveția ca % din PIB în 2009.

Sursa datelor: Eurostat

Pe locul trei, după ponderea în volumul de cheltuieli, se clasează serviciile guvernului general (în medie, 15 la sută din volumul de cheltuieli din UE). Uneori, aceste cheltuieli mai sunt numite administrative, deși, frecvent, ele includ plăți aferente dobânzilor pentru împrumuturile contractate, transferuri către APL de alte niveluri etc. În linii mari, în unele state cu un număr relativ mai mic de responsabilități la nivel local (Malta, Cipru), precum și în țările cu câteva niveluri de administrație publică (Grecia, Portugalia, Spania), ponderea acestor cheltuieli depășește valoarea medie (vezi figura 11).

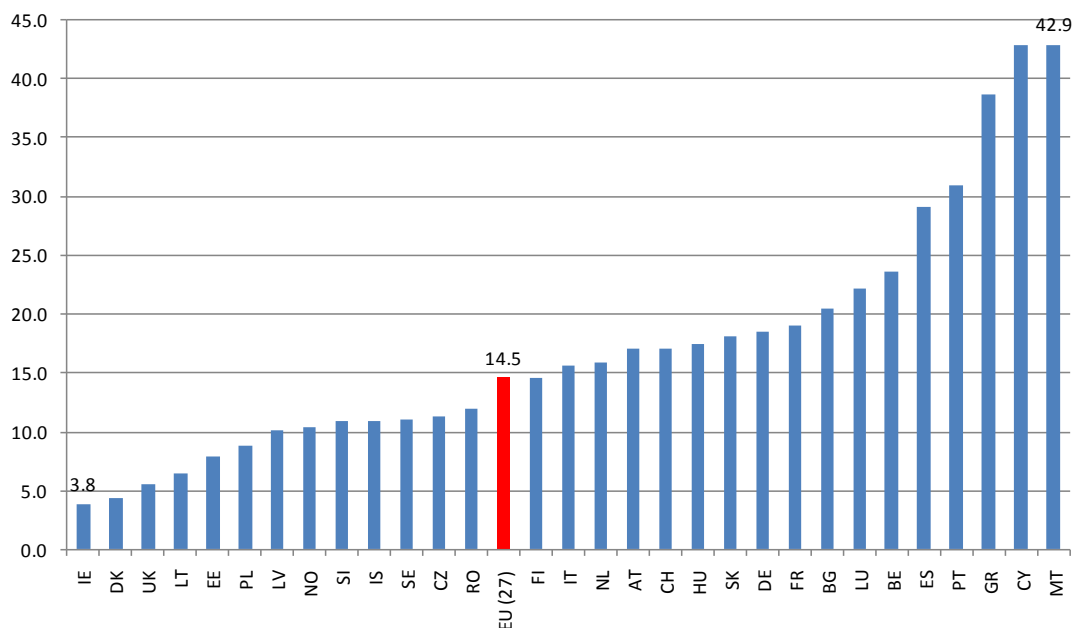


Figura 11. Cheltuielile administrației publice locale pentru serviciile publice generale în țările UE și Islanda, Norvegia și Elveția ca % din cheltuielile totale ale guvernelor locale din 2009. Sursa datelor: Eurostat

## 5. Structura veniturilor guvernelor locale

Structura veniturilor administrației publice locale este diferită în țările europene, concomitent, nu există o singură clasificare sau practică de grupare a veniturilor.

Este o practică destul de răspândită ca veniturile APL conform legii să fie grupate într-un mod, iar clasificarea aplicată pentru rapoartele bugetare să fie bazată pe o grupare diferită (a se vedea exemplul din Letonia).

### Caseta 8. Veniturile APL în conformitate cu legislația din Letonia.

Legea cu privire la APL (1994) determină resursele financiare disponibile pentru APL după cum urmează:

Baza economică a autonomiei APL se constituie din proprietate, inclusiv mijloacele financiare, care include:

- 1) plăți fiscale din partea persoanelor juridice și fizice în bugetul autonomiei locale;
- 2) granturi și alocații/granturi cu destinație specială din bugetul de stat;
- 3) credite sau împrumuturi;
- 4) taxe locale și alte plăți în bugetul autonomiei locale;
- 5) amenzi transferate în bugetul autonomiei locale;
- 6) venituri din gestionarea proprietății autonomiei locale și din activitatea economică a întreprinderilor din cadrul autonomiei locale;
- 7) plăți voluntare din partea persoanelor juridice și fizice în vederea atingerii unor obiective concrete; și
- 8) alte venituri.

Potrivit Legii cu privire la bugetele APL (1995), veniturile bugetului local se constituie din:

- defalcări din impozitele și taxele de stat;
- taxe ale APL;

- granturi și alocații/granturi cu destinație specială de la bugetul de stat;
- granturi de la Fondul de ecalizare a finanțelor APL;
- transferuri de la bugetele APL;
- taxe pentru servicii;
- defalcări din profitul companiilor;
- venituri din proprietate (locație);
- venituri din înstrăinarea bunurilor imobiliare;
- alte venituri în conformitate cu legislația.

**Caseta 9. Categoriile principale de venituri ale bugetului administrației publice locale în conformitate cu clasificarea bugetară în Letonia (introdusă din anul 2007).**

- |      |   |
|------|---|
| 1.0. | Venituri fiscale  |
|      | Impozitul pe venitul persoanelor fizice   |
|      | Impozitul pe bunurile imobiliare  |
|      | Impozite pe bunuri și servicii  |
| 2.0. | Venituri nefiscale  |
|      | Venituri din activități comerciale și proprietate                                   |
|      | Taxe  |
|      | Penalități și sancțiuni   |
|      | Alte venituri nefiscale   |
| 3.0. | Venituri din serviciile prestate și alte venituri proprii                           |
| 4.0. | Asistență financiară străină  |
| 5.0. | Transferuri   |
|      | Transferuri de la bugetul de stat   |
|      | Transferuri de la bugetul de stat în scopuri operaționale                           |
|      | Granturi de la bugetul de stat  |
|      | Granturi cu destinație specială de la bugetul de stat                               |
|      | Transferuri operaționale din partea proiectelor de asistență tehnică                |
|      | Granturi din partea fondului de ecalizare a finanțelor APL                          |
|      | Granturi de la bugetul de stat și cu destinație specială pentru cheltuieli capitale |
|      | Transferuri de la bugetul de stat pentru proiectele UE                              |
|      | Transferuri de la bugetul de stat și granturi cu destinație specială                |
|      | Transferuri din bugetul APL   |
| 6.0. | Donații și cadouri  |

Din punctul de vedere al capacității autorității de a afecta nivelul său, resursele pot fi clasificate drept transferuri sau resurse proprii.<sup>23</sup>

„Resursele proprii” ale APL sunt acele resurse, pe baza cărora APL votate de către alegători stabilesc baza impozabilă, cota impozitelor și gestionează veniturile în conformitate cu cadrul legislativ general. Aceste resurse pot, de exemplu, să fie fiscale sau nefiscale.

„Resursele transferate” ale APL sunt veniturile partajate și granturile, a căror bază, nivel și alocare este determinată de guvernul central. Condiția necesară pentru o funcționare eficientă a APL vizează abilitatea acestora de a-și influența veniturile.

<sup>23</sup> CoE CM Rec(2005)1

## 6. Venituri proprii

Categoriile majore de resurse proprii ale APL sunt după cum urmează:

- Impozitele locale;
- Taxele locale;
- Alte venituri proprii din aplicarea taxei de utilizare, vânzarea bunurilor imobiliare, locațiune etc.

### **Caseta 10. Veniturile originale (proprii) ale guvernelor locale în conformitate cu legislația din Serbia.**

În conformitate cu legislația (2007), principalele resurse de care dispune administrația publică locală din Serbia sunt următoarele:

1. Impozitul pe proprietate, cu excepția taxelor notariale pentru diferite tranzacții cu bunuri imobiliare (înstrăinare, donație, succesiune);
2. Taxe administrative locale;
3. Taxe comunale locale;
4. Taxa hotelieră;
5. Plăți de construcție și utilizare a terenurilor;
6. Plăți de construcție și dezvoltare a terenurilor;
7. Plăți pentru protecția și ameliorarea mediului ambiant;
8. Venituri din concesiuni;
9. Amenzi și penalități;
10. Venituri din locația sau arenda activelor fixe proprietate se stat utilizate de unitatea APL și de beneficiarii indirecti ai bugetului;
11. Venituri din comercializarea activelor mobiliare din proprietatea APL și de beneficiarii indirecti ai bugetului;
12. Venituri generate din activități desfășurate de organismele municipale și organizațiile unității APL;
13. Dobânzile acumulate pentru fondurile bugetare deținute de unitatea APL;
14. Donații;
15. Contribuții proprii;
16. Alte venituri determinate de lege.

### **Caseta 11. Veniturile proprii ale APL din România.**

Venituri fiscale proprii:

- 1) Impozitul pe proprietate:
  - a) Pe edificiile/blocurile pentru persoane fizice;
  - b) Pe edificiile/blocurile pentru persoane juridice;
  - c) Pe terenuri (din intravilan) pentru persoane fizice;
  - d) Pe terenuri (din intravilan) pentru persoane juridice;
- 2) Taxa pe vehicule pentru persoane fizice și juridice;
- 3) Taxa pentru eliberarea de certificate, permisuri și autorizații;
- 4) Taxa pentru utilizarea mijloacelor de reclamă și publicitate;
- 5) Impozitul pe show-uri;
- 6) Taxa hotelieră/turistică;
- 7) Taxe speciale pentru dezvoltarea unei infrastructuri specifice sau pentru finanțarea unui serviciu public concret;
- 8) Alte taxe locale.

Venituri proprii nefiscale:

- 1) Venituri din utilizarea proprietății publice și private a unității administrativ-teritoriale (locațiune, concesi);
- 2) Venituri din comercializarea de bunuri și servicii;

## 7. Veniturile fiscale

Impozitele sunt aplicate la nivel central sau local. În gestiunea APL sunt atribuite următoarele tipuri de impozite:

- (i) veniturile fiscale locale sau veniturile locale proprii (in literatura de specialitate această categorie mai este numită venituri fiscale din surse proprii);
- (ii) venituri fiscale partajate (sau defalcări) din veniturile fiscale naționale/impozitele naționale.

De rând cu cele menționate mai sus, există cazuri în care APL dispun de posibilitatea de a aplica cote locale adiționale pentru un impozit stabilit de APC (suprataxa locală), care poate fi abordată drept o cale de partajare a impozitului în cauză. Există diferite opțiuni în acest context: de la libertatea totală de a stabili aceste cote până la lipsa totală de flexibilitate, când decizia cu privire la suprataxa locală este luată la nivel central.

Ponderea veniturilor fiscale în bugetele APL diferă de la țară la țară: începând cu câteva procente până la peste două treimi din volumul total al veniturilor (vezi figura 12).

Eficiențele tehnice ale administrării fiscale frecvent promovează soluții centralizate pentru gestionarea și încasarea impozitelor. Însă cu cât este mai centralizat un sistem fiscal, cu atât este mai slabă legătura dintre sursele locale de colectare a impozitelor și cheltuielile la nivel local.

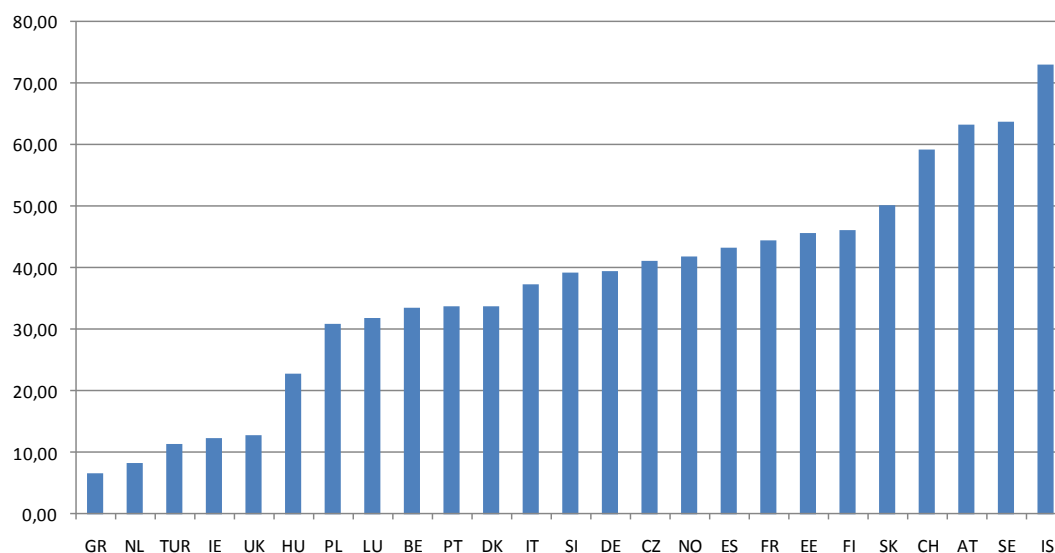


Figura 12. Veniturile fiscale ca pondere (%) din veniturile publice locale din țările europene, membre ale OCDE în 2009.

Sursa datelor: Baza de date OCED

În literatură pot fi găsite principiile atribuirii impozitelor la competența administrațiilor publice locale:

- 1) Impozitele extrem de progresive trebuie să fie centralizate;
- 2) Guvernele subnaționale trebuie să fie stabile și să evite impozitele cu o bază de impozitare extrem de mobilă;
- 3) Impozitele volatile, cum ar fi impozitul pe veniturile companiilor, impozitul pe profit ar trebui să fie menținute la nivel central;
- 4) Guvernele centrale trebuie să colecteze impozitele cu o bază de impozitare inegal distribuită (de exemplu, taxa pentru resurse naturale);
- 5) Costurile administrării fiscale sunt menținute la un nivel scăzut, astfel încât să fie evitate impozitele minore (taxa pentru proprietarii de câini, de exemplu)<sup>24</sup>.

## 7.1. Impozite locale

Impozitele locale sunt colectate direct de APL și constituie o trăsătură importantă a sistemului descentralizat. În cazul veniturilor fiscale proprii, administrațiile locale au o anumită marjă de manevră asupra cotelor și bazelor de impozitare, cu toate că această libertate poate fi reglementată (plafoane cu privire la creșterile cotei sau limitări privind scutirile), dar în unele țări administrațiile publice locale au dreptul de a introduce noi impozite sau taxe locale, pe lângă cele definite în legislație.

Analiza efectuată cu privire la diferite țări denotă faptul că unul și același instrument financiar este numit impozit într-o țară, iar în alta – taxă.

Anexa 5 include recomandările Consiliului Europei cu privire la impozitele/taxele locale.

Impozitele locale sunt foarte importante pentru descentralizare și autonomia finanțelor locale, deoarece:

- Creșterea importanței relative a impozitelor locale va crește autonomia autorităților locale<sup>25</sup>;
- Consolidarea capacității fiscale locale va îmbunătăți alocarea<sup>26</sup>;
- Majorarea unui impozit crește nevoia politicianilor locali să țină cont de deciziile lor<sup>27</sup>;
- Impozitarea locală, ca o sursă de venit municipal, poate consolida democrația locală<sup>28</sup>.

Taxele locale proprii tind să facă guvernele locale mai receptive la nevoile și preferințele cetățenilor, îmbunătățindu-se astfel alocarea resurselor, și au tendința de a îmbunătăți eficiența gestionării bugetului deoarece cetățenii devin direct conștienți de costurile activităților finanțate din fonduri publice. Taxele proprii, de asemenea, promovează responsabilitatea democratică, deoarece cei care beneficiază de servicii publice decid cu privire la nivelurile de impozitare și în cele din urmă plătesc<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Sedmihradská L., 2010, p.7

<sup>25</sup> Boorsma P.B., 2006, p. 48

<sup>26</sup> Boorsma P.B., 2006, p. 49

<sup>27</sup> Boorsma P.B., 2006, p. 51

<sup>28</sup> Boorsma P.B., 2006, p. 52

<sup>29</sup> OECD COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)7

Impozitele și taxele locale pot fi directe sau indirecte. Principalele categorii de impozite și taxe locale sunt impozitul pe proprietate, impozitul local pentru desfășurarea activității de antreprenariat și impozitul local pe venit. În afară de acestea, există alte impozite/taxe locale proprii, în special, în țările în care APL au dreptul de a crea noi impozite/taxe locale (Belgia, Germania, Spania), varietatea acestora fiind semnificativă<sup>30</sup>.

Beneficiarii principali ai impozitelor locale proprii sunt APL de primul nivel. În unele țări, alte niveluri ale APL (regionale, raionale) dispun de libertate limitată de a stabili impozite/taxe proprii sau această libertate lipsește cu desăvârșire.

### ***Impozitul pe proprietate***

Impozitul pe proprietate (impozitul pe bunuri imobiliare, funciar etc.) este cel mai răspândit impozit local. Fiind unul dintre cele mai vechi impozite, acesta se potrivește deosebit de bine la nivel local, deoarece proprietatea în sine este imobilă, vizibilă și situată într-un anumit loc. Prin urmare, bazele de impozitare pot fi distribuite geografic într-un mod relativ echitabil între administrațiile publice locale, care, la rândul lor, pot conta pe o sursă stabilă de venit<sup>31</sup>.

Cu toate acestea, în țările dezvoltate, în linii mari, impozitele pe bunurile imobiliare nu sunt semnificative (media din statele OCED constituind 1.8 la sută din PIB), iar în unele state europene ponderea acestora în volumul total de venituri locale constituie 15-20 la sută (Franța, Regatul Unit, Spania, Italia, Belgia, vezi figurile 13 și 14).

În unele țări din categoria impozitelor locale face parte doar impozitul pe bunurile imobiliare (Regatul Unit și Irlanda), concomitent, într-un șir de state (Estonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Slovacia) impozitul pe bunurile imobiliare constituie sursa majoră de venituri proprii pentru APL. Impozitul pe bunurile imobiliare este partajat în unele state, de exemplu, în Letonia, acest impozit este de nivel central, cu toate acestea, APL, în jurisdicția căreia este amplasat bunul imobil, beneficiază de suma integrală a acestui impozit. În plus, APL gestionează și colectează impozitul pe bunurile imobiliare, fiind în drept să stabilească facilități fiscale, însă până în anul 2012 APL nu avea dreptul de a deriva de la cotele și taxa impozabilă stabilite.

În marea majoritate a țărilor, impozitul pe proprietate cade sub incidența exclusivă a municipalității (fiind un impozit gestionat de APL de primul nivel). Concomitent, în alte state (Belgia, Franța și Danemarca înainte de reformă) impozitul ține de competența altor niveluri ale APL.

---

<sup>30</sup> Dexia, 2008. p. 99

<sup>31</sup> Dexia 2008, p. 100

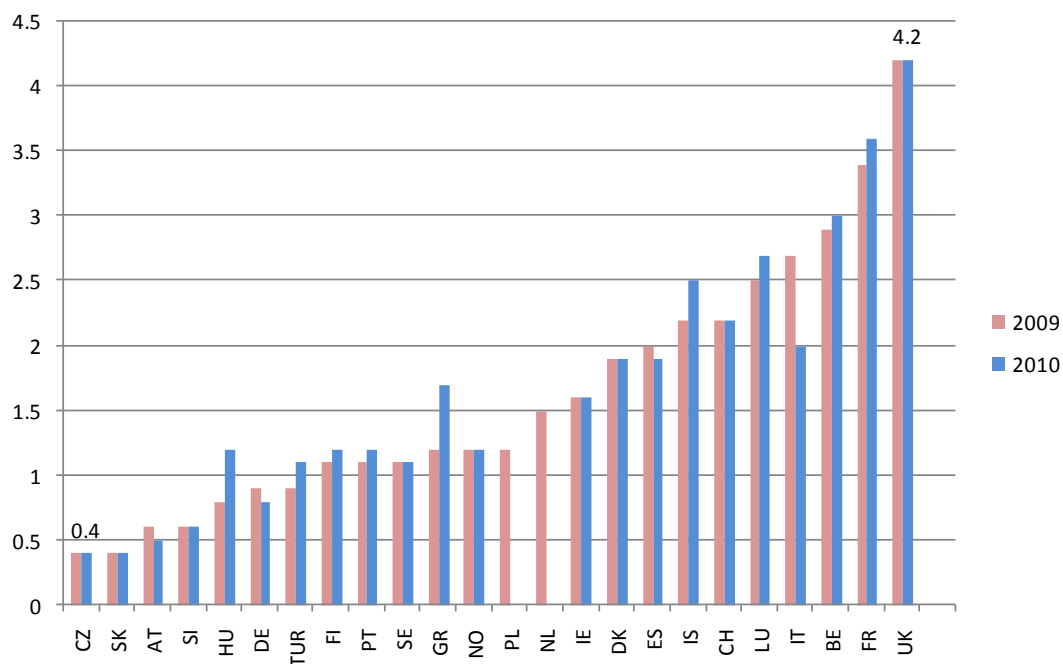


Figura 13. Impozitele pe proprietate ca % din PIB în țările europene, membre ale OCED în 2009.

