

COMUNICAT DE PRESĂ

Str. Sevastopol
nr. 13 - 17,
Sector 1
București

tel 021 212 3126
021 212 3127
fax 021 212 3108

e-mail
office@ipp.ro

www.ipp.ro

Clientelismul politic a falimentat nu numai sistemul Bugetului de Stat, ci și comunitățile locale

București, 4 iunie 2010 ■ În timp ce agenda publică e ocupată în întregime de criza de la nivel central, peste 2500 de localități din România nu mai au bani pentru supraviețuire. Incapacitatea de plată devine evidentă în tot mai multe locuri din țară.

Dezvoltarea localităților din România depinde fundamental de relațiile politice pe care le au primarii cu Președinții de Consilii Județene și cu Guvernul – aceasta este concluzia după analiza tuturor datelor financiare cu privire la resursele marilor localități din România pe ultimii 2 ani în care exercițiul financiar este încheiat (2007, 2008). Fiind lipsiți de resurse financiare proprii (media ponderii veniturilor proprii în totalul bugetelor la orașele din România este de aproximativ 40%, iar la municipii de aproximativ 45%), primarii sunt constant pe la Ministere la București, pentru a cere bani de la Bugetul de Stat, sub diverse forme. Fărămișarea administrativă prin înființarea în ultimii 10 ani a nu mai puțin de 229 de localități, a slăbit, în loc să întărească, puterea financiară locală. În egală măsură, Guvernul nu este dispus să descentralizeze o serie de surse de venit care sau măcar o cotă parte din acestea (ex: din taxa pe valoarea adăugată), fapt care sporește dependența localităților de Bugetul de Stat.

Institutul pentru Politici Publice (IPP) a realizat o amplă analiză asupra datelor financiare privind: sumele de echilibrare repartizate anual de la Bugetul de Stat către bugetele locale, fondurile repartizate din Fondul de Rezervă la dispoziția Guvernului, respectiv fondurile de rezervă ale Consiliilor Județene la nivelul anilor ultimilor ani și susține astfel, cu argumente incontestabile, **opiniile privind influența politică fundamentală din România asupra modului în care se direcționează resursele financiare pentru dezvoltarea localităților din România.**

Acest lucru explică și diferențele majore de dezvoltare dintre localități, respectiv modul anormal în care s-au înființat localități datorită orgoliilor parlamentarilor din anumite zone, deși acestea se dovedesc că nu au capacitatea de a supraviețui financiar. Din punctul de vedere al IPP, între înființarea de noi localități și slăbirea capacității financiare locale există o legătură evidentă și din acest motiv considerăm că **se impune comasarea localităților în continuare mai ales în zonele în care se constată că multe primării au intrat în incapacitate de plată.**

Localitățile din România supraviețuiesc cu o *mentalitate de asistate* căutând să folosească până la ultimii bani gestionați la nivel central în loc să izbutească să dezvolte toate pârghiile permise de lege pentru suplimentarea veniturilor proprii. Din rațiuni de ordin politic, primarii preferă și astăzi să păstreze un nivel de fiscalitate locală minim – pentru a nu deveni nepopulari și a nu mai primi votul cetățenilor la următoarele alegeri. Această situație face practic imposibilă o evaluare a capacității financiare *reale* de autosusținere a localităților, iar perpetuarea acestor comportamente nu poate duce decât la dezechilibre în administrația locală de la nivel național. Deși reclamă autonomie locală, primăriile ca și Consiliile Județene se complac în a fi asistate de la nivel central și întrețin

această stare de lucruri. La fel, Guvernul “ se bucură” de toate avantajele politice de împărțire a banilor către comunitățile locale.

Situația prezentă are două consecințe grave: pe de o parte s-a răspândit la nivelul tuturor palierelor administrației publice locale teza că numai prin relații politice se poate determina suplimentarea fondurilor localităților, ceea ce face ca gradul de încredere într-o reformă autentică în domeniu să fie extrem de redus. În al doilea rând, situația actuală a fost scăpată total de sub control, comportamentul curent al primarilor care iau drumul Bucureștiului săptămânal pentru a face lobby pentru suplimentarea resurselor fiind replicat în toată administrația românească.

Cifrele de la nivelul ultimilor ani vin în sprijinul afirmațiilor de mai jos, la fel și interviurile cu peste 25 de primari