Sursa datelor: Baza de date OCED

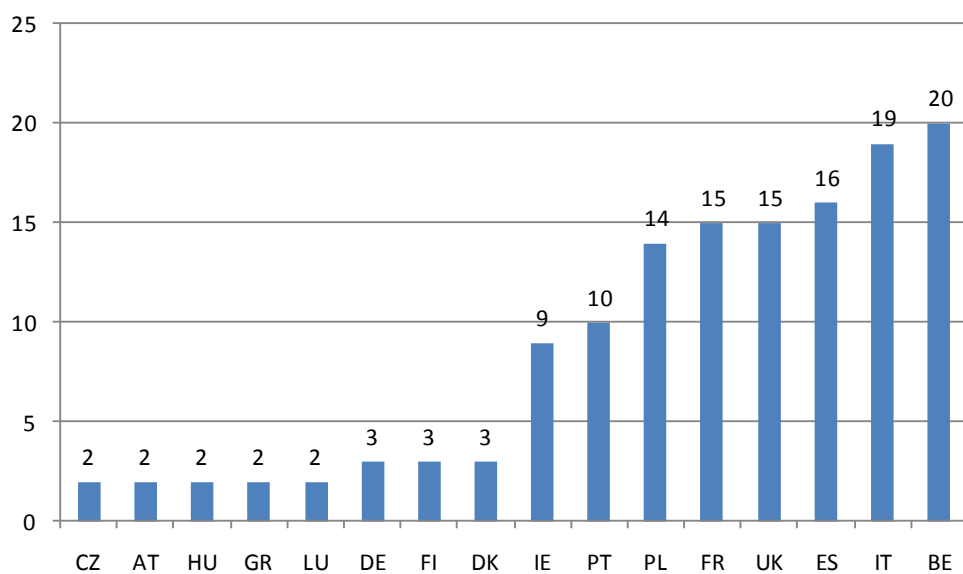


Figura 14. Impozitele pe proprietate ca % din veniturile locale, în unele țări europene, membre ale OCED în 2009.

Sursa datelor: Baza de date OCED

Există mai multe obiecte de proprietate supuse impozitului pe proprietate – doar terenuri, doar bunuri imobiliare; combinație între proprietăți funciare și imobiliare. Impozitul funciar, de regulă, se administrează cel mai simplu și, de asemenea, din punct de vedere politic, este mai puțin ofensiv decât impozitarea bunurilor imobiliare. Însă impozitarea doar a terenurilor

limitează baza de venituri a administrației locale. Valoarea terenului este de obicei mult mai mică în comparație cu valoarea totală a proprietății<sup>32</sup>.

Amplourea și caracterul facilităților fiscale la impozitul pe proprietate variază de la stat la stat. În linii mari, unii proprietari, cum ar fi APC sau APL, sunt scutiți de achitarea acestui impozit. În alte țări, scutițiile nu sunt raportate la proprietari, dar la modul de utilizare a bunului imobil, cum ar fi, de exemplu, terenurile agricole, pădurile, bisericile sau muzeele. În același timp, în unele țări scutițiile acordate au la bază motive sociale, de exemplu, persoanele cu dizabilități, persoanele cu nivel redus de venit sau pensionarii sunt scutiți de plata impozitului pentru locuința permanentă<sup>33</sup>.

Impozitul pe proprietate este de regulă achitat atât de persoanele fizice (proprietari, iar uneori și chiriași), cât și de persoanele juridice. Acesta se calculează în baza terenului și / sau clădirilor.

Există două metode principale de calculare a valorii bazei de impozitare:

- Metoda bazată pe suprafața totală sau locativă a bunurilor imobiliare (Republica Cehă, Ungaria (opțional), Polonia, Slovacia);
- Metoda care estimează valoarea proprietății. Aceasta poate fi valoarea de piață sau valoarea cadastrală a terenurilor. Metodele de evaluare sunt de piață (comparabile), cu calcularea costurilor de înlocuire, sau capitalizarea chiriei.

Cotele impozitului pe proprietate pot varia nu doar în funcție de categoria și scopul activelor imobiliare (clădiri rezidențiale, comerciale, terenuri agricole etc.), dar și în funcție de zonele geografice din cadrul administrației locale. Puterea guvernelor locale de a stabili rata impozitului pe proprietate este de obicei limitată prin lege (minim și / sau rate maxime).

#### **Caseta 12. Impozitul funciar în Estonia<sup>34</sup>.**

Impozitul funciar din Estonia a fost introdus în anul 1993, odată cu adoptarea Legii privind impozitul funciar. Scopul acestuia era de a reglementa utilizarea terenurilor, de a stimula utilizarea mai productivă a terenurilor și de a asigura o bază mai largă de venituri pentru administrațiile locale. Impozitul funciar este unicul impozit semnificativ din Estonia, asupra căruia administrațiile locale au o anumită putere discreționară. Parlamentul estonian a stabilit cotele impozitului funciar în limitele anumitor intervale. Intervalul cotei de impozitare variază între 0,5-2,5 la sută din valoarea evaluată a terenului. Consiliile locale au dreptul de a decide asupra cotelor de impozitare aplicate în limitele teritoriului lor și în limitele intervalelor date. Instituțiile de colectare a impozitelor remit proprietarilor terenurilor informația cu privire la obligațiile lor aferente impozitului funciar și la plățile datorate. Impozitul funciar este colectat și administrat de către autoritățile centrale, iar ulterior, veniturile fiscale respective sunt transferate în bugetele municipalităților locale. Procedurile de colectare a impozitului funciar țin de responsabilitatea Oficiului Fiscal și Vamal din Estonia, sistemul funcționând eficient. Consiliul de Cadastru din Estonia este responsabil pentru evaluarea terenurilor în scopuri fiscale. Impozitarea terenurilor estone se bazează pe prețurile tranzacțiilor recente, evaluarea reprezentând provocarea tehnică majoră pentru un sistem de impozitare echitabil și eficient. Utilizarea terenurilor este clasificată în 11 categorii diferite, în funcție de scopul utilizării. Valoarea terenurilor din Estonia diferă semnificativ de la o regiune la alta.

<sup>32</sup> Trasber, 2010, p. 97

<sup>33</sup> Sedmiharska, 2010, p.10

<sup>34</sup> Trasberg 2010, p.95-105

### **Caseta 13. Impozitul pe bunuri imobiliare în Republica Cehă<sup>35</sup>.**

Impozitul pe bunuri imobiliare din Republica Cehă este reglementat de Legea privind impozitul pe bunuri imobiliare (1992) și constă din două părți – impozitul pe clădiri și impozitul funciar.

Toate clădirile, apartamentele și încăperile nerezidențiale situate pe teritoriul Republicii Cehe sunt subiect al impozitului pe clădiri. Există multe și variate excepții. Impozitul funciar este aplicat tuturor tipurilor de terenuri înregistrate în Cadastrul Funciar. Toate bunurile imobiliare, inclusiv descrierile proprietății, sunt înregistrate în Cadastrul Bunurilor Imobiliare.

Baza de impozitare este fie monetară (în CZK), fie este exprimată în unități fizice (metri pătrați), în funcție de tipul terenului. Baza de impozitare pentru clădiri este suprafața planului de la sol al clădirii (metri pătrați). Baza de impozitare pentru apartamente și spații nerezidențiale separate este suprafața (metri pătrați).

Calculul efectiv al impozitului pe bunuri imobiliare se face de către proprietari / contribuabili într-o declarație fiscală. Impozitul este colectat de către administrația publică centrală.

Municipalitățile au o flexibilitate foarte limitată în stabilirea scutirilor sau în influențarea cotelor de impozitare. În prezent, ele doar pot influența cota de impozitare pentru clădiri și terenuri prin schimbarea coeficientului de corecție.

### **Caseta 14. Impozitul pe bunuri imobiliare în Letonia.**

Legea privind impozitul pe bunuri imobiliare este în vigoare din 1998 (anterior existau separat Legea privind impozitul funciar și Legea privind impozitul pe proprietate). În Letonia, impozitului pe bunuri imobiliare este un impozit de stat, dar administrațiile locale îl încasează integral, precum și îl administrează și colectează – administrațiile locale remit proprietarilor de terenuri informația cu privire la plata impozitelor, care sunt achitate în contul municipalității, în care este situată proprietatea. Municipalitățile colectează acest impozit, dar ele nu au nici o marjă de manevră asupra cotei de impozitare.

Până în anul 2010, impozitul pe bunuri imobiliare se aplica tuturor terenurilor și clădirilor utilizate în scopuri comerciale, cu unele excepții (municipalități locale și guverne străine, organizații religioase). În perioada 2006-2009, cota de impozitare a constituit 1% din valoarea cadastrală a terenului, iar începând cu anul 2010, rata de impozitare pentru teren este de 1,5% din valoarea cadastrală a terenului.

Legea adoptată în anul 1997 prevedea că începând cu anul 2004, clădirile rezidențiale de asemenea vor constitui un obiect de impozitare, dar la apropierea acestui an, această prevedere a fost amânată prin amendarea legii. Numai începând cu anul 2010, impozitul pe bunurile imobiliare a fost aplicat și pentru case. Cota de impozitare pentru locuințe în 2010 a constituit 0,1% - pentru locuințe cu valoarea cadastrală mai mică de 40 000 Ls, 0,2% - pentru locuințe cu valoarea cuprinsă între 40 000 și 75 000 Ls, 0,3% - pentru locuințe cu valoarea cadastrală de peste 75 000 Ls. Plata minimă a impozitului a fost de 5 Ls, iar în anul 2011 cotele menționate au fost dublate (0,2%, 0,4%, 0,6%).

Nu există nici o părere comună privind modul în care impozitarea proprietății influențează eficiența utilizării terenului. Unii economiști susțin că impozitarea proprietății locale încurajează luarea de către gospodării a unor decizii fiscale și privind amplasarea eficientă. La polul opus se află unii economiști care consideră că impozitarea proprietății locale are un efect negativ / denaturant asupra deciziilor locale. Drept rezultat, asemenea impozite tind să descurajeze utilizarea îmbunătățită / mai eficientă a capitalului, terenului și proprietății<sup>36</sup>.

Deși impozitul pe proprietate se consideră a fi o sursă aproape perfectă pentru administrațiile publice locale din multe țări, acesta joacă un rol minor, cu mult în urmă față de transferurile administrației centrale sau față de partajarea fiscală<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sedmihadska, Bryson, 2010, p. 70-94

<sup>36</sup> Trasberg 2010, p. 96

<sup>37</sup> Sedmiharska, 2010, p. 14

## Impozitul local pentru desfășurarea activității de antreprenoriat

Impozitul local pentru desfășurarea activității de antreprenoriat în special după criza financiară din 2008 nu este atât de popular. Acesta se regăsește în unele democrații vechi europene (Austria, Germania, Italia, Spania, de asemenea, Cipru, Luxemburg), și numai într-o singură țară în tranziție (Ungaria).

Conceptual, impozitul pe valoarea afacerii este achitat pentru utilizarea infrastructurii locale, fiind preferat de consiliile locale, dat fiind faptul că cele din urmă poartă o responsabilitate mai mică în raport cu companiile – contribuabili. Impozitul pe valoarea afacerii se calculează pornind de la diferite baze, în funcție de: fondul de retribuire a muncii, numărul scriptic de angajați, valoarea activelor capitale cu drept de locațiune, suma profitului, sectorul de activitate, valoarea adăugată sau structura de capital.

## Impozitul local pe venit

Numai în câteva țări europene, printre sursele proprii de venituri se numără și impozitul local pe venitul personal. În trei țări nordice - Danemarca, Finlanda și Suedia – alături de impozitul național există și un impozit local. În unele țări acesta reprezintă un impozit suplimentar impozitului pe venit național (Belgia, Italia). În regiunea balcanică, Croația și Muntenegru aplică o suprataxă la impozitul național pe venitul persoanelor fizice.

**Tabelul 2. Cotele sub-naționale la impozitul pe venitul persoanelor fizice, 2010.**

<i>Țara</i>	<i>Nivelul de taxare</i>	<i>Baza impozabilă</i>	<i>Obiectul impozabil</i>	<i>Rata reprezentativă</i>	<i>Rata minimă</i>	<i>Rata maximă</i>
<i>Belgia</i>	Local	Taxa Guvernului central	Apart.	7.40	0.00	
<i>Danemarca</i>	Local	Venituri impozabile	Apart.	25.64	22.80	27.80
<i>Italia</i>	Local	Venituri impozabile	Apart.	1.90	0.90	1.90
<i>Norvegia</i>	Local, regional	Venituri impozabile	Apart.	15.45	0.00	15.45
<i>Suedia</i>	Local	Venituri impozabile	Apart.	31.56	28.89	34.17
<i>Spania</i>	Regional	Venituri impozabile	Progresiv	4 praguri cu rate marginale 8,34; 9,73; 12.86; 15.87		
<i>Finlanda</i>	Local	Venituri impozabile (modificată)	Apart.	18.89	16.25	21.00
<i>Islanda</i>	Local	Venituri impozabile (modificată)	Apart.	13.12	11.24	13.28

Sursa datelor: Baza de date OCED

## Alte impozite și taxe locale

Alte impozite și taxe locale includ cele pe tranzacții imobiliare, pe averea moștenită, pentru prestarea serviciilor turistice, pentru posesorii de câini, de publicitate, pe vehicule, pe

vânzările de tutun și alcool, pentru jocuri de noroc, precum și impozitele și taxele pentru obținerea autorizațiilor sau licențelor, pentru hoteluri, piețe sau activități turistice<sup>38</sup>. Adeseori, legislația națională definește lista acestor impozite și taxe.

#### **Caseta 15. Impozite locale pentru servicii speciale în Estonia.**

Potrivit legii, guvernele locale au dreptul de a impune următoarele impozite locale:

- Impozitul pe ambarcațiuni;
- Impozitul pe reclamă și publicitate;
- Impozitul pe închiderea drumurilor și străzilor;
- Impozitul pe autovehicule;
- Impozitul pe deținerea de animale;
- Impozitul pe divertisment.

## **7.2. Impozite partajate**

Sistemele de partajare a impozitelor și de transferuri interguvernamentale a veniturilor fiscale sunt pe larg răspândite în Europa. Acestea sunt frecvente în special în țările federale și regionalizate, precum și destul de frecvente în țările ex-socialiste, unde fenomenul de înlocuire a granturilor reprezintă în mod clar un pas înainte spre descentralizarea și autonomia administrațiilor locale.

Cu referire la aspectele partajării impozitelor, Consiliul Europei recomandă următoarele:

*În cazul în care impozitele sunt partajate cu nivelurile locale ale administrației publice, cota locală trebuie să fie proporțională cu efortul fiscal local, în scopul de a încuraja oficialii locali să consolideze și dezvolte baza de impozitare locală (principiul derivării sau de origine)<sup>39</sup>.*

În schemele impozitelor partajate, administrațiile publice sub-naționale primesc un procent din venitul generat de un impozit național, redistribuit după locul de origine sau conform unor metode speciale de alocare, folosind anumite formule. Sistemul de egalizare de asemenea ar putea fi construit pe venituri comune.

În mod frecvent, impozitele care generează venituri semnificative sunt distribuite conform unor aranjamente de partajare, cum ar fi, de exemplu, impozitul pe venitul persoanelor fizice (IVPF - cel mai cunoscut), impozitul pe profit, taxa pe valoarea adăugată (TVA). De exemplu, în anul 2007, IVPF în calitate de impozit partajat pentru veniturile APL a fost utilizat în 15 state-membre ale UE, impozitul pe profit – în 9 state-membre și TVA – în 6 state-membre ale UE<sup>40</sup>.

În Europa Centrală și de Est principalul impozit partajat este impozitul pe venitul personal. Uneori, administrațiile locale primesc cote substanțiale: 100% în Bulgaria, 82% în România (municipalități și județe), circa 80% în Letonia (în 2009 - 83%, 2010 - 80%; 2011 - 82%; 2012 - 80%), 70% în Slovacia (municipalități) și 40% în Ungaria.

Venitul generat de TVA este partajat în Republica Cehă, iar în România veniturile din TVA sunt utilizate pentru ecalizare și transferurile condiționale. În Balcani, TVA este utilizată în calitate de impozit partajat în cvasi Federația Bosnia și Herțegovina, cât și în Macedonia.

<sup>38</sup> Dexia, 2004

<sup>39</sup> Consiliul Europei, Recomandarea Comitetului de Miniștri (2005)1

<sup>40</sup> Dexia, 2008.

Partajarea impozitului pe profit este aplicată în Republica Cehă (la nivel de municipalitate și de regiune) și în Polonia (pentru toate cele trei niveluri).

În afară de aceasta, există alte cazuri de partajare a impozitelor: taxa pentru vehicule (100%) – în Ungaria, taxa pentru poluarea mediului – în Lituania, taxa pentru resursele naturale – în Estonia și Letonia, taxa pentru jocurile de noroc – în Letonia și accizele – în Spania.

Într-un sens restrâns, taxe comune sunt cele care normele de partajare sunt stabilite prin lege (previzibile), riscurile de fluctuație a veniturilor fiscale sunt partajate între guvernele centrale și locale și nu există nici o compensație directă în mecanismul de repartizare.

**Tabelul 3. Metode de partajare a impozitelor (cazuri selecte).**

<i>Țara</i> (nivel eligibil)	<i>Schimbul de reguli:</i> <i>rata fixă sau decizii</i> <i>individuale</i>	<i>Alocarea de impozit:</i> <i>pe bază de origine sau</i> <i>formulă</i>	<i>Partajarea riscului:</i> <i>există egalizare sau nu</i>
<i> Franța</i> (Départment, Regiune)	Taxa națională pentru petrol, impozitul pe asigurări calculat de către guvernele sub-naționale	bazat pe necesități individuale	suplimentat până la un prag
<i> Germania</i> (Länder)	IVPF: 50% TVA: negociabil	bazat pe origine	egalizare orizontală la a doua etapă
<i> Spania</i> (Regiuni)	TVA: 35% Accize: 40%	bazat pe "indicele de consum"	nu
<i> Elveția</i> (Cantoane)	Impozit pe venit federal: 30%	17% după origine	13% după capacitatea fiscală (egalizare)
<i> Ungaria</i> (district, guvern municipal)	IVPF: 40%	8% după origine la municipalități 32% conform formulei la districte și guverne municipale	egalizare: până la pragul minim IVPF pe cap de locuitor

*Sursa datelor: Blöchliger, H.-Petzold, O., 2009a*

În practică, veniturile generate de impozitele naționale pot fi redistribuite pe două căi:

- După principiul localizării sau a "venitului echitabil";
- Prin redistribuire sub formă de granturi<sup>41</sup>.

Nu există o părere comună pe baza căreia impozitele colectate de guvernul central și distribuite APL pe bază de formulă și sub garanția sumei planificate din bugetul de stat pot fi numite partajate; sau acestea trebuie numite transferuri (granturi).

În cazul partajării impozitelor prin redistribuire sub formă de granturi, veniturile fiscale sunt percepute, iar suma totală este redistribuită autorităților locale, în funcție de diferite criterii: mărimea populației, suprafața teritoriului, indicatorii fizici care reflectă exercitarea responsabilităților (lungimea drumurilor, numărul de școli etc.).

<sup>41</sup> Dexia, 2008, pp. 116-118

Această formulă de partajare se aseamănă mult cu granturile: în primul rând, autoritățile locale nu pot negocia nivelul transferurilor fiscale iar în al doilea rând, redistribuirea nu ia în considerare localizarea geografică a resurselor (poate fi chiar opusul în cazul măsurilor de egalizare / echilibrare)<sup>42</sup>.

Avantajele și dezavantajele celor două abordări anterioare explică apariția unei abordări mixte care urmărește să reconcilieze "localizarea averii" (venitul echitabil din dezvoltarea teritoriului) și egalizarea. Aceste abordări mixte, adesea foarte complexe, au scopul de a redistribui veniturile fiscale în baza cantității colectate în fiecare jurisdicție, dar, de asemenea și în funcție de diverse criterii de echilibrare destinate reducerii inegalităților între autoritățile subnaționale privind veniturile.

#### **Caseta 16. Impozitele partajate în România.**

Aici există două tipuri de impozite partajate: impozitul pe venitul personal (IVP), precum și taxa de timbru (pentru activități judiciare și notariale). Ultima este stabilită de lege, colectată de administrația fiscală centrală și transferată în proporție de 100% administrațiilor locale.

Cel mai important este sistemul de partajare a IVP. În sistemul dat de partajare este folosită metoda pe bază de derivare: ceea ce este colectat în zona administrației publice locale (pentru ambele nivele: local și județean). Formula de partajare este:

- a. Comunele, orașele mici și municipalitățile (primul nivel al administrației locale) primesc direct 47% din IVP colectat în interiorul teritoriului lor;
- b. Consiliile județene (al doilea nivel al administrației locale) primesc 13% din IVP colectate în limitele județului;
- c. 22% din IVP colectat în cadrul județului este utilizat pentru egalizare la nivel de județ (egalizare intra județeană) pentru bugetele tuturor unităților administrației publice locale (primul și al doilea nivel), conform unei formule.

Pentru București formula de partajare este diferită: 23,5% din IVP colectat în limitele jurisdicției rămâne la nivelul sectoarelor capitalei (6 sectoare); 47,5% din IVP colectat, în cadrul teritoriului Bucureștiului rămâne la nivelul capitalei (Primăria Generală), iar 11% din IVP este utilizat pentru egalizarea între sectoare și Primăria Generală.

În acest fel, 82% din IVP colectat la nivel de județ rămâne în cadrul județului (60% în mod direct: 47% pentru bugetele administrației publice locale de nivel primar, 13% pentru bugetul consiliului județean; 22% din IVP colectat la nivel de județ – pentru echilibrare în limitele granițelor județului).

Administrația fiscală centrală, prin intermediul unităților sale desconcentrate (la nivel județean), colectează IVP și transferă veniturile în contul unităților administrației locale (numai în Trezorerie) conform formulei descrise mai sus. Sistemul dat a fost introdus în anul 1999, iar formula de derivare a suferit multe schimbări: inițial, primul nivel al administrațiilor locale primea doar 35%, iar consiliile județene – 10%, restul IVP (55%) era folosit centralizat pentru a echilibra bugetele locale. După introducerea cotei unice de impozitare pentru IVP (în 2005) formula de derivare a fost schimbată la cea actuală și o nouă lege privind finanțele publice locale a stabilit în anul 2006 un nou sistem de egalizare.

#### **Caseta 17. Impozitele partajate în Letonia.**

În Letonia nu se percep impozite locale. Legea cu privire la impozite și taxe prevede că în Letonia există doar impozite de stat. Veniturile fiscale ale administrațiilor locale reprezintă partajări a patru impozite de stat:

- Impozitul pe venitul personal (cota partajată în bugetele locale în anul 2011 – 82%);
- Impozitul pe bunuri imobiliare (cota partajată în bugetele locale – 100%);
- Taxa pentru loterii și jocuri de noroc (pentru jocurile de noroc, cota partajată în bugetele locale – 25%; pentru loteriile de la nivel local, cota partajată constituie 100%);
- Impozitul / taxa pe resurse naturale (în bugete speciale, cota pentru poluare - 60%, cota pentru deșeuri radioactive - 30%, cota pentru arderea deșeurilor periculoase și pentru depozitele minerale - 100%).

<sup>42</sup> Dexia, 2008. p. 117

### **Caseta 18. Impozitele partajate în Serbia.**

Sistemul de partajare a impozitelor din Serbia se bazează pe formula de derivare și include următoarele surse:

- a) 100% din IVP plătit pentru veniturile generate din: agricultură și silvicultură, întreprinderi private, bunuri imobiliare, dare în chirie a proprietății, asigurări personale, alte venituri;
- b) 80% din IVP din salarii, conform reședinței angajatului;
- c) 100% din taxele notariale pentru tranzacții imobiliare (vânzări, donații, moșteniri).

### **Caseta 19. Partajarea impozitului pe venitul personal în Lituania.**

În Lituania, impozitul pe venitul personal reprezintă sursa principală de venituri fiscale pentru bugetele administrațiilor locale. Acest impozit este perceput pentru toate tipurile de venit (dividende, active, fonduri de pensii și pensii de asigurări sociale etc.), având o cotă unică, care diferă de la o categorie de venit la alta. Încasările din impozitul pe venitul personal sunt împărțite între stat, Fondul de Asigurări Medicale Obligatorii și municipalități. 30% din încasări merg direct la Fondul de Asigurări Medicale Obligatorii. Restul 70% sunt partajate între bugetul de stat și bugetele municipale pe baza defalcărilor stabilite în fiecare an prin Legea cu privire la aprobarea indicatorilor financiari ai bugetului de stat și a bugetelor municipale<sup>43</sup>.

## **8. Taxele locale, taxele de utilizare și alte venituri proprii**

De rând cu impozitele locale, APL colectează taxe locale, taxe de utilizare, precum și altfel tipuri de venituri din proprietate cum ar fi taxa de locațiune, dividende, plus veniturile din înstrăinarea proprietății și din privatizare .

În timp ce impozitele sunt general aplicabile, iar suma achitată de un contribuabil nu poate fi corelată (facil) cu un anumit serviciu (dar mai degrabă poate fi tratată ca o contribuție într-un fond de utilizare comună), taxele sunt considerate ca prestarea unor servicii contra plată în numerar<sup>44</sup>.

Sub incidența unui „serviciu” prestat ar putea cădea utilizarea unui teren, a unei suprafețe, drum sau o plată indirectă pentru utilizarea mediului (taxa de agrement) sau a infrastructurii (taxa comercială sau impozitul pe afacere).

În cazul în care nu există dubii referitoare la diferența dintre impozit și taxa pentru utilizare, atunci delimitarea dintre acestea este difuză, în special, în cazul impozitelor și taxelor cu destinație specială. Aceeași concluzie se referă la diferența dintre taxe și diferite tipuri de plăți, care nu întotdeauna este clară.

La fel ca în cazul impozitelor locale, în unele țări, APL au dreptul să decidă colectarea doar a celor taxe, care sunt stabilite prin lege, iar în alte țări, APL sunt în drept să introducă noi taxe.

### **Caseta 20. Taxele locale în Letonia.**

Conform Legii cu privire la Impozite și Taxe, guvernele locale au dreptul de a introduce următoarele taxe pe teritoriul lor administrativ:

<sup>43</sup> Dexia, 2008, p. 449

<sup>44</sup> Ševic, 2006, p.20

- 1) primirea documentelor oficiale întocmite de către consiliul municipal al unei administrații locale teritoriale (județ sau consiliu parohial), precum și a copiilor certificate ale acestora;
- 2) organizarea evenimentelor cu caracter de agrement în locurile publice;
- 3) cazarea turistică și de vacanță;
- 4) comerțul în locurile publice;
- 5) deținerea tuturor tipurilor de animale;
- 6) conducerea mijloacelor de transport în zonele cu regim special;
- 7) plasarea de publicitate, afișe și anunțuri în locuri publice;
- 8) păstrarea de ambarcațiuni, bărci cu motor și bărci cu pânze;
- 9) utilizarea insignei administrației publice locale; și
- 10) obținerea autorizației de construcție pentru întreținerea și dezvoltarea infrastructurii administrației locale.

### **Caseta 21. Taxele locale în Republica Cehă.**

- Taxa pentru câini;
- Taxa de stațiune și recreare;
- Taxa pentru utilizarea spațiului public;
- Taxa pe biletele de intrare;
- Taxa pe utilizarea în scopuri recreative;
- Taxa de intrare a autovehiculelor;
- Taxa pe operarea mașinilor de jocuri de noroc;
- Taxa pentru colectarea și tratamentul standard al deșeurilor;
- Taxa pe aprecierea terenurilor de construcții privind furnizarea conexiunilor de apă și canalizare
- Taxa pentru publicitate;
- Taxa de dislocare;
- Taxa pe vânzarea băuturilor alcoolice și produselor din tutun<sup>45</sup>.

Veniturile generate de serviciile prestate contra plată joacă un rol tot mai important pentru bugetele locale. Există un șir de servicii publice, necesitatea de prestare a cărora contra plată nu trezește dubii, însă sunt și cazuri când APL se confruntă cu anumite dificultăți dacă este cazul să solicite plată pentru servicii (de la contribuabili) și, în caz afirmat, ce plată să solicite pentru desfășurarea activităților și prestarea serviciilor.

Dat fiind faptul că serviciul public local transferă costul pentru un serviciu public pe contul utilizatorului, dar nu contribuabilului, prestarea serviciilor contra plată este o practică comună în Europa. Aceste taxe de utilizare sunt folosite în scopul finanțării unor servicii și localuri publice, în special, pentru epurarea apelor reziduale, colectarea și nimicirea deșeurilor solide din municipiu, pentru localurile sportive (piscine pentru înot), de artă (teatre, biblioteci), transportul public, loturile pentru parcare, cantinele școlare, azilurile pentru bătrâni etc.<sup>46</sup> Utilizatorii trebuie să achite pentru serviciul prestat de autoritatea locală, prețul pentru care fiind stabilit în conformitate cu costul real al serviciului prestat.

Întrucât prestarea serviciilor publice se confruntă frecvent cu problema monopolului natural sau cu caracterul obligatoriu al serviciului, în multe țări autoritățile regulatorii impun taxe la nivelul costului marginal. În practică, taxele de utilizare sunt determinate mai degrabă de interacțiuni politice decât de interacțiuni ale pieței<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Sedmihradská, 2006, p. 130-138

<sup>46</sup> Dexia, 2008, pp.93

<sup>47</sup> Ševic, 2006.

Pentru țările în tranziție, în special, pentru fostele republici sovietice cu o istorie de servicii gratuite sau prestate contra o plată simbolică, este destul de complicat și anevoios din punct de vedere politic de a introduce taxe de utilizare pentru serviciile urbane și a acoperi din acestea cheltuielile pentru prestarea serviciilor în cauză.

APL tot mai mult sunt preocupate de valoarea activelor fizice și financiare și întreprind măsuri în vederea utilizării acestora pentru a genera venituri ad-hoc (prin înstrăinarea activelor), precum și venituri recurente (plăți pentru locațiune și dividende).

## 9. Granturile

Granturile sunt fluxuri financiare care sunt alocate administrațiilor locale, cele mai multe ori de către administrațiile centrale. Ele pot proveni de asemenea de la statele federale în țările structurate federal, de la alte administrații locale sau din surse externe sau internaționale. Totuși, există mai multe tipuri de granturi, care limitează mai mult sau mai puțin autonomia locală.

Finanțarea prin intermediul granturilor este considerată a fi o practică nefavorabilă pentru autonomia locală, prin care APL rămân dependente de autoritatea care alocă aceste granturi. Și totuși, transferurile din partea bugetului de stat formează partea majoră a granturilor primite de APL. Prin urmare, nu dimensiunea granturilor alocate de bugetul central definește autonomia fiscală locală, dar metodele de alocare a acestora.

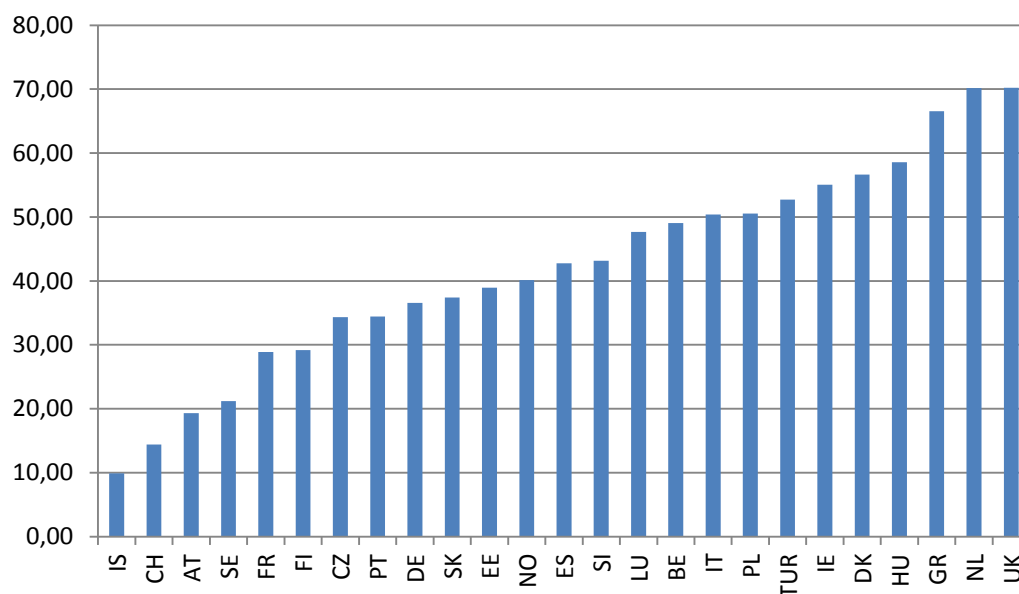


Figura 15. Transferuri ca pondere în veniturile sub-naționale în țările europene, membre OCED în 2009.

Sursa datelor: Baza de date OCED

Scopul transferurilor interguvernamentale este de a alocă fonduri în vederea prestării serviciilor APL, asigurând mijloacele necesare pentru finanțarea costurilor externe ale

serviciilor (de exemplu, costurile suportate în afara jurisdicției sau a celor cu beneficii sociale, de mediu) și pentru compensarea APL care au acces limitat la venituri fiscale proprii. În al doilea rând, transferurile sunt necesare pentru compensarea diferențelor dintre APL de tip similar, dar care au un potențial diferit de venituri sau care se confruntă cu costuri diferite per unitate de servicii (în scopuri de ecualizare pe orizontală). Transferurile interguvernamentale ar trebui să creeze *stimulenți* suficienți pentru gestionarea eficientă a serviciilor locale, precum și pentru sporirea veniturilor din surse proprii.

Clasificarea granturilor variază de la țară la țară, reflectând abordări diferite. Prioritatea poate acordată fie utilizării finale (capital de finanțare sau cheltuieli operaționale), fie modului în care granturile sunt utilizate (granturi generale, specifice sau cu destinație specială). Aceste două clasificări se pot de asemenea suprapune.

În UE, granturile funcționale generale formează partea majoră a granturilor alocate APL în majoritatea statelor, iar granturile pentru investiții formează mai puțin frecvent partea cea mai importantă<sup>48</sup>.

### **Modele de alocare a granturilor**

Statele europene recurg la trei modele opționale de alocare a granturilor:

- 1) Modelul de compensare a discrepanței;
- 2) Schemele de alocare a granturilor;
- 3) Alocarea granturilor în funcție de *necesitățile locale de cheltuieli și de capacitățile fiscale locale*.

Cel mai simplu model utilizat pe larg de țările în tranziție din Europa Centrală și de Est este (1) *Modelul de compensare a discrepanței*. Cu alte cuvinte, se calculează nivelul de cheltuieli pentru fiecare APL în paralel cu veniturile planificate din sursele proprii. Transferurile sunt acordate în funcție de mărimea diferenței dintre aceste două sume. Metoda în cauză este aplicată pentru acoperirea serviciilor locale delegate sau desconcentrate.

O autonomie locală mai mare este asigurată numai atunci când (2) *Schemele de alocare a granturilor sunt controlate*. Astfel de țări ca Danemarca, Finlanda, Ungaria și Polonia constituie cele mai elocvente exemple care urmează logica acestei alocări. În aceste cazuri calculul transferurilor, mecanismele de partajare a veniturilor și evaluarea veniturilor din surse proprii nu sunt legate direct. APL își sporesc veniturile în limitele cadrului legislativ fiscal, iar transferurile sau veniturile partajate sunt stabilite de guvernul național. Fondul comun de venituri disponibil pentru APL determină nivelul de cheltuieli locale. Aceste alocații pe APL individuale nu sunt bugetate la nivelul de sus al administrației publice, fiind determinate prin însumarea veniturilor locale și a granturilor primite ( $V+G=C$ ).

Scopul celui de al treilea model (3) este de a compara *necesitățile locale de cheltuieli cu capacitățile fiscale locale*. Nivelul cheltuielilor locale acceptabile este calculat pe baza indicatorilor cererii, cum ar fi, de exemplu, categoriile de populație pe vârste, suprafața municipalității. Ulterior se aplică o rată standard a impozitului la baza fiscală locală estimată, acțiune ce se soldează cu determinarea necesarului de venituri fiscale medii. Transferurile se efectuează în funcție de diferența dintre cheltuielile estimate și veniturile proprii necesare pentru fiecare APL. Evident, APL pot cheltui mai mult în cazul în care realocă mijloacele sau reușesc să colecteze mai multe venituri proprii. În conformitate cu acest model, necesitățile

---

<sup>48</sup> Dexia, 2008, pp.120

excesive de cheltuieli nu vor fi compensate. La capitolul venituri, vor fi utilizate cotele standard ale impozitelor, dat fiind faptul că sistemul de transferuri nu compensează eforturile fiscale sub nivelul mediu.

**Tabelul 4. Modele opționale de alocare a granturilor.**

<i>Modele de alocare a granturilor (cu exemple)</i>	<i>Cheltuieli</i>	<i>Venituri</i>	<i>Transferuri</i>
<b>1. Modelul de compensare a discrepanței</b> (fostele țări socialiste)	Definirea alocărilor de cheltuieli de către municipalitate ( $C_{estimate}$ )	Evaluarea veniturilor proprii de către municipalitate ( $V_{planificate}$ )	Negocieri între guvernele centrale și locale ( $G_{transferate} = C_{estimate} - V_{planificate}$ )
<b>2. Controlul asupra granturilor</b> (Danemarca, Finlanda, Ungaria, Polonia)	Decizie locală privind nivelurile de cheltuieli ( $V+G=C$ )	Autoritatea locală pentru a genera venituri proprii ( $V$ )	Granturi, determinate de către guvernul de nivel superior ( $G$ )
<b>3. Bazat pe necesități și capacitatea fiscală</b> (Regatul Unit, Slovenia)	Niveluri de cheltuieli acceptate, bazate pe obiectivul (politică de neutralitate) măsuri de "nevoi" ( $C_{estimate}$ )	Venituri potențiale standarde bazat pe obiectul ratelor de impozitare medii la nivel național ( $V_{solicitate}$ )	Granturi calculate ( $G_{calculate} = C_{estimate} - V_{potentiale}$ )

Sursa datelor: Peteri, Sevinc, 2011

Toate aceste modele opționale sunt utilizate într-un *mod complementar* chiar și în interiorul unei țări. Modelul dominant al sistemului de transferuri ar putea cuprinde elemente adiționale pentru anumite sectoare sau în scopul atingerii obiectivului de politici.

Tehnicile transferurilor fiscale interguvernamentale ar putea fi caracterizate pe următoarele dimensiuni:

1. *Care este modul de control al unui grant alocat de guvernul central?* Cazul în care guvernul național dispune de discreție deplină, în conformitate cu reglementările sectoriale și financiare, de a aloca transferurile sau aceste acțiuni sunt limitate de o formulă referitoare la suma totală de granturi sau la metoda de alocare (sau la ambele);
2. *Care sunt cerințele fiscale cu privire la APL-beneficiare?* Se referă la granturile condiționate cu obligațiile locale de co-finanțare sau la transferurile necondiționate. În primul caz, acestea ar putea fi granturi ajustate fără termen-limită sau cu termen stabilit;
3. *De ce nivel de autonomie dispun APL la capitolul cheltuieli?* Cu alte cuvinte, fondurile primite au destinație specială, constituie block grant-uri sau transferuri pentru scopuri generale cu autonomie locală deplină în utilizarea lor?

Există variate combinații de transferuri interguvernamentale și, evident, rolurile pe care le joacă diferite niveluri ale APL sunt, la fel, diverse, în funcție de serviciile publice prestate și de faptul dacă acestea au tangență cu cheltuielile curente sau capitale. Chiar în limitele unui

singur serviciu public, cum ar fi învățământul, de exemplu, pot funcționa în paralel câteva tehnici de alocare a granturilor. Țările recurg la o combinație de scheme de sprijin financiar, încercând să combine metode de finanțare pentru variate servicii sau pentru activitățile tipizate, precum și pentru susținerea unor programe concrete.

**Tabelul 5. Exemple de metode de alocare a granturilor în Europa.**

<b>Obligațiile beneficiarilor:</b>	<b>1. Metoda de alocare a granturilor (la decizia organelor superioare)</b>	
	<i>discreționar</i>	<i>În baza formulei</i>
<b>2. Cerințele locale de finanțare</b>		
<i>condiționale</i>	granturi pentru investiții capitale	granturi speciale
<i>necondiționale</i>	finanțarea educației în Franța, Germania	transferuri pentru egalizarea veniturilor (Danemarca, Ungaria, Polonia)
<b>3. Cheltuieli locale autonome</b>		
<i>destinate (pe categorii), block</i>	bazat pe program	grant pentru educație: Regatul Unit
<i>scopuri generale</i>	neaplicabil	grupe de vîrste: Danemarca, Finlanda capacitatea de servicii: Ungaria, Polonia

Sursa datelor: Peteri, Sevinc

### **Granturi cu destinație generală și specială**

Granturile generale sunt transferuri financiare ce nu sunt destinate unui scop anumit. Ele sunt numite, de asemenea, fonduri municipale, fonduri generale, venituri autonome primare, etc. Ele pot fi utilizate în mod liber de către autoritățile locale care beneficiază de ele.

Granturile specifice sunt transferuri financiare alocate. Ele finanțează anumite tipuri de cheltuieli. De cele mai dese ori, acestea sunt destinate să finanțeze:

- O responsabilitate specifică, care a fost transferată sau delegată către autoritățile locale. Exemplele includ granturi alocate pentru finanțarea salariilor profesorilor, cheltuielilor sociale, cheltuielilor de infrastructură (de multe ori constând din fonduri ale drumurilor), precum și a cheltuielilor privind mediul, locuințele sau asigurarea socială.
- O anumită operațiune instituită de către autoritatea care oferă grantul (investiție specifică)<sup>49</sup>.

Puterea de decizie a autorităților publice locale este mai limitată în cazul granturilor alocate decât în cazul granturilor generale, în special deoarece granturile alocate pot veni cu implementarea directivelor și cu orientări precise și obligatorii, precum și control ex-post<sup>50</sup>.

Granturile generale și alocate, în general, co-există în proporții variabile, în funcție de țară.

Alte tipuri de granturi includ:

- Granturi de stimulare, al căror scop este de a orienta inițiativele autorităților locale, de exemplu granturi de stimulare a fuziunilor;
- Granturi condiționale, care sunt alocate numai în schimbul co-finanțării, de exemplu, în majoritatea cazurilor pentru proiecte de cheltuieli capitale;

<sup>49</sup> Dexia 2008, p.120

<sup>50</sup> Dexia 2008, p.121

- Granturi speciale, alocate pe o bază temporară sau permanentă, pot fi de asemenea oferite administrațiilor care se confruntă cu anumite dificultăți pe bază economică sau geografică, inclusiv declin economic, rată a șomajului ridicată și cerințe suplimentare de cheltuieli ca urmare a factorilor geografici (de exemplu zone îndepărtate, regiuni montane sau zone subpopulate) etc.
- Granturi excepționale pentru evenimente neprevăzute, în special catastrofe naturale;
- Granturi de echilibrare<sup>51</sup>.

## **Caseta 22. Granturi pentru guvernele locale în cadrul reformei administrativ-teritoriale în Letonia**

În cadrul procesului de reformă guvernele locale ar putea primi de la bugetul de stat granturi destinate pentru elaborarea de proiecte comune (aprox. 5-10 mii de lats (3500-7000 Euro) pentru proiect), dar - foarte important – au fost destinate granturi pentru investiții în infrastructura *novads*-urilor. Beneficiarii acestui grant au fost acele *novads*-uri care au fost de acord, mai devreme sau mai târziu, să pună în aplicare comasarea. În perioada 2005-2009 suma totală a acestui grant pentru guvernele locale a fost de 97 milioane de lats (68 milioane Euro). Sumele pentru *novads* sunt calculate în proporție de 200 de mii de lats pe unitate (*pagasts, pilsēta*), pentru cei care se contopesc (de exemplu, un *novads*, în cadrul căruia au fost comasate 5 *pagasts*, a primit 1 milion de lats).

Sumele granturilor generale sunt distribuite între autoritățile locale în conformitate cu criteriile, care sunt în general concepute pentru a oferi fiecărei administrații mijloacele financiare necesare pentru a face față cheltuielilor obligatorii și a furniza servicii de bază populației.

Aceste criterii de alocare încearcă să ia în considerare fie obligațiile cu care se confruntă administrațiile publice locale (nevoile lor structurale), fie capacitatea lor de a îndeplini aceste obligații în raport cu resursele sale, sau ambele. Aceste criterii sunt, în general, stabilite la nivel național, cu excepția țărilor federale, în cazul cărora autoritățile federale stabilesc criterii care sunt adaptate la condițiile specifice ale teritoriului lor<sup>52</sup>.

Categoriile de criterii includ:

- Criterii demografice;
- Criterii geografice;
- Criterii financiare;
- Criterii socio-economice<sup>53</sup>.

În general, o alocare de grant combină câteva dintre aceste criterii, dar granturi specifice pot fi de asemenea acordate pe baza unei game extrem de largi de criterii.

Acest lucru nu este frecvent, dar alocarea granturilor poate depinde, de asemenea, de evaluările performanței autorităților locale. Această practică devine frecventă în Regatul Unit, Olanda și Irlanda. În Regatul Unit, de exemplu, sistemul de performanță a serviciului public local, creat de către guvern și Comisia de audit, concretizează modul în care sunt utilizate granturile acordate. Dacă administrațiile locale sunt apreciate bine, ele pot face granturile fungibile și, prin urmare, flexibile în ceea ce privește modul în care acestea sunt utilizate<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Dexia, 2008

<sup>52</sup> Dexia 2008, p.122

<sup>53</sup> Dexia, 2008. P.122

<sup>54</sup> Dexia, 2008. P.122

### **Caseta 23. Granturile generale și transferurile cu destinație specială în Kosovo.**

Grantul General este un transfer operațional stabilit prin lege la 10% din totalul veniturilor operaționale ale bugetului central. Transferul general este alocat în două etape:

- a) Primul pas: fiecare municipalitate primește 140000 euro - minus numărul de locuitori \* 1 euro. Municipalitățile cu peste 140000 de locuitori (numai Prishtina și Prizren), nu primesc nimic la această etapă. În această fază alocarea este invers proporțională cu populația, încercând să acopere costurile „fixe” ale administrației locale – care nu sunt proporționale cu dimensiunea. Acest instrument are un efect implicit de egalizare;
- b) Al doilea pas: suma rămasă este alocată între municipalități pe baza următorilor indicatori:
  - Numărul populației – pondere de 89%;
  - Numărul populației minoritare – pondere de 3%;
  - Dacă populația minoritară este în majoritate într-o anumită municipalitate – 2%;
  - Suprafața municipalității – pondere de 6%.

Legea proiectează două transferuri alocate: pentru învățământ și pentru sănătate. Pentru învățământ aceste resurse trebuie să acopere standardele minime în furnizarea învățământului preșcolar, primar și secundar. Legea nu stabilește cu precizie formula, dar stabilește indicatorii generali:

- a) Numărul de înscriere al elevilor;
- b) Numărul standardizat al cadrelor didactice;
- c) Dimensiunea clasei și amplasarea școlii;
- d) Cheltuielile non-salariale;
- e) Educația pentru nevoi speciale.

În cazul sănătății, transferul alocat trebuie să acopere standardele minime pentru asistența medicală primară. Ca și în cazul învățământului, legea descrie numai indicatorii generali, nu stabilește o formulă precisă:

- a) Distribuția de vârstă și gen a populației între municipalități;
- b) Persoanele în vârstă;
- c) Persoanele cu nevoi speciale;
- d) Numărul furnizorilor de asistență medicală primară –a medicilor de familie.

### **Caseta 24. Granturile cu destinație specială în România.**

Granturile cu destinație specială în România formează 41% din totalul veniturilor administrațiilor publice locale.

*Transferuri operaționale* - în practica românească sunt utilizate două transferuri cu destinație specială: unul pentru plata salariilor profesorilor din sistemul de învățământ pre-universitar și al doilea pentru a acoperi șase programe diferite:

- 1) Burse și materiale pentru învățământul primar și secundar;
- 2) Beneficii ale asistenților persoanelor cu handicap;
- 3) Venitul minim garantat / Asistență Socială;
- 4) Un ajutor special pentru încălzirea caselor în timpul iernii;
- 5) Servicii locale pentru eliberarea actelor de identitate;
- 6) Ajutorul de stat pentru zonele economice libere administrate de autoritățile locale;
- 7) Cheltuieli pentru creșe.

Pentru al doilea transfer cu destinație specială, repartizarea între cele șase programe este rezultatul unui lung proces de negociere la nivel județean, implicând factorii de decizie ai consiliului județean și primarii de la unitățile administrației publice locale de primul nivel. În general, volumul acestui transfer se stabilește pe baza cheltuielilor istorice și volumului posibil al arieratelor și este fixat de Ministerul Finanțelor în legea bugetară anuală (și posibil modificat prin legile de rectificare a bugetului anual – de obicei 1-2).

Transferul pentru salariile cadrelor didactice se stabilește în funcție de numărul cadrelor didactice și evoluția salariului și este fixat de Ministerul Finanțelor în legea bugetului anual (și posibil modificat prin legile de rectificare a bugetului anual).

*Granturi pentru investiții* – acest tip de transferuri este relativ rar utilizat în România și ponderea în bugetul total al administrațiilor locale sau în volumul transferurilor este foarte scăzută. De obicei, pentru acest tip de transferuri, guvernul stabilește un număr limitat de criterii de eligibilitate și reguli de alocare „flexibile” (ca primul intrat - primul ieșit), care sunt foarte ușor de manipulat de către

politicieni.

### **Caseta 25. Granturi cu destinație specială în Letonia.**

Grantul de la Fondul de Echilibrare a Finanțelor Autorităților Publice Locale este general, dar partea rămasă a granturilor de la bugetul de stat către administrațiile locale este cu destinație specială.

În 2010, granturile cu destinație specială au format 16,7% din veniturile bugetelor autorităților publice locale. Cota principală a granturilor cu destinație specială este alocată salariilor profesorilor. În plus, există astfel de granturi cu destinație specială ca:

- Granturi alocate pentru copiii în casa de copii, care au fost plasați acolo până în anul 1998 și pentru rezidenți în casa de bătrâni, care au fost plasați acolo până în anul 1998;
- Granturi alocate pentru literatură școlară (cărți);
- Granturi alocate pentru prânz gratuit pentru elevi de clasa 1;
- Granturi alocate pentru punctele publice de acces la internet în bibliotecile publice;
- Granturi alocate pentru planificarea spațială;
- Granturi alocate pentru drumurile și străzile locale;
- Granturi alocate pentru compensarea transportului public.

Deoarece odată cu criza economică necesitatea pentru prestațiile sociale este în creștere, de la sfârșitul anului 2009, autoritățile publice locale primesc de la bugetul de stat compensații pentru următoarele prestații sociale: venitul minim garantat (VMG) – 50%, prestațiile de locuință – 20% din suma plătită.

Un tip separat de transferuri de la bugetul de stat către autoritățile locale sunt granturile pentru implementarea proiectelor UE. În 2010 acestea au format 10,7% din veniturile bugetelor administrațiilor locale. Ele se bazează pe ofertele de proiect, aplicările la ele și rezultatele acestora.

### **Ecualizarea financiară a guvernelor locale**

Date fiind caracteristicile demografice, geografice și economice diferite, nu toate APL sunt în stare să presteze același nivel de servicii, fapt ce contribuie la formarea următoarelor trei tipuri principale de inegalități:

- Necesități sporite din partea unor APL;
- Costuri mai mari pentru un serviciu concret;
- Resurse limitate din cauza bazei impozabile mai slabe per capita și a dificultăților de impunere a unor taxe mai mari<sup>55</sup>.

În vederea reducerii acestor inegalități, precum și a evitării concurenței dintre teritorii, este necesară crearea unor sisteme de ecualizare, mecanisme de redistribuire care să promoveze un anumit nivel de egalitate și solidaritate.

În acest context, Consiliul Europei recomandă:

*În cazurile identificării unor disparități semnificative inter-jurisdicționale dintre capacitatea financiară locală și a necesităților de cheltuieli, autoritățile publice centrale urmează să asigure compensarea autorităților locale mai slabe din punct de vedere financiar. Aceste transferuri trebuie să fie necondiționate și să asigure finanțarea până la un nivel standard rezonabil de prestare a serviciilor publice pentru toate autoritățile locale<sup>56</sup>.*

Anexa 6 include prevederi concrete cu privire la ecualizare recomandate de Consiliul Europei.

<sup>55</sup> Dexia 2008. P.128.

<sup>56</sup> CoE CM Rec(2005)1.

O mai mare autonomie fiscală locală este conectată cu diferențe mai mari fiscale și, prin urmare, cu nevoi mai mari de ecalizare<sup>57</sup>.

Există ecalizare verticală și ecalizare orizontală.

Ecalizarea verticală se referă la redistribuirea mijloacelor de la guvernul central spre APL (sau de la APL de nivel ierarhic superior către APL de nivel ierarhic inferior). Acest fapt implică alocarea selectivă a resurselor prin intermediul granturilor sau al modificării structurii impozitelor, pentru a finanța funcțiile delegate cu costuri externe sau venituri locale limitate.

Ecalizarea orizontală se referă la redistribuirea dintre APL de același nivel (între regiuni, municipalități/primării) și implică colectarea resurselor de la autoritățile subnaționale considerate a fi cele mai "prospere" și alocarea acestor resurse celor mai dezavantajate APL. În cadrul acestui sistem, APL prospere contribuie la formarea unui fond de ecalizare, mijloacele cărora sunt ulterior redistribuite APL beneficiare<sup>58</sup>. Această metodă de abordare se mai numește "principiul Robin- Hood".

Există două căi de ecalizare ce pot fi aplicate atât separat, cât și în combinație (cazul Letoniei).

Ecalizarea poate fi realizată prin intermediul:

- Impozitării, fie prin surse proprii sau prin impozitele partajate;
- Cheltuielilor și veniturilor ecalizatoare prin granturi.

#### **Caseta 26. Ecalizarea în România.**

Sistemul actual de ecalizare (introdus în 2006) în România este proiectat în două niveluri: ecalizare inter-județeană și ecalizare intra-județeană.

Pentru sistemul de ecalizare inter-județeană fondul de resurse comune este format din 18% din impozitul pe venitul persoanelor fizice, care rămâne de la partajarea sistemului, și o sumă anuală forfetară din contul TVA, determinată de legea bugetului. Acest fond de resurse comune este alocat județelor pe baza următoarei formule: 70% invers proporțional capacității fiscale a județelor calculată pe baza impozitului pe venitul persoanelor fizice per capita și 30% direct proporțional cu suprafața județului. Alocarea fondului se efectuează prin intermediul legii anuale a bugetului.

Pentru sistemul de ecalizare intra-județeană este utilizată suma primită de fiecare județ în decursul procesului de ecalizare inter-județeană și 22% din impozitul pe venitul persoanelor fizice colectat în limitele frontierelor județului. Alocarea se efectuează de către o ramură desconcentrată a Ministerului Finanțelor pe baza unui proces destul de complex:

a) Bugetul consiliului județean primește direct 27% din fondurile comune totale la nivel de județ;

b) Restul mijloacelor comune este alocat doar APL de primul nivel în modul următor:

- 80% sunt distribuite de ramura/filiala desconcentrată a Ministerului Finanțelor pe baza a trei criterii: numărul total de populație, suprafața teritoriului și capacitatea fiscală per capita în funcție doar de impozitul pe venitul persoanelor fizice. Procesul este realizat în două etape: la prima etapă mijloacele sunt alocate doar acelor unități APL, ale căror venituri din impozitul pe venitul persoanelor fizice per capita sunt mai mici decât media calculată pe județ, în funcție de doi indicatori: numărul populației - 75% și suprafața intravilanului - 25%. Suma primită de unitățile APL la această etapă este limitată de un prag (ceea ce județul în cauză primește direct din sistemul partajat împreună cu ceea ce primește la etapa respectivă nu trebuie să depășească suma medie a impozitului pe venitul

<sup>57</sup> OECD COM/CTPA/ECO/GOV/WP (2009)7

<sup>58</sup> Dexia, 2008, p. 129.

persoanelor fizice per capita colectate în cadrul județului). La cea de a doua etapă, banii rămași sunt distribuiți invers proporțional capacității fiscale per capita, pe baza impozitului pe venitul persoanelor fizice, pentru toate APL de primul nivel;

- 20% sunt distribuite de consiliul județean pentru a sprijini programele de dezvoltare locale (de primul nivel) ale investițiilor în infrastructură.

#### **Caseta 27. Granturi de egalizare în Lituania.**

Granturile de ordin general dețin o pondere modestă în volumul total de granturi și se bazează pe un sistem de egalizare: municipalitățile cu venituri per capita care depășesc nivelul mediu național cu 165% contribuie la un fond de egalizare distribuit municipalităților, ale căror venituri per capita sunt mai mici decât 65% din nivelul mediu național<sup>59</sup>.

#### **Caseta 28. Egalizarea în Serbia.**

Ponderea transferurilor totale de egalizare și a transferurilor generale ar trebui să constituie 1.7% din PIB din anul anterior. Ținta de egalizare este de 90% din media impozitelor partajate per capita la nivelul tuturor municipalităților (fără orașele mari) din Serbia. Fiecare unitate APL este în drept să primească diferența dintre estimarea veniturilor fiscale partajate per capita și valoarea medie a veniturilor fiscale partajate per capita pentru municipalități (fără orașele mari).

Unitățile APL ale căror impozite partajate per capita depășesc cu 150% nivelul mediu național de impozite partajate per capita (municipalitățile și orașele mari împreună) vor fi supuse unor reduceri de 40% a acestei diferențe din drepturile la transferuri generale și transferuri de egalizare, transfer de compensare și transfer de tranziție. Banii colectați din aceste deduceri sunt alocați pentru unitățile administrației publice locale (i) căror impozite partajate pe cap de locuitor sunt până la 90% din media națională și (ii) în conformitate cu criteriile stabilite pentru transferul general. Aceste criterii sunt, după cum urmează:

- 65% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul populației;
- 19.3% din transferul general este alocat în conformitate cu suprafața teritoriului;
- 4.56% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul de clase din învățământul primar;
- 1.14% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul de edificii din învățământul primar;
- 2% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul de clase din învățământul secundar;
- 0.5% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul de edificii din învățământul secundar;
- 6% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul de copii incluși în programul instituțiilor preșcolare pentru copii;
- 1.5% din transferul general este alocat în conformitate cu numărul de edificii utilizate de programul instituțiilor preșcolare pentru copii.

#### **Caseta 29. Egalizarea la nivelul APL în Letonia.**

Date fiind diferențele semnificative în capacitatea financiară a diferitor APL din Letonia, cu începere din anul 1995 a fost aplicat sistemul de egalizare a finanțelor APL. Legea în vigoare privind egalizarea finanțelor APL a fost adoptată în 1998. Potrivit acestei legi, Cabinetul de Miniștri (CoM) emite reglementări anuale care conțin rezultatele calculelor plăților APL către Fondul APL de egalizare a finanțelor (FAPLEF) și granturi din partea fondului.

##### *Sistemul înainte de încheierea reformei administrativ-teritoriale*

Sistemul financiar APL de egalizare asigură atât egalizarea veniturilor, cât și egalizarea cheltuielilor în funcție de necesități pentru municipalități, și până în anul 2010 (în timp ce exista administrația

<sup>59</sup> Dexia, 2008, p. 449.

publică raională), fondul constituia principala sursă de venituri generale ale administrației raionului, întrucât aceasta nu dispunea de bază proprie de venituri.

Fondul APL de egalizare a finanțelor (FAPLEF) a fost constituit din granturile din partea bugetului de stat și a plăților APL. Suma FAPLEF a atins aproximativ 5-6% din volumul total al bugetului APL.

Concomitent, există municipalități ale căror venituri din granturile transferate de FAPLEF alcătuiesc chiar 55% din veniturile sale totale.

Mecanismul de finanțare include calculul veniturilor estimate ale APL și determinarea necesităților financiare. Legea stipulează că venitul APL în scopuri de egalizare se estimează pe baza impozitului pe venitul persoanelor fizice și pe impozitul pe bunurile imobiliare. Volumul total al impozitului pe venitul persoanelor fizice se estimează de Ministerului Finanțelor și se pune în discuție la negocierile anuale dintre APL și guvern. Cota totală a APL în impozitul pe venitul persoanelor fizice este divizată pentru fiecare APL în funcție de performanța înregistrată la colectarea impozitului pe venitul persoanelor fizice în anul premergător anului de întocmire a bugetului. Veniturile din impozitarea bunurilor imobiliare sunt prognozate în concordanță cu datele oficiale ale Serviciului funciar de stat și APL cu privire la valoarea cadastrală (înregistrată) a bunului imobil amplasat pe teritoriul APL.

Criteriile utilizate pentru evaluarea necesităților financiare ale fiecărei APL sunt după cum urmează:

- Grupul APL (orașe de însemnătate republicană și grupul rural),
- numărul de rezidenți,
- numărul de copii în vârstă de până la 6 ani,
- numărul de copii și adolescenți cu vârsta cuprinsă între 7 și 18 ani,
- numărul de persoane vârsta cărora depășește vârsta forței de muncă,
- numărul de copii din casele de copii plasate până în anul 1998,
- numărul de persoane din azilurile pentru bătrâni plasate până în anul 1998.

Valoarea (ponderea) criteriilor este prevăzută de lege. Criteriile în cauză identifică conexiunea cheltuielilor cu serviciile locale de bază acordate populației (educație, servicii sociale etc.). Ultimele două criterii (numărul de copii din casele de copii și numărul de persoane din azilurile pentru bătrâni) au fost incluse în sistem din cauza faptului că începând din anul 1998 au fost introduse aceste servicii sociale, care anterior n-au fost prestate. În lege este scris, că ponderea criteriilor trebuie recalculată (cele existente se bazează pe calculele din 1995), însă nu există un mecanism juridic în conformitate cu care acest deziderat poate fi realizat fără a consulta legea. Întrucât numărul ultimelor două criterii se reduce din an în an, în timp ce ponderea lor nu se schimbă, valoarea unei unități a acestor criterii devine disproporționat de înaltă, iar egalizarea este denaturată.

Utilizarea termenului de necesitate financiară în cadrul sistemului de egalizare este cea mai discutabilă. Cu toate că secvența calculelor este determinată de lege, în practică situația este diferită – drept puncte de pornire pentru calcule servesc veniturile estimate și grantul în mărime stabilă de la bugetul de stat (7.15 milioane Lati) acordat FAPLEF și, în continuare, necesitatea de finanțare se calculează în procesul de iterare. Potrivit acestor calcule, necesitatea totală de finanțare este mai mică decât veniturile estimate.

Acele municipalități ale căror venituri estimate sunt mai mari decât limita de sus ne-egalizată a necesităților de finanțare (necesitatea financiară plus 10% din aceasta) achită Fondului 45% din diferența dintre veniturile estimate și limita de sus ne-egalizată a necesităților de finanțare. Acele municipalități ale căror venituri estimate sunt mai mici decât limita de sus ne-egalizată a necesităților de finanțare (pentru raioane – 100% din necesitatea de finanțare, pentru orașele de însemnătate republicană - 95% din necesitatea de finanțare, pentru alte municipalități - 90% din necesitatea de finanțare) primesc granturi de la FAPLEF în suma care să le permită să atingă nivelul limitei de sus ne-egalizate a necesităților de finanțare. Acele municipalități ale căror venituri estimate sunt mai mici decât limita de sus ne-egalizată a necesităților de finanțare, însă, concomitent, depășesc limita de jos ne-egalizată a necesităților de finanțare, sunt considerate neutre, adică nici nu achită bani, nici nu primesc granturi.

De exemplu, nivelul de egalizare din 2008 în grupul de municipalități a fost următorul – diferența dintre veniturile estimate (minimum, maximum) anterior procedurii de egalizare a fost de 9.9 ori, iar

după procedura de ecalizare – de 2.4 ori. Opiniile privind situația în cauză, adică dacă acest nivel de ecalizare este suficient sau nu, diferă. În cazul unei situații economice normale se pare că e suficient, pe când în condiții de criză – nu.

APL și guvernul central au purtat negocieri în vederea păstrării dispozițiilor legii până la punerea în practică a reformei administrativ-teritoriale. Deși reforma a fost amânată, hotărârea luată în timpul negocierilor a fost îndeplinită. Situația se deteriorează prin faptul că amendamentele necesare în mod obiectiv nu se produc, iar sistemul se deformează pe an ce trece. De exemplu, odată cu creșterea veniturilor locale, crește și necesitatea de finanțare, precum și finanțarea raioanelor, însă distribuția grantului s-a bazat pe criterii neobiective deformate.

Determinarea sistemului de ecalizare prin lege are o importanță majoră pentru stabilitatea APL și, în general, sistemul existent a fost evaluat pozitiv. Concomitent, deformarea cauzată de ponderile neschimbate și implementarea reformei administrativ-teritoriale cer modificarea sistemului de ecalizare.

Cele mai mari deficiențe remarcate în sistem anterior reformei sunt după cum urmează:

- Mijloacele financiare de ecalizare pentru municipalități și fondurile pentru administrațiile publice raionale au fost comasate într-un singur sistem.
- Pentru evaluarea disparităților în vederea determinării necesității de finanțare sistemul folosește doar criteriile demografice și divizarea APL în două categorii – orașe mari și grupul rural (orașe mai mici, novade, pagaste, raioane).
- Lipsa de obiectivitate în efectuarea calculelor este, la fel, cauzată de două criterii – numărul de copii din casele de copii și numărul de persoane din azilurile pentru bătrâni plasate până în anul 1998, pentru care legea a prescris o pondere constantă.
- Volumul granturilor alocate din bugetul de stat către FAPLEF a rămas neschimbat din anul 2001. Ponderele impozitului pe venitul persoanelor fizice a crescut în ultimii ani și mărește disparitățile dintre veniturile municipalităților înainte și după ecalizare.
- Pentru APL care primesc granturi de la FAPLEF prin creșterea veniturilor fiscale, dar care nu ating nivelul de jos al limitei ne-ecualizate, majorarea veniturilor fiscale nu asigură creșterea integrală a veniturilor bugetare, în schimb se reduce mărimea grantului alocat din partea Fondului. Prin urmare, APL recipiente nu sunt motivate financiar să promoveze creșterea veniturilor fiscale.
- Sistemul nu prevede monitorizare și evaluare suficientă; estimările utilizate pentru calcule nu sunt comparate cu situația actuală, iar sistemul nu este analizat sistematic.

#### *Sistemul după reforma administrativ-teritorială*

După încheierea reformei administrativ-teritoriale, cu începere din anul 2010 nu mai există administrații publice raionale, în luna octombrie 2009 *Saeima* (Parlamentul din Letonia) a adoptat amendamente la Legea privind ecalizarea, care pot fi considerate a fi soluții operaționale pentru un sistem învechit de adaptare a ecalizării noului sistem APL. Potrivit acestor amendamente:

- Grantul alocat de bugetul de stat către FAPLEF rămâne intact – 7.15 milioane de Lati;
- Pentru calculul necesității de finanțare sunt utilizate 4 criterii demografice, pentru care sunt determinate noile ponderi;
- Separarea necesităților de finanțare în două categorii rămâne, însă în categoria de orașe de însemnătate republicană s-au adăugat 2 orașe, iar proporția dintre orașele mari și *novade* sunt următoarele:
  - orașe de însemnătate republicană (9) - 47%
  - *novade* (109) – 53%.
- Au fost prevăzute granturi cu destinație specială din bugetul de stat pentru copiii din casele de copii și pentru rezidenții din azilurile pentru bătrâni care au fost plasați până în anul 1998 (în anul 2010 au fost alocate 2.57 milioane de Lati).

Deși sunt înfăptuite unele schimbări, cele mai evidente deficiențe ale sistemului actual de ecualizare sunt următoarele:

- Pentru evaluarea disparităților în determinarea necesității de finanțare pentru fiecare APL sistemul recurge doar la criteriile demografice și divizarea APL în două categorii – orașe mari de însemnătate republicană și *novade*. Prima divizare în grupuri pentru *novade* este mai favorabilă decât pentru orașele mari, însă, concomitent, cele mai prospere APL (care pot utiliza infrastructura orășenească) se află printre *novade*.
- Volumul granturilor alocate de bugetul de stat către FAPLEF a rămas intact din 2001. Sistemul nu reacționează la reducerea veniturilor APL.
- Pentru APL care primesc granturi de la FAPLEF prin creșterea veniturilor fiscale, dar care nu ating nivelul de jos al limitei ne-ecualizate, majorarea veniturilor fiscale nu asigură creșterea integrală a veniturilor bugetare, în schimb se reduce mărime grantului alocat din partea Fondului. Prin urmare, APL recipiente nu sunt motivate financiar să promoveze creșterea veniturilor fiscale.
- Sistemul este foarte complicat. Doar unele APL îl înțeleg. Ordinea efectuării calculelor se deosebește de ordinea stabilită prin lege.
- Sistemul nu prevede monitorizare și evaluare suficientă; estimările utilizate pentru calcule nu sunt comparate cu situația actuală, iar sistemul nu este analizat sistematic.

Decizia privind gradul optimal de egalizare este una eminentă politică. Nu există un nivel optim de egalizare la nivel european. Este important, însă, că, odată ce decizia a fost luată, un sistem de egalizare eficientă este configurat pentru a-l pune în aplicare<sup>60</sup>.

## 10. Investițiile capitale ale guvernelor locale

Investițiile capitale ale APL, inclusiv suma totală, suma per capita, ponderea în volumul total de cheltuieli, reflectă capacitatea de dezvoltare a administrației publice locale. Investițiile capitale efectuate de APL sunt semnificative în raport cu investițiile publice. În anul 2010, cheltuielile sub-naționale din cadrul UE (APL și statul din țările federative) au format peste jumătate din cheltuielile capitale ale guvernului general (figura 16).

---

<sup>60</sup> CoE CM Rec (2005)1

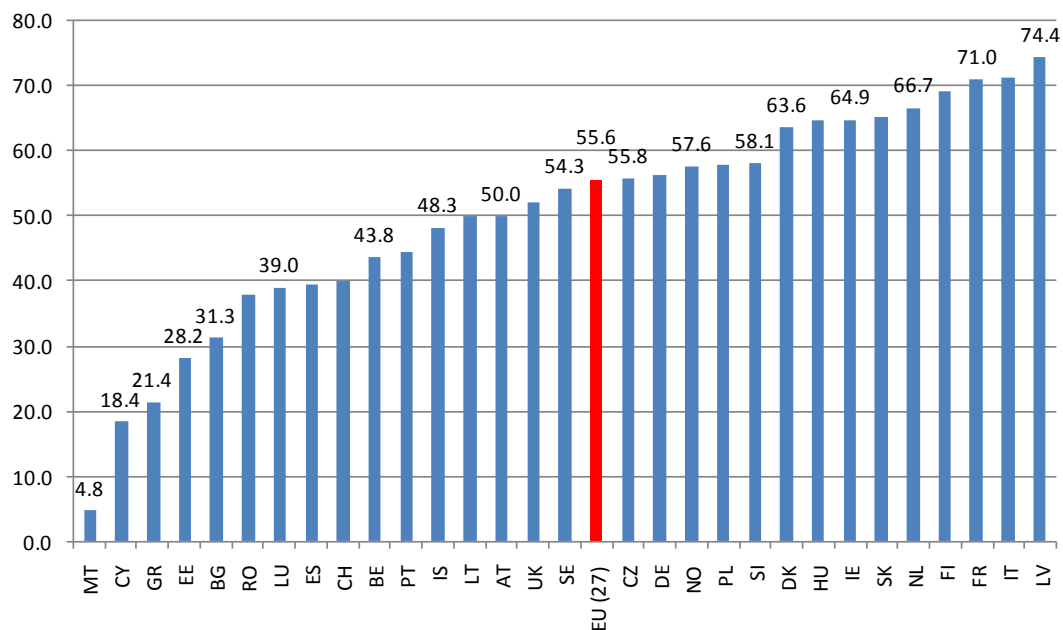


Figura 16. Investițiile capitale ale guvernelor locale ca % în investițiile guvernamentale generale în țările UE (27) și Islanda, Norvegia și Elveția, în 2010.

Sursa datelor: Eurostat

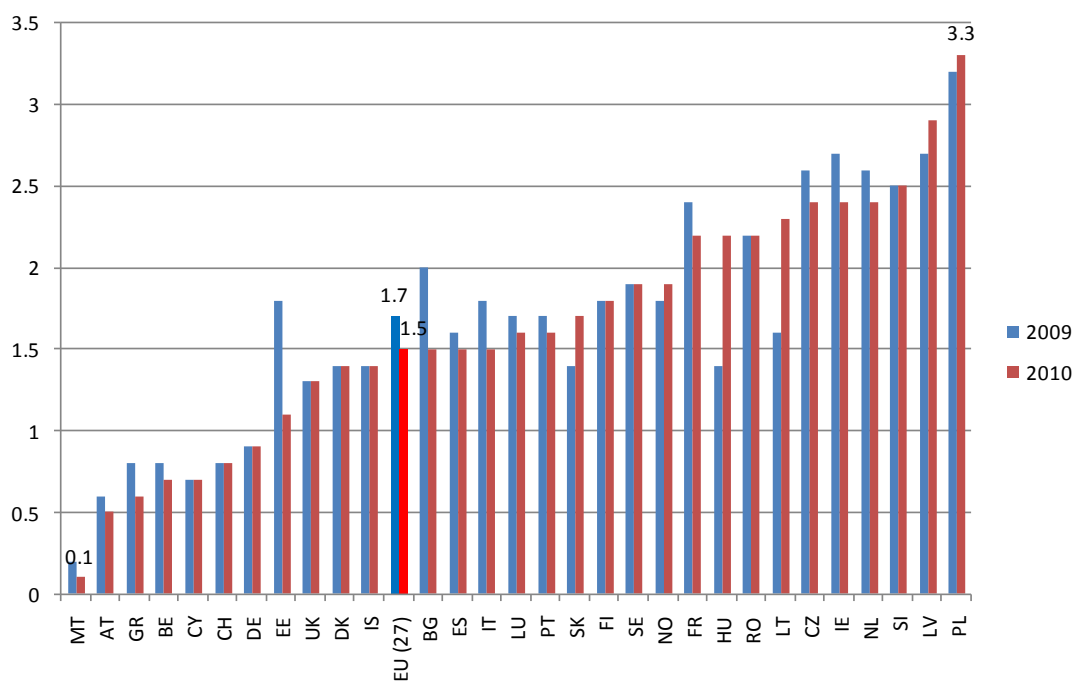


Figura 17. Investițiile capitale ale guvernelor locale ca % din PIB în țările UE (27) și Islanda, Norvegia și Elveția, în 2009 și 2010.

Sursa datelor: Eurostat

Datele indică diferențe semnificative între state în ceea ce privește ponderea investițiilor locale. Acestea constituie un indiciu elocvent al variațiilor enorme marcate de diferite țări la capitolul investiții capitale și politici de descentralizare.

În general, principalele resurse pentru finanțarea investițiilor capitale ale APL sunt următoarele:

- Veniturile proprii capitale ale APL, cum ar fi vânzarea de bunuri publice locale;
- Granturile de ordin general;
- Granturile destinate pentru investiții;
- Fondurile speciale locale (de exemplu, Fondul de privatizare);
- Fondurile speciale naționale (de exemplu, Fondul regional de dezvoltare);
- Fondurile generate prin parteneriate, cum ar fi concesiunile;
- Fondurile UE sau alte fonduri internaționale sau străine;
- Împrumuturile.

APL dispun frecvent de capacitatea de a direcționa excedentul operațional spre cheltuieli capitale, concomitent, orice venituri generate de comercializarea activelor sunt utilizate pentru investiții, dar nu pentru cheltuieli curente.

În vederea descrierii practicii europene ce caracterizează sistemele de investiții capitale ale APL în diferite state, un factor important îl constituie interacțiunea dintre finanțarea la nivel local, finanțarea la nivel național și, în cazul UE, rolul finanțării supranaționale.

Este evidentă existența unor diferențe semnificative în metodele de abordare a finanțării investițiilor capitale aplicate de statele-membre ale UE și de alte țări europene.

În toate statele-membre ale UE, cadrul național operațional de programare este influențat masiv de fondurile structurale și de coeziune ale UE care asigură co-finanțarea comunitară a proiectelor APC și APL care întrunesc criteriile stabilite de aceste fonduri.

Fondurile UE constituie un instrument esențial pentru finanțarea cheltuielilor publice capitale sub-naționale în regiunile mai puțin favorizate ale UE (în care PIB pe cap de locuitor constituie mai puțin de 75 la sută din valoarea medie a acestui indicator).

În noile state UE, majoritatea proiectelor de investiții capitale ale APL (preponderent, aprovizionarea cu apă, salubritate, gestionarea deșeurilor solide și asigurarea transportului public) sunt co-finanțate de bugetul național și de fondurile structurale și de coeziune ale UE. În multe cazuri, APL finanțează doar 5-10 la sută din volumul total al investițiilor, din bugetul național fiind alocate circa 10-15 la sută din cheltuieli, iar restul fiind acoperit din fondurile structurale și de coeziune ale UE. Prin aceasta se explică creșterea radicală a investițiilor capitale locale în noile state UE (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Malta, România și Bulgaria) după accesarea la UE. Cadrul operațional de programare din fiecare stat-membru al UE definește domeniile pentru investiții capitale, criteriile de eligibilitate a proiectelor, normele de co-finanțare, mecanismele administrative, precum și sistemele de evaluare, monitorizare și control. Acest sistem asigură stimulenți forte pentru APL pentru a se implica în procesul de proiectare a strategiilor socio-economice, precum și de elaborare, finanțare și gestionare a proiectelor.

Cât privește statele din fosta URSS, care, actualmente, aspiră la UE (de exemplu, Ucraina, Moldova), politicile acestora cu privire la investițiile capitale de nivel local sunt diferite. În majoritatea cazurilor, volumul investițiilor capitale de nivel local este destul de limitat, fiind bazat pe principiul rezidual. În cazul în care la sfârșitul anului fiscal se conturează un excedent bugetar, printr-o decizie politică adoptată în acest sens mijloacele în cauză sunt alocate pentru infrastructura capitală. Acest sistem nu permite utilizarea unui cadru de

planificare a investițiilor strategice pe termen mediu sau lung; prin urmare, în multe cazuri, investițiile sunt efectuate ad-hoc sau poartă un caracter vădit axat pe electorat. Actualmente, rolul guvernului central în domeniul investițiilor capitale este destul de limitat și bazat pe granturi, având, prin urmare, un număr limitat de beneficiari. Sistemul în care cererea de granturi naționale din partea APL depășește semnificativ posibilitățile de finanțare ale APC, selectarea proiectelor care vor fi finanțate ulterior poartă un caracter politic evident. Cadrul național de investiții capitale necesită un mecanism operațional de programare și criterii explicite de eligibilitate a proiectelor de finanțare.

## 11. Împrumuturile

Împrumuturile reprezintă o formă de venituri utilizate în primul rând pentru finanțarea cheltuielilor capitale.

Legislația și politicile naționale ar trebui să le permită APL să recurgă la împrumuturi pentru investiții (dar nu pentru a genera deficit bugetar), deși ar fi, probabil, cazul de impus anumite restricții pentru a preveni acumularea de datorii excesive.

În anexa 7 sunt incluse recomandările Consiliului Europei cu privire la împrumuturile guvernamentale locale.

În anul 2010, împrumuturile nete ale APL din cadrul UE au constituit 0.3 la sută din PIB, nivel mai redus în comparație cu anul precedent.

**Tabelul 6. Creditarea netă (+)/împrumuturile nete (-) ale Guvernului în perioada anilor 2007-2010.**

	2010	2009	2008	2007
<b>Împrumuturile guvernamentale generale în % din PIB</b>				
UE27	-6.6	-6.9	-2.4	-0.9
Zona Euro	-6.0	-6.4	-2.1	-0.7
<b>Împrumuturile guvernelor locale în % din PIB</b>				
UE27	-0.3	-0.4	-0.2	0.0
Zona Euro	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1

Sursa datelor: Eurostat

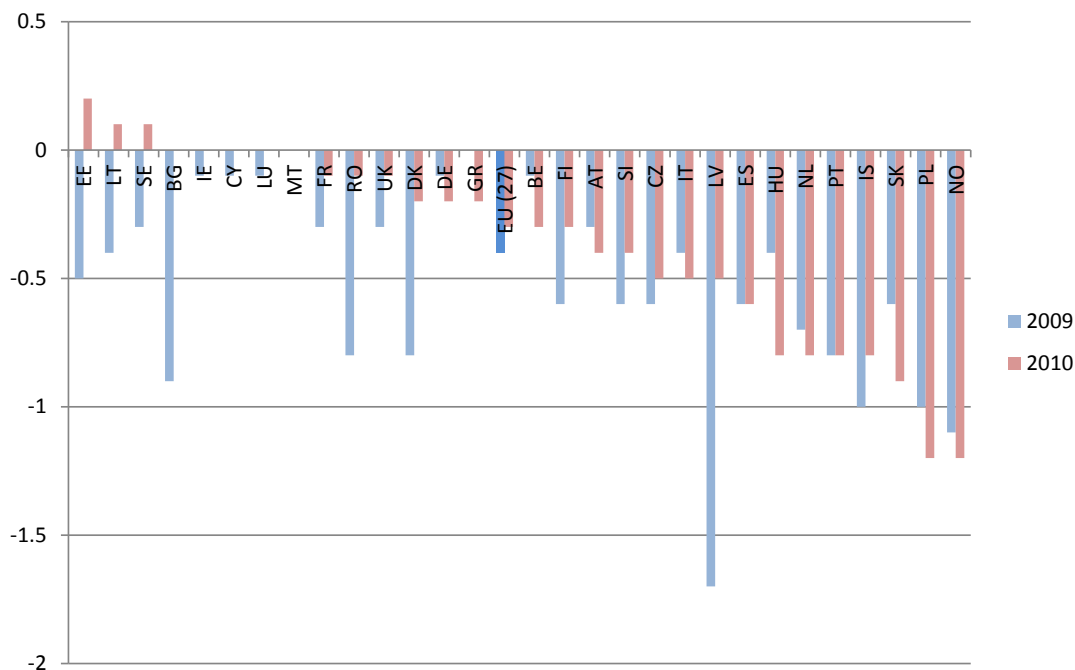


Figura 18. Creditarea netă a guvernelor locale/împrumuturile nete ca % din PIB în țările UE (27) și Islanda, Norvegia în 2009 și 2010.

Sursa datelor: Eurostat

Contractarea resurselor creditare de către administrația locală este autorizată peste tot în Europa, dar este strict monitorizată de norme prudențiale stricte, care caută să controleze utilizarea împrumuturilor și să prevină supra îndatorarea administrațiilor locale. În anul 2010, datoria APL din cadrul UE a constituit 5.8 la sută din PIB, variind de la nivelul de 0.1 la sută înregistrat de APL din Malta până la 12.4 la sută înregistrat de APL din Norvegia (țară ne-membru al UE) (vezi figura 19). Datoria APL a fost ținută sub control, iar ponderea acesteia în datoria guvernului general a fost în descreștere în perioada crizei economice. Astfel, în anul 2008, aceasta a constituit, în medie, mai puțin de 8 la sută, variind semnificativ în statele membre. În anul 2010, ponderea datoriei APL (în %) în raport cu datoria guvernului general a variat de la 0.1 la sută în Malta până la 55.6 la sută în Estonia (vezi figura 20). Concomitent, Estonia a înregistrat cea mai redusă pondere a datoriei guvernului general în raport cu PIB-ul (6.7 la sută), în timp ce acest indicator a constituit 144.9 la sută din PIB-ul Greciei.

Tabelul 7. Datorii guvernamentale în UE în perioada anilor 2007-2010.

	2010	2009	2008	2007
<b>Datoria guvernamentală generală în % din PIB</b>				
UE27	80.1	74.7	62.5	59.0
Zona Euro	85.3	79.8	70.1	66.3
<b>Datoria guvernelor locale în % din PIB</b>				
UE27	5.8	5.8	5.2	5.1
Zona Euro	6.2	6.1	5.7	5.5

<b>Datoria guvernelor locale în % către datoria guvernamentală generală</b>				
UE27	7.2%	7.8%	8.3%	8.6%
Zona Euro	7.3%	7.6%	8.1%	8.3%

Sursa datelor: Eurostat

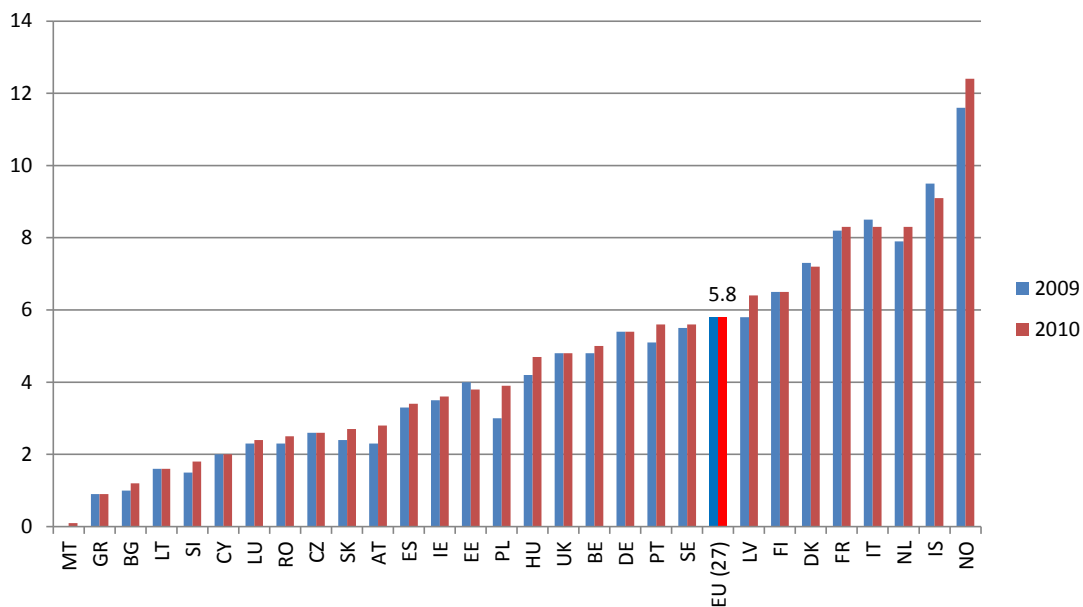


Figura 19. Datoria guvernelor locale în % din PIB în țările UE (27) și Islanda, Norvegia în 2009 și 2010.

Sursa datelor: Eurostat

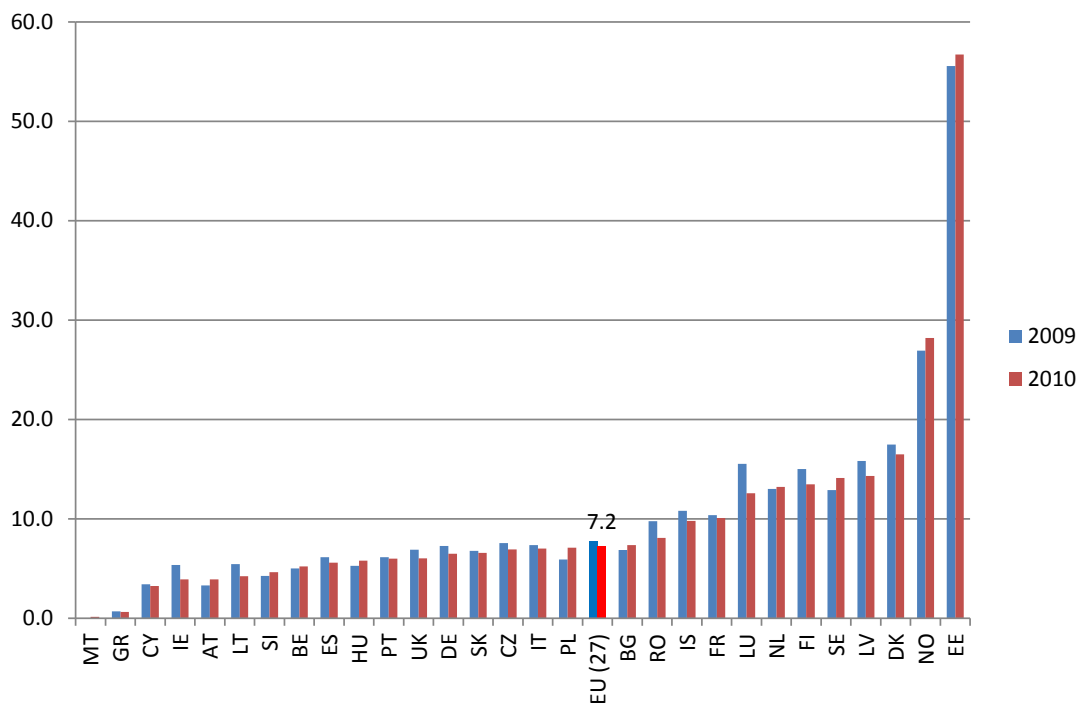


Figura 20. Datoria guvernelor locale în % către datoria guvernamentală generală în țările UE (27) și Islanda, Norvegia în 2009 și 2010.

*Sursa datelor: Eurostat*

În mai multe țări, utilizarea împrumuturilor este supusă aprobării prealabile a administrației centrale.

Regula cea mai frecventă se referă la utilizarea finală a creditului: cele mai multe țări permit împrumuturile pe termen lung pentru finanțarea investițiilor, dar nu pentru acoperirea cheltuielilor operaționale<sup>61</sup>. Cea mai răspândită regulă cantitativă este plafonul privind serviciul datoriei. Anuitatea privind datoria (achitarea dobânzii și principalului) este limitată la un anumit procent din veniturile anului precedent sau din veniturile prognozate pentru anul curent (de exemplu, Republica Cehă - 30% din veniturile totale, Estonia - 20%, România - 30%, Slovacia - 25% din veniturile operaționale)<sup>62</sup>.

În majoritatea țărilor, administrațiile locale au capacitatea de a împrumuta de la instituțiile financiare (bănci), după alegerea lor.

### **Caseta 30. Contractarea împrumuturilor de către administrațiile locale din România.**

Administrația locală din România se poate împrumuta sub câteva forme: contractarea creditelor bancare, emiterea de obligațiuni, leasing financiar, credit furnizor, garanții locale acordate companiilor locale deținute.

Datoria poate fi garantată cu active fixe sau cu veniturile viitoare (numai venituri proprii, impozite partajate și transferuri de egalizare). Serviciul datoriei trebuie să fie mai mic de 30% din veniturile proprii și veniturile din partajarea fiscală - inițial această limită a fost de 20%, dar aceasta a fost majorată imprudent în timpul perioadei de avânt, iar consecința a fost o supra îndatorare a multor administrații locale, în special a municipalităților mari. Datoria publică locală trebuie să fie înregistrată într-un registru special de către Ministerul Finanțelor. În ultimii ani, încercând să limiteze datoria publică locală, Ministerul Finanțelor a introdus un instrument administrativ: un volum fix pentru contractarea de noi credite (inclusiv garanții) de către autoritățile locale pe parcursul unui an, cu respectarea prevederilor legislației în domeniul finanțelor publice locale - regula de alocare pentru acest volum de credit este „primul intrat primul ieșit”.

### **Caseta 31. Contractarea împrumuturilor de către administrațiile locale din Letonia.**

Administrațiile locale se pot împrumuta exclusiv pentru finanțarea cheltuielilor capitale. Contractarea creditelor pe termen scurt este permisă doar pentru a acoperi un deficit fiscal pe termen scurt, acestea fiind necesare a fi rambursate în termen de un an fiscal.

Legislația din Letonia stabilește o serie de condiții și limitări aplicabile împrumuturilor administrațiilor locale. O limită anuală totală la împrumuturi și garanții a sectorului administrației publice locale este stabilită în legea bugetului anual de stat. Nu există limite explicite asupra împrumuturilor, care să fie stabilite pentru municipalități separat; limitele sunt stabilite pentru întregul sector, iar întregul sector al administrației locale nu le poate depăși. Este deja o tradiție ca limita împrumuturilor totale, acceptată în legea bugetului anual la mijlocul anului, să fie completată și majorată prin amendamente la legea bugetului.

Fiecare caz de împrumut al administrației publice locale trebuie să fie aprobat de către Consiliul privind Împrumuturile și Garanțiile Administrației Locale, alcătuit din reprezentanții mai multor ministere (Ministerul Finanțelor, Ministerul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale, Ministerul Economiei), Trezoreriei de Stat, Băncii Centrale și Asociației Administrațiilor Locale și Regionale din Letonia. Creditele trebuie să fie contractate de la Trezoreria statului. Împrumuturile de la o altă instituție sunt posibile cu permisiunea specială a Ministrului Finanțelor, dacă se poate dovedi că instituția dată oferă condiții de împrumut mai bune decât Trezoreria.

Administrațiile publice locale pot garanta împrumuturile acordate companiilor administrațiilor locale în cazul în care administrația locală deține mai mult de 50% din capitalul acestora (65% pentru

<sup>61</sup> Dexia, 2008, p. 137

<sup>62</sup> Dexia, 2008, p. 138

întreprinderile municipale mixte).

Pe lângă cele expuse, există o lege specială privind stabilizarea finanțelor administrațiilor publice locale, care, în virtutea legii în cauză, pot primi împrumuturi pentru refinanțarea datoriei. Un proces de stabilizare financiară poate fi inițiat de către consiliul administrației locale aflate în dificultate, Ministrul Finanțelor, ministrul responsabil pentru administrațiile locale (din 2011 – Ministrul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale) sau de către auditorul de stat. Legea enumeră trei condiții care pot fi servi drept bază pentru acțiuni de stabilizare financiară: 1) o rată a serviciului datoriei mai mare de 20% din buget; 2) incapacitatea administrației locale de a îndeplini angajamentele sale privind datoriile; 3) o valoare a datoriilor ce depășește valoarea de piață a activelor locale. Există un Consiliu de Stabilizare special la fel ca Consiliul privind Împrumuturile. Pentru a obține împrumutul de stabilizare și a începe procesul de stabilizare, administrațiile locale trebuie să elaboreze planul de stabilizare. Pentru a asigura procesul de stabilizare, este numit un Supraveghetor. Rolul Supraveghetorului include formularea propunerilor de îmbunătățire a bugetului (care trebuie să includă identificarea eficienței costurilor pentru a reduce cheltuielile locale), propunerea amendamentelor la planul de stabilizare și monitorizarea execuției bugetului pentru a asigura conformitatea cu condițiile planului de stabilizare. Supraveghetorul poate de asemenea, controla toate cheltuielile municipale și semna ordinele de plată ale municipalității.

17 administrații locale au fost în procesul de stabilizare înainte de sfârșitul reformei administrativ-teritoriale, pe când în anul 2011, doar un municipiu se afla în procesul de stabilizare.

## 12. Consultările guvernului cu administrațiile locale

Carta europeană a autonomiei locale stabilește necesitatea de consultare a instituțiilor de stat și a APL pe aspectele de importanță locală și cuprinde dispoziții concrete referitoare la consultările cu privire la mijloacele financiare.

Articolul 4 – Domeniul de acțiune a autonomiei locale

-----

*6. Autoritățile locale vor fi consultate, în măsura posibilităților, în timp util și într-un mod adecvat în procesul de planificare și de adoptare a deciziilor pentru toate aspectele care le vizează direct.*

Articolul 9 – Resursele financiare ale autorităților locale

-----

*4. Autoritățile locale vor fi consultate într-un mod adecvat cu privire la modalitățile de alocare a resurselor redistribuite care la revin.*

Consultările în contextul Cartei europene semnifică o oportunitate veritabilă pentru APL de a influența procesul decizional, care presupune abilitatea de informare și posibilitatea de exprimare a opiniei.

Ambele părți, APC și APL, au anumite interese în procesul de consultări. Motivele APC de a identifica opinia APL rezidă pe necesitatea de a: elabora concepții sau acte legislative mai adecvate; stabili proceduri administrative mai potrivite; obține sprijin politic sau iniția discuții constructive.

În cazul în care agenda prezintă un interes particular, atunci comunicarea are loc între două părți, una din care este o APL concretă. Pentru agenda de interes general pentru sectorul APL, opinia acestuia este exprimată de un nivel ierarhic superior de guvernare care a colectat avizele de la reprezentanții nivelului ierarhic inferior sau, cel mai frecvent, APL sunt reprezentate de una sau mai multe asociații care adună mai multe grupuri de APL (de

exemplu, asociația APL și asociația administrațiilor publice regionale). De rând cu acestea, pot fi menționate cazurile în care un organism comun este creat prin ordinul Guvernului, care întrunește reprezentanți ai Guvernului și ai APL (de exemplu, consiliul consultativ vizând finanțele și administrarea APL din Finlanda, Austria).

În vederea asigurării procesului de consultări, APL trebuie să dispună de abilitatea de a negocia între ele pentru a crea instituțiile sale reprezentative – asociațiile. Nu toate APL din fostele republici sovietice au capacitatea de a rezolva această problemă și de a crea astfel de organizații.

În țările dezvoltate cu cele mai cuprinzătoare experiențe democratice, negocierile dintre APC și APL se desfășoară pe baza tradițiilor și a culturii politice.

În cazul lipsei unor asemenea tradiții, baza negocierilor poate fi consolidată cu ajutorul cerințelor legislative. Drept exemplu pentru o asemenea metodă de abordare poate servi sistemul de negocieri al APC din Letonia cu Asociația letonă a administrațiilor publice locale și regionale.

### **Caseta 32. Negocierile dintre APC și APL în Letonia.**

Sistemul oficial actual de negocieri dintre APC și APL din Letonia a fost creat în anul 1994. Astfel, dreptul APL de a fi consultate este stabilit prin lege.

Legea cu privire la APL (1994) prevede următoarele:

Cabinetul (Guvernul) va agreea (negocia) cu autonomiile locale toate aspectele care le vizează și au impact asupra intereselor acestora:

- 1) proiectele de legi și proiectele de regulamente guvernamentale care se referă la APL;
- 2) sumele de granturi generale și cu destinație specială ce urmează a fi alocate APL în decursul anului fiscal curent;
- 3) procedurile de ecalizare a mijloacelor financiare ale autonomiilor locale, cu excepția cazurilor când acestea sunt stipulate expres de legislație;
- 4) sursele de finanțare pentru funcțiile stipulate de lege; și
- 5) alte aspecte vizând activitățile desfășurate de autonomiile locale agreeate de Cabinet de comun acord cu APL în fiecare an înainte de începutul anului fiscal respectiv.

APL vor fi reprezentate în procesul de coordonare de o asociație a acestora creată în conformitate cu prezenta lege.

Ministrul sectorului relevant sau o persoană autorizată de acesta va reprezenta Cabinetul în procesul de coordonare.

Procedurile prin care Cabinetul coordonează cu APL aspectele menționate în prezentul articol vor fi determinate de Cabinet.

La fel, Legea cu privire la bugetul APL (1995) determină necesitatea de negociere anuală a aspectelor legate de buget, la care Guvernul este reprezentat de Ministrul finanțelor, iar APL – de asociația menționată de Legea privind APL.

Asociația letonă a administrațiilor publice locale și regionale (ALAPLR), fondată în anul 1991, este organizația care reprezintă toate APL menționate de lege. Actualmente, toate cele 119 APL din Letonia sunt membre ale acestei Asociații.

Potrivit Legii cu privire la APL, aspectele supuse negocierii și procedura negocierilor anuale este stabilită de un regulament emis de Cabinet (Guvern) intitulat "Procedura Cabinetului de Miniștri pentru agreearea diferitor aspecte cu autoritățile locale" (2004).

Procesul anual de negocieri sistematice include următoarele etape:

- În fiecare an, până la 1 martie, ALAPLR prezintă ministerelor de ramură și ministerului responsabil cu APL (în prezent - Ministerul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale) lista demnitarilor APL care vor participa la negocierile anuale cu ministerele.
- Până la 1 aprilie ministerele agreează cu ALAPLR aspectele ce vor fi discutate.
- Negocierile anuale cu ministerele de ramură se desfășoară până la 1 august. Procesele verbale întocmite pe marginea discuțiilor cu fiecare minister sunt semnate de ministrul respectiv și de președintele ALAPLR.
- Până la 10 august procesele verbale semnate sunt prezentate ministrului responsabil cu APL și o copie a acestora – Ministrului finanțelor. În cadrul negocierilor cu Ministerul Finanțelor sunt negociate aspectele de finanțare sectorială. Procesele verbale finale întocmite în conformitate cu Legea cu privire la bugetul APL sunt prezentate Parlamentului împreună cu proiectul legii bugetare anuale.

Toate procesele verbale sunt publicate pe pagina de Internet a ministerului responsabil cu APL.

## Bibliografie

- European Charter of Local Self-Government. Council of Europe, 1985
- Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. Council of Europe CM, 2009
- Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels. Council of Europe, 2004
- Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities. Council of Europe, 2005.
- Recommendation CM/Rec(2011)11 of the Committee of Ministers to member states on the funding by higher-level authorities of new competences for local authorities. Council of Europe, 2011.
- Local and Regional Democracy in Slovenia. CoE CLRA, 2011
- Peteri G., Sevinc F. *Municipal revenues and Expenditures in Turkey and in Selected EU Countries. A comparative assessment with recommendations*, Local Administration Project in Turkey, July, 2011.
- *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Edited by Loughlin, Hendriks, Listrom. Oxford University Press, 2011, P 785
- Property Tax in Economies in Transition: Selected Case Studies. Edited by Sedmihradská L. NISPAcee, 2010, P200
- Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Edited by Swianiewicz P. Budapest, LGI OSI, 2010, pp.1-25
- Maynzyuk K., Dzhygyr Y. The Evaluation of Ukraine's Administrative and Territorial Structure: Trends, Issues, and Risks. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Edited by Swianiewicz P. Budapest, LGI OSI, 2010, pp.265-278
- Sedmihradská L. Property Tax as a Key Tool for Fiscal Decentralization: Unfulfilled Expectations in Central and Eastern European Countries. *Property Tax in Economies in Transition: Selected Case Studies*. Edited by Sedmihradská L. NISPAcee, 2010, pp.7-15
- Sedmihradská L., Bryson P.J. Property Tax in Czech Republic. *Property Tax in Economies in Transition: Selected Case Studies*. Edited by Sedmihradská L. NISPAcee, 2010, pp.70-94

- Trasberg V. Land Taxation in Estonia. *Property Tax in Economies in Transition: Selected Case Studies*. Edited by Sedmihradská L. NISPAcee, 2010, pp.95-105
- Blochliger H., Petzold O. Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments. OECD COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)7
- Blochliger H., Petzold O. Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation. OECD COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10
- Charbit C. Explaining the Subnational Tax-Grants Balance in OECD Countries. OECD COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)11
- Sub-national Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008, P 655
- Peteri G. Introduction: Mind Your Own Business! Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities. Ed. By Peteri G. OSI/LGI, Budapest, 2008. pp 5-22
- *The Kosovo Decentralization Briefing Book*. Edited by Ebel R.D. Peteri G. LGI, 2007.
- Jorge Martinez-Vazquez. Intergovernmental Fiscal Relations in Romania: Challenges and Options for Reform, 2006
- Boorsma P. B. Local Taxes: Why? *Local Government Non-Tax Revenue Sources in Transition Countries: User Fees and Charges*. Edited by Ševic Ž. NISPAcee, 2006, pp. 46-58
- Sedmihradská L. Municipal Revenues and Local Fees in the Czech Republic. *Local Government Non-Tax Revenue Sources in Transition Countries: User Fees and Charges*. Edited by Ševic Ž. NISPAcee, 2006, pp.130-138
- Local Government Non-Tax Revenue Sources in Transition Countries: User Fees and Charges. Edited by Ševic Ž. NISPAcee, 2006, P181
- Fiscal Decentralisation and Grants Transfers in Transition Countries: A Critical Perspective. Edited by Ševic Ž. CISPAAce, 2005, P350
- Ševic Ž. Decentralisations: Issues of Inter-governmental Grant Transfers and Fiscal Co-operation. *Fiscal Decentralisation and Grants Transfers in Transition Countries: A Critical Perspective*. Edited by Ševic Ž. CISPAAce, 2005, pp.11-31
- Monica Toba, Victor Giosan and Adrian Moraru. *Equalization Policy of Local Budgets in Romania*, Public Policy Institute, Bucharest, 2005.
- Jamie Boex and Jorge Martinez-Vazquez. *Developing the Institutional Framework for the Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTs*, working paper 04-02 April 2004 International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies

- Robert D. Ebel and Serdar Yilmaz. *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, World Bank Institute, 2002
- Richard M. Bird and Michael Smart *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*, paper prepared for Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, 2001
- Decentralization: Experiments and Reforms – Local Governments in Central and Eastern Europe, volume I. Edited by Tamas M. Horvath. OSI/LGI, Budapest, 2000
- Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. *Decentralization: experiments and Reforms*. Edited by Horvath T.M. OSI/LGI, 1999, pp.22-60
- Roy Bahl. *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, Economic Development Institute, World Bank, 1999
- Roy Bahl. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, Economic Development Institute, World Bank, 1999
- Stephen J. Bailey. *Local Government Economics, Principles and Practice*, London, 1999
- Jorge Martinez-Vazquez. *The Assignment of Expenditure Responsibilities*, Georgia State University in Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management, World Bank Institute, 1999
- Jerzy Regulski. *Building Democracy in Poland the State Reform of 1998*, Discussion Paper, Nr.9, Local Government and Public Service Reform Initiative, OSI, Budapest.
- *Public Finance, Theory and Practice in Central European Transition*. Edited by Juraj Nemec and Glen Wright. Bratislava, 1997
- Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. New York, 1989
- Robert D. Ebel *The Political Economy of the Fiscal Decentralization “Democracy, Decentralization and Development”* , in Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management, World Bank Institute
- Jorge Martinez-Vazquez and James Boex. *The Design of Equalization Grants Theory and Applications*, Georgia State University, Andrew Young Scholl of Policy Studies

#### Reforma Administrativ-teritorială în Letonia

În 1993, Guvernul a aprobat Concepția Reformei Administrației Publice Locale. Reformele administrației publice locale au fost parte a reformei administrației publice. Scopul reformelor propuse a fost și încă este de a aduce administrația publică locală mai aproape de cetățeni. Principalele obiective ale reformei au fost: democratizarea și descentralizarea autorității de stat; creșterea responsabilității autorităților locale în implementarea funcțiilor încredințate; îmbunătățirea calității serviciilor prestate, precum și implicarea vastă a cetățenilor în activitățile autorităților locale. Pașii în reforma administrației publice locale includ:

- o nouă lege cu privire la alegerile consiliilor administrației locale;
- o nouă lege privind administrațiile locale, comună pentru municipalitățile rurale și urbane și administrațiile regionale (raionale);
- reforma administrativ-teritorială;
- îmbunătățirea sistemului bugetar local;
- crearea sistemelor de informare teritoriale;
- crearea instituțiilor de instruire pentru deputați și personalul administrațiilor locale;
- organizarea sistemului de negocieri între guvern și autoritățile locale.

Mai târziu, în 1998, Legea Reformei Administrative Teritoriale a fost adoptată. La început, Legea stabilea că până în anul 2005 va fi implementată amalgamarea (consolidarea) autorităților locale. În general, exista un sprijin foarte scăzut al reformei din partea administrațiilor locale. Lipsa de voință politică, precum și o modificare a împărțirii teritoriale propuse cu schimbarea periodică a guvernului (în medie, guvernul leton activează aproximativ un an) au amânat implementarea reformei până la alegerile locale din 2009.

Potrivit Legii Reformei Administrativ Teritoriale (1998), administrațiile locale se puteau contopi voluntar. Deși numărul de fuziuni voluntare era destul de mic, în fiecare an din cauza acestui proces, numărul administrațiilor locale în Letonia scădea. Nu pentru toate administrațiile locale noi formate voluntar amalgamarea implementată a fost ultima, o parte din ele au fost incluse în teritorii mai mari în etapa finală a reformei.

În cadrul procesului de reformă administrațiile locale puteau primi de la bugetul de stat granturi destinate pentru elaborarea proiectelor de amalgamare (aprox. 50-10 mii lats-uri (3,5 - 7 mii euro) pentru proiect), dar foarte semnificative au fost granturile alocate pentru investiții în infrastructura *novads*-urilor. Beneficiarii acestui grant erau acele *novads*-uri, care conveneau mai devreme sau mai târziu implementarea amalgamării. În perioada 2005-2009 valoarea totală a acestui grant pentru administrațiile locale a constituit 97 milioane lats-uri (68 milioane euro). Suma calculată pentru *novads*-uri este de 200 mii lats-uri pe unitate (*pagasts*, *pilsēta*) care au fost amalgamate (de exemplu, *novads*-urile, în care au fost amalgamate 5 *pagasts*-uri, au primit 1 milion lats-uri).

Noua diviziune administrativ-teritorială (118 administrații locale) a fost aprobată prin "Legea Teritoriilor Administrative și Așezărilor" (18.12.2008). În 2009 una din municipalități a fost împărțită în două și acum în Letonia există 119 administrații locale.

Totuși, după reformă mai există decalaje de mărime semnificative între municipalități. Cea mai mare administrație locală este capitala Riga (703 mii în 2011), unde locuiește o treime din întreaga populație a Letoniei. Cel mai mic *novads* după populație are mai puțin de 1400 de locuitori, 3 municipalități au o populație mai mică de două mii de locuitori, iar în altele 36 numărul de locuitori este de la 2000 la 5000.

Nivelul raional în cadrul Reformei Administrativ-teritoriale a fost eliminat. Reorganizarea (eliminarea) *rajons*-urilor a fost reglementată prin Legea Reorganizării Administrațiilor Districtelor (19.06.2008). Potrivit acesteia, fiecare *rajons* pregătea și aproba planul de reorganizare, care include livrarea tuturor instituțiilor, proprietății, resurselor financiare, proiectelor, drepturilor și obligațiilor către noile administrații locale și regiuni de planificare. Obiectul livrării (instituția, proprietatea, proiectul, etc.), administrația locală și data preconizată a livrării erau incluse în acele planuri. Aproape toate obiectele au fost livrate către administrațiile locale, doar responsabilitatea pentru acordurile legate de serviciile de transport public au fost livrate către regiuni de planificare (așa cum din 2010 funcția de organizare a serviciilor publice de transport este trecută de la raioane la regiunile de planificare, însă orașele republicane au încă această responsabilitate).

Faptul că timpul crizelor economice coincide cu reorganizarea municipalităților în cadrul reformei administrativ-teritoriale, precum și cu alegerile locale, după care o parte semnificativă a consilierilor locali a fost schimbată, au făcut situația începând cu anul 2009 foarte complicată.

Întârzierea reformei are un impact negativ asupra dezvoltării țării. Atât guvernul central cât și administrația locală sunt responsabili pentru ezitarea Reformei Administrativ-teritoriale.

## Funcțiile guvernelor locale în România și Letonia

Responsabilitățile principale atribuite APL din **România** sunt după cum urmează:

- 1) Servicii comunale – primul nivel:
  - a) Aprovizionarea cu apă;
  - b) Canalizarea și epurarea apelor uzate;
  - c) Colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale;
  - d) Lucrări sanitaro-tehnice și gestionarea deșeurilor solide;
  - e) Livrarea energiei termice în sistemele centralizate;
  - f) Transportul public local;
  - g) Iluminarea publică;
  - h) Parcurile publice, spațiile verzi, cimitirele;
- 2) Învățământul (preșcolar, primar și secundar) – primul nivel:
  - a) Întreținerea sediilor școlilor, reparațiile curente și capitale, unele investiții în infrastructura sistemului de educație – din veniturile de ordin general ale unităților administrației publice locale;
  - b) Salarizarea profesorilor, burse și materiale pentru învățământul primar și secundar finanțat din contul transferurilor cu destinație specială;
- 3) Asistență socială:
  - a) Prestații pecuniare (venit minim garantat, indemnizații pentru persoanele cu dizabilități și asistenților acestora) și unele (un număr limitat) servicii sociale în natură acordat primului nivel;
  - b) O parte considerabilă a serviciilor sociale în natură acordate copiilor, persoanelor cu dizabilități și persoanelor în etate împreună cu funcția de planificare pentru nivelul doi;
  - c) Locuințe sociale acordate primului nivel;
- 4) Planificarea urbană și teritorială pentru ambele niveluri în concordanță cu competențele sale teritoriale;
- 5) Dezvoltare economică locală primului și celui de al doilea nivel ale APL;
- 6) Organele polițienești la nivel de comunitate, unele servicii de apărare civilă, servicii de protecție a zonelor muntoase și maritime, fără a include serviciile pentru situații excepționale (pompieri), care sunt desconcentrate la nivel de județe;
- 7) Managementul proprietății publice și private a unității administrativ-teritoriale locale, inclusiv înstrăinarea (pentru proprietatea privată) și concesionarea (pentru proprietatea publică);
- 8) Sistemul public de sănătate:
  - a) Dezvoltarea sistemului primar de sănătate la primul nivel al APL;
  - b) Sistemul secundar de sănătate:
    - Spitale orașenești și municipale ce corespund primului nivel al APL;
    - Spitale de urgență județene ce corespund nivelului doi al APL;
- 9) Drumuri de însemnătate județeană ce corespund nivelului doi al APL;
- 10) Conservarea patrimoniului istoric pentru primul și al doilea nivel APL;
- 11) Activități de sport, pentru tineret, de odihnă pentru primul nivel;
- 12) Activități culturale (biblioteci, teatre, filarmonici, muzee) și sprijinirea cultelor religioase pentru primul și al doilea nivel;
- 13) Servicii civile și matrimoniale, inclusiv emiterea/eliberarea de buletine de identitate pentru ambele niveluri ale APL.

În sarcina APL din **Letonia** este pus un spectru larg de atribuții, inclusiv responsabilitatea pentru organizarea serviciilor gospodăriei comunale pentru rezidenți, asigurarea serviciilor de învățământ pentru rezidenți, asigurarea asistenței sociale și a ajutorului social pentru rezidenți, menținerea activităților culturale etc.

Legea cu privire la administrația publică locală, articolul 15, stipulează 22 de atribuții de autonomie a APL. Concomitent, există și alte acte legislative care cuprind atribuții de autonomie, conform cărora administrațiile publice locale sunt responsabile pentru un număr de funcții și sarcini temporare (preconizate de acte legislative și normative) și sarcini voluntare.

APL exercită următoarele atribuții autonome stipulate de Legea cu privire la administrația publică locală (Articolul 15):

1. organizarea serviciilor municipale pentru rezidenți (aprovizionarea cu apă și canalizare, furnizarea de energie termică; colectarea, evacuarea, depozitarea sau reciclarea deșeurilor menajere);
2. asumarea responsabilității pentru amenajarea și asigurarea salubrității teritoriului administrativ (amenajarea străzilor, drumurilor și a piețelor publice, restaurarea și mentenanța acestora; iluminarea străzilor, piețelor și a altor teritorii de uz public; plantarea și mentenanța parcurilor, a piețelor și a altor spații verzi; controlul asupra colectării și evacuării deșeurilor industriale; întreprinderea de măsuri anti-inundație; deschiderea și îngrijirea cimitirelor și a locurilor pentru îngroparea animalelor moarte);
3. stabilirea unor norme pentru utilizarea apelor și a pădurilor proprietate publică, cu excepția cazurilor când legea prevede proceduri concrete;
4. asumarea responsabilității pentru educația locuitorilor domiciliați pe teritoriul lor (asigurându-le posibilitatea de a-și exercita drepturile la învățământul primar și secundar; asigurarea locurilor pentru copiii de vârstă preșcolară și școlară în instituțiile de învățământ; acordarea asistenței organizaționale și financiare instituțiilor educaționale non-școlare și a celor de sprijinire a educației etc.);
5. asumarea responsabilității pentru asigurarea sprijinului necesar culturii și a păstrării valorilor culturale tradiționale, precum și susținerea activităților culturale organizate de cetățeni (asistență organizațională și financiară localurilor și activităților culturale, conservării monumentelor culturale etc.);
6. garantarea accesibilității la asistența medicală și promovarea modului sănătos de viață și a sportului;
7. acordarea asistenței sociale (ajutorului social) locuitorilor (a asistenței sociale familiilor cu venituri mici și persoanelor vulnerabile, asigurarea cu locuri în azilurile pentru bătrâni, asigurarea cu locuri în instituții de învățământ și în centrele de plasament pentru copiii orfani și pentru cei rămași fără îngrijire părintească, asigurarea azilurilor de noapte pentru persoanele fără adăpost/locuință etc.);
8. asumarea responsabilității pentru cazuri de tutelă, curatelă și adopție;
9. stimularea construcției de locuințe pentru locuitori;
10. încurajarea activității de afaceri în cadrul unităților administrativ-teritoriale și întreprinderea măsurilor în vederea reducerii șomajului;
11. eliberarea de permise și licențe pentru activitatea de antreprenoriat în concordanță cu dispozițiile legislației în vigoare;
12. menținerea ordinii publice, contracararea abuzului de alcool și a degradării morale;
13. stabilirea ordinii de efectuare a lucrărilor de construcții în conformitate cu planurile teritoriale ale unității administrativ-teritoriale respective;

14. monitorizarea activității de construcții în cadrul unității administrativ-teritoriale respective;
15. ținerea registrului de înregistrare a actelor stării civile;
16. colectarea și prezentarea datelor solicitate de organismul național de statistică;
17. organizarea măsurilor necesare pentru desfășurarea alegerilor locale;
18. participarea la acțiunile de apărare civilă;
19. organizarea serviciilor de transport public;
20. organizarea instruirii personalului didactic și a activităților metodologice;
21. înregistrarea copiilor care locuiesc în cadrul unității administrativ-teritoriale respective;
22. implementarea apărării drepturilor copiilor în cadrul unității administrativ-teritoriale respective.

Punerea în practică a atribuțiilor APL și a hotărârilor consiliului local este asigurată de autoritățile administrației publice locale, instituții și companii. APL este în drept să delege atribuțiile sale altor APL, precum și să formeze entități inter-municipale (instituții, agenții, companii, asociații, fonduri etc.).

## **Principiile de bază și obiectivele de recomandări ale Consiliului Europei cu privire la finanțele locale**

**Rec(2004)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind gestiunea financiară și bugetară la nivel local și regional** recomandă ca guvernele statelor membre:

*să se inspire pentru politica lor privind gestiunea financiară și bugetară la nivel local și regional din următoarele principii de:*

- a. asigurare a coerenței cu obiectivele macroeconomice ale politicii economice naționale;
- b. instituire și asigurare a stabilității financiare a autorităților locale și regionale;
- c. urmărirea cost-eficacității serviciilor oferite comunității;
- d. asigurare a deschiderii și responsabilității deciziilor.

**Rec(2005)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale** recomandă ca guvernele statelor membre:

*să garanteze autorităților locale un sistem de finanțare a cheltuielilor sale, bazat pe următoarele principii:*

- resursele autorităților locale și alocarea lor trebuie să fie în concordanță cu cerința ca acestea să își îndeplinească atribuțiile în mod eficient;
- autoritățile locale au dreptul, în cadrul politicii economice naționale, de a majora resurse adecvate proprii;
- o proporție substanțială a transferurilor, și, în general, a resurselor proprii, nu trebuie să fie destinată scopurilor specifice;
- valoarea granturilor de stat trebuie să fie echitabilă, transparentă și previzibilă; echitatea solicită ca regulile de alocare să fie universale, nediscriminatorii, stabile, și nici arbitrare, nici negociabile în mod ad-hoc;
- sistemul de egalizare financiară trebuie să permită autorităților locale să ofere cetățenilor lor, dacă doresc acest lucru, niveluri în general comparabile a serviciilor în schimbul unor niveluri comparabile de impozitare și taxe; acest sistem trebuie să țină cont atât de disparitățile în capacitatea financiară a autorităților locale cât și de disparitățile în nevoile lor de cheltuieli;
- în cazul în care cerințele politicii economice naționale impun acest lucru, trebuie luate măsuri pentru a se asigura că sistemul de finanțare a autorităților locale este în concordanță, în general, cu aceste cerințe; astfel de măsuri trebuie:
  - a. să nu fie disproporționate în raport cu cerințele în cauză;
  - b. trebuie să fie negociate cu aceste autorități sau reprezentanții lor; și
  - c. trebuie să fie introduse prin lege;
- restricții specifice care se aplică unui număr limitat al autorităților locale trebuie să fie înlăturate de îndată ce situația permite.

Recomandările menționate stabilesc că principalele obiective în dezvoltarea relațiilor financiare interguvernamentale trebuie să fie următoarele:

- *a asigura venituri pentru fiecare nivel de guvernare în conformitate cu atribuirea responsabilităților și nevoilor lor financiare standard (echilibru fiscal vertical);*
- *a realiza o repartizare echitabilă între autoritățile locale (echilibru fiscal orizontal);*
- *a spori eficiența sectorului public.*

## **Principiile de bază referitor la bugetele locale în Recomandările Consiliului Europei cu privire la finanțele locale**

***Rec(2004)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre UE privind managementul financiar și bugetar la nivel local și regional***, în liniile directoare pentru administrația publică locală și regională din statele membre prevede următoarele principii generale:

- *Autoritatea publică locală sau regională urmează să elaboreze planuri bugetare multi-anuale (care să cuprindă doi - patru ani ce urmează după anul curent), stabilind obiectivele bugetare generale, indicația costului de implementare a politicilor și țăintelor asumate, precum și consecințele bugetare viitoare ale hotărârilor adoptate sau în proces de adoptare;*
- *Estimările și propunerile cu privire la buget urmează a fi întocmite cu implicarea experților interni (de exemplu, recipientul, trezorerul, auditorul intern), luând în considerare opiniile din exterior (cum sunt, de exemplu, cele ale economiștilor, auditorilor independenți etc.), în special, în eventualitatea unor dezbateri publice (audieri în fața comisiilor relevante, a consiliului local sau regional etc.);*
- *În cazul în care o hotărâre este luată de executiv sau consiliul local sau regional, cheltuielile bugetare pentru anul curent și pentru anul viitor urmează a fi clar explicate;*
- *De regulă, dezbaterile din comisiile care examinează chestiuni bugetare trebuie să fie deschise pentru public, iar documentația acestora să fie publicată și să fie accesibilă pentru public.*

## Principiile de bază referitor la taxele locale în Recomandările Consiliului Europei cu privire la finanțele locale

**Rec(2005)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale** recomandă următoarele cu referire la aspectele fiscale locale:

*Impozitele (dreptul de percepere, încasările și capacitatea de a stabili cota, dacă este necesar, în limitele unui interval prestabilit) trebuie să fie atribuite la competența autorităților locale, cu excepția cazului în care aceste impozite ar putea manifesta efecte secundare orizontale semnificative, ar implica un model inechitabil de repartizare a veniturilor între autoritățile locale, sau ar implica discriminare sau distorsiuni în rândul autorităților, ceea ce justifică ca aceste impozite să fie administrate la niveluri mai înalte de guvernare (principiul subsidiarității). În cazul în care impozitele sunt atribuite la competența autorităților locale, acestora trebuie să li se acorde o anumită putere de a interveni în administrarea lor în vederea îmbunătățirii eficienței lor și de a repartiza încasările lor (autonomie fiscală). Autonomia fiscală include o anumită flexibilitate a autorităților locale în politica fiscală, în special în stabilirea cotelor de impozitare.*

Cu referire la aspectele fiscale locale, Consiliul Europei recomandă următoarele:

- *Veniturile fiscale ale unei autorități locale trebuie să vină de la persoane fizice sau proprietăți rezidente sau de la întreprinderi de pe teritoriul autorității locale în cauză;*
- *Impozitele locale trebuie să comporte un venit suficient de ridicat și costuri administrative și de control reduse;*
- *Impozitele locale trebuie să fie neutre și să creeze distorsiuni economice negative minore (un impact minim asupra creșterii și structurii economice a municipalității), distorsiuni demografice minore (astfel încât să nu provoace emigrarea oamenilor) și distorsiuni sociale (astfel încât să nu provoace probleme suplimentare grupurilor sociale aflate în dificultate);*
- *Autoritățile centrale trebuie să fie capabile să asiste autoritățile locale în întocmirea regulamentelor fiscale locale. Crearea unei baze de date unice (sau unui punct de acces unic), pentru toată impozitarea locală poate duce la o mai mare transparență;*
- *Trebuie să fie acordată atenție la posibilitatea autorității centrale de a înregistra și colecta impozitele. Principalul avantaj al unui astfel de sistem este că regulamentele sunt elaborate de autoritatea centrală, costurile de înregistrare sunt reduse, iar costurile de colectare și judiciare sunt mai mici deoarece există economii la scară, și sunt suportate de către autoritatea superioară;*
- *În cazul în care impozitele sunt colectate de către autoritățile locale, autoritatea centrală trebuie să le ofere asistență în logistică (formare profesională, acces la informații, software integrat și interoperabil etc.) și să stabilească baze de date speciale la nivel național;*

- *Autoritățile locale trebuie să fie capabile să stabilească nivelul lor de impozitare (exclusiv sau suplimentar), dacă este cazul, în limitele prestabilite, astfel încât acestea să poată varia cantitatea și calitatea serviciilor în funcție de nevoile și preferințele locale, iar reprezentanții aleși să fie mai responsabili;*
- *Libertatea autorităților locale în chestiuni fiscale trebuie să fie limitată numai din motive referitoare la echitate sau la constrângeri de politică economică națională.*

## **Principiile de bază referitor la ecualizarea finanțelor guvernelor locale în Recomandările Consiliului Europei cu privire la finanțele locale**

**Rec(2005)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale** recomandă următoarele cu referire la aspectele ecualizării:

### **Referitoare la sistemul de ecualizare:**

- *Scopul ecualizării financiare ar trebui să le permită autorităților locale să-și asigure cetățenii, în cazul în care aceștia doresc, cu servicii de nivel general similar pentru niveluri de impozitare similare.*
- *În procesul de proiectare a sistemelor sale de ecualizare, autoritățile publice centrale trebuie să țină cont de faptul, că diferențele în povara fiscală pe care autoritățile trebuie să o impună rezidenților săi în vederea realizării aceluiași nivel de servicii, sunt o urmare a diferențelor capacității financiare a acestora, necesităților de cheltuieli și eficienței manageriale.*
- *Sistemul de ecualizare ar trebui să compenseze, cel puțin, parțial, diferențele de capacitate financiară a autorităților (în vederea acordării mai multor resurse autorităților mai slabe din punct de vedere financiar) și necesitățile de cheltuieli (în vederea acordării mai multor resurse autorităților care au responsabilități adiționale sau în virtutea amplasării sale geografice, situației demografice sau a altor factori, sunt obligate să cheltuiască mai mult pentru a face față responsabilităților sale). Nu urmează a fi compensate diferențele de eficiență managerială sau cele de cost rezultante din adaptarea nivelurilor de servicii la preferințele locale.*
- *Un grad relativ avansat de ecualizare financiară constituie o condiție pentru succesul descentralizării fiscale și autonomiei locale robuste. Concomitent, ecualizarea financiară este o premisă pentru succesul politicilor conexe stabilității economice și dezvoltării regionale durabile și echilibrate. Decizia referitoare la nivelul dezirabil de ecualizare constituie o decizie politică în cel mai înalt sens al cuvântului. La nivel european nu există un nivel optimal de ecualizare. Cu toate acestea, este important de creat un sistem eficient de ecualizare, de îndată ce este luată decizia respectivă, pentru punerea acestei decizii în practică.*
- *Autoritățile locale ar trebui să fie asigurate cu informații relevante despre modul în care funcționează sistemele de ecualizare, întrucât acestea nu pot accepta un sistem pe care nu-l cunosc sau pe care nu-l înțeleg.*
- *Ecualizarea poate fi atinsă prin acordarea granturilor din partea autorității ierarhic superioare (ecualizarea verticală) sau prin redistribuirea veniturilor încasate din*

*impozitele locale, în special, în cazul în care cele din urmă sunt colectate de direcțiile guvernului central (ecualizarea orizontală) sau printr-o combinație a ambelor metode. Ecuilibrarea verticală, în general, reduce riscul de resentimente printre autoritățile locale. Ecuilibrarea orizontală (asigurată prin lege în concordanță cu principiul solidarității dintre autoritățile de același nivel) are avantajul de consolidare/fortificare a solidarității inter-municipale, oferindu-le concomitent autorităților locale independență mai mare în raport cu autoritatea centrală; trebuie de prevăzut, în special, în cazurile în care amplitudinea de variație a capacității de impozitare locală este semnificativă, realizarea nivelului scontat de ecualizare doar prin intermediul transferurilor de la bugetul de stat. Măsura în care autoritățile locale care au venituri per capita mai mari decât valoarea medie sunt așteptate să contribuie la redistribuirea orizontală nu trebuie să fie prea mare, astfel încât să nu le descurajeze să exploateze și să dezvolte propria bază de venituri. Volumul de resurse alocate de bugetul național pentru ecualizarea verticală trebuie să reflecte prioritatea serviciilor pentru care autoritățile locale sunt responsabile în limitele cadrului general de cheltuieli publice; stabilitatea acestora garantată de o lege permanentă și a unei anumite forme de indexare în funcție de creșterea veniturilor bugetare agregate este un deziderat prioritar.*

- *Nivelul scontat de ecualizare a disparităților în necesitățile de cheltuieli și în capacitatea financiară urmează a fi specificat în mod explicit și prealabil.*
- *Sistemele de ecualizare trebuie să specifice deschis și prealabil care părți locale sunt eligibile pentru transferuri financiare în vederea ecualizării capacității financiare și a necesităților de cheltuieli. Criteriile de eligibilitate urmează a fi stipulate prin lege.*
- *Deși, în mod normal, sistemele de ecualizare funcționează la nivel național, se merită încurajarea creării unor sisteme de combinare a unor anumite impozite locale sau redistribuirii unor impozite locale concrete între autoritățile locale care constituie o zonă urbană și, în particular, între municipalitățile care constituie nucleul industrial și comercial al zonei urbane și cele care sunt considerate zone rezidențiale. Un sistem local de ecualizare de acest gen permite compensarea, cel puțin, parțială, a externalităților și poate fi creată pe baza unui acord între municipalitățile/primăriile vizate. În unele cazuri, în eventualitatea imposibilității de a atinge un asemenea acord, acesta ar putea fi legiferat.*
- *În toate cazurile, mecanismele adoptate în vederea ecualizării între jurisdicții ar trebui să se bazeze pe niveluri standardizate (nu efective) de venituri și cheltuieli. Standardizarea costurilor și a veniturilor acționează ca o asigurare împotriva unor finanțări implicite ce ar exonera, prin alte mijloace, autoritățile locale (și demnitarii acestora) de responsabilitate și ar rezulta în utilizarea nerațională a resurselor publice. La fel, este evitată dauna/prejudiciul moral de către autoritățile locale, deoarece este împiedicată manipularea criteriilor de distribuire de către autoritățile publice beneficiare.*
- *Autoritățile centrale ar trebui să verifice cu regularitate modul în care funcționează sistemele de ecualizare și să examineze, împreună cu autoritățile locale, posibilitățile de perfecționare în vederea asigurării unor remedii corespunzătoare pentru lichidarea efectelor adverse ale distribuției inegale de resurse și a necesităților de cheltuieli.*

### **Referitor la ecualizarea necesităților de cheltuieli:**

- *Ecualizarea necesităților de cheltuieli (standardizate) specifice urmează a fi realizată prin intermediul granturilor pe baza unor criterii corespunzătoare și obiective. Chiar și în cazul în care granturile sunt alocate pentru anumite programe, ar fi binevenită o anumită flexibilitate în utilizarea acestora în cadrul programului, evitând monitorizarea și raportarea oneroasă.*
- *Necesitățile de cheltuieli ar trebui estimate primordial pe baza unor criterii care:*
  - *Sunt obiective și nu cad sub incidența controlului direct din partea autorităților locale;*
  - *Nu afectează libertatea de alegere a autorităților locale în limitele bugetelor disponibile;*
  - *Nu penalizează autoritățile locale care încearcă să simplifice gestionarea serviciilor lor, astfel încât să le eficientizeze, fie prin reducerea costurilor per unitate sau prin încercarea, pe baza unor aranjamente de cooperare sau fuzionare, să sporească numărul de utilizatori și de unități produse pentru a realiza economiile de scară și care nu acordă involuntar stimulente ce ar permite un comportament în contradicție cu obiectivele stabilite pentru responsabilitatea și eficiența locală în materie de acordare a serviciilor publice;*
  - *Ține cont, în măsura posibilităților, de caracteristicile demografice, geografice, sociale și economice ce conduc spre apariția disparităților în costuri.*
- *Formulele de calcul utilizate pentru estimarea necesităților de cheltuieli trebuie să îndeplinească următoarele condiții:*
  - *Ponderea permisă a diferitor indicatori individuali urmează a fi determinată pe baza unor informații obiective despre impactul variațiilor acestora asupra costului efectiv al serviciilor locale;*
  - *în măsura în care evaluarea necesităților permite atribuirea unor valori cu privire la ponderea permisă pentru diferiți indicatori, este necesar de identificat și evaluat rezultatele acestor raționamente împreună cu reprezentanții autorităților locale vizate sau asociațiile acestora;*
  - *formulele pentru evaluarea necesităților (modelele) ar trebuie să fie pe cât se poate de simple pentru a fi ușor de înțeles și să conducă spre deschidere și responsabilitate, însă suficient de comprehensive și detaliate pentru a fi fiabile;*
  - *formulele pentru evaluarea necesităților ar trebui să-și păstreze stabilitatea în măsura posibilităților, astfel încât autoritățile să poată face previziuni pe termen lung, iar modificările operate în necesitățile estimate să indice schimbările reale în situația autorităților locale asupra cărora cele din urmă n-au nici un control.*
- *Ecualizarea necesităților de cheltuieli trebuie să țină cont de cât mai multe activități ale autorităților locale și, în particular, de acele care sunt foarte importante sau obligatorii. Este cazul să fie dedusă o formulă diferită pentru fiecare necesitate de cheltuieli pentru care să fie aplicată ecualizarea.*

### **Referitor la ecualizarea capacității financiare:**

- *Ecualizarea capacității financiare (standardizate) ar trebui să se axeze pe compararea bazei deficiente de venituri a unei APL măsurate în raport cu un criteriu de performanță de nivel național; astfel de transferuri ar trebui să fie în formă de granturi generale necondiționate la discreția autorităților locale.*
- *Estimarea capacității financiare a autorităților locale ar trebui, preferabil, să includă toate sursele de venituri. Scopul urmărit în acest caz ar fi de a aprecia/măsura capacitatea financiară totală.*
- *Măsurile de precauție ar trebui aplicate pentru a asigura faptul, că ecualizarea capacității financiare nu subminează autonomia locală prin impunerea autorităților să asigure în practică același nivel de servicii și să aplice aceleași cote de impozite.*
- *Ecualizarea capacității financiare nu ar trebui să le împiedice pe autoritățile locale să perfecționeze baza fiscală și să asigure colectarea eficientă a impozitelor. Măsurarea capacității financiare în scopuri de ecualizare ar trebui să se bazeze pe ipoteza, precum că toate autoritățile locale aplică aceleași cote de impozite și sunt egal eficiente în evaluarea și colectarea impozitelor, astfel încât autoritățile să nu fie penalizate pentru eforturile depuse sau să fie remunerate pentru lipsa de disciplină/pentru relaxare. Această ipoteză ar trebui aplicată numai pentru a calcula fondurile de ecualizare, fără a submina dreptul autorităților de a varia cotele efective la impozite. Deciziile APL nu trebuie să afecteze direct suma fondurilor de ecualizare primită sau achitată.*
- *Spre deosebire de ecualizarea necesităților de cheltuieli, în cazul în care există mai mult decât un singur impozit local, ecualizarea nu se va efectua pentru fiecare tip de impozit: în acest context este indicată elaborarea unui sistem fiscal reprezentativ care ar reflecta potențialul local total de strângere/colectare a impozitelor. Fondul resurselor de ecualizare ar trebui creat, iar banii alocați în conformitate cu discrepanțele dintre capacitatea fiscală a diferitor APL și capacitatea fiscală medie.*
- *Presiunea fiscală actuală ar trebui utilizată în calitate de indicator al capacității financiare.*

## Principiile de bază referitor la împrumuturile guvernelor locale în Recomandările Consiliului Europei cu privire la finanțele locale

**Rec(2005)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale** recomandă următoarele cu referire la aspectele ce țin de împrumuturile guvernelor locale:

- *Autoritățile locale trebuie să poată împrumuta pentru a finanța proiectele lor de cheltuieli capitale. Astfel de proiecte sunt destinate beneficiului generațiilor viitoare și, prin urmare, recurgerea la împrumut poate face posibilă repartizarea echitabilă a poverii între generații. Dat fiind faptul că generațiile viitoare nu se pot exprima pe marginea alegerii proiectelor care urmează să fie finanțate, oricum, finanțarea prin împrumuturi se potrivește îndeosebi serviciilor, în cazul cărora împrumutul va fi rambursat pe baza tarifelor achitate de utilizatori.*
- *Exceptând avansurile de trezorerie și circumstanțele excepționale, autorităților locale nu li se permite să ia împrumuturi pentru a finanța cheltuielile curente. Cheltuieli curente se fac spre beneficiul generațiilor actuale, iar finanțarea acestora prin împrumuturi ar însemna că aceste costuri vor fi suportate de către generațiile viitoare. Pe lângă aceasta, finanțarea cheltuielilor curente prin împrumuturi ar face reprezentanții aleși mai puțin responsabili pentru implicațiile financiare ale deciziilor lor.*
- *Accesul autorităților locale la împrumuturi poate fi restricționat din cauza constrângerilor politicii economice naționale, în scopul de a limita riscul de nerambursare și pentru a evita decizii care ar putea transfera o povară financiară asupra generațiilor viitoare. Orice astfel de restricții trebuie să fie echitabile, corespunzătoare constrângerilor în cauză, discutate în prealabil cu autoritățile locale sau reprezentanții lor și înlăturate de îndată ce situația macroeconomică permite acest lucru.*
- *Pentru a face factorii de decizie mai responsabili, autoritățile locale trebuie să răspundă pe deplin pentru deciziile lor de a recurge la împrumuturi. Autoritatea centrală nu trebuie să ofere garanții pentru împrumuturile luate de autoritățile locale, cu excepția unor circumstanțe excepționale.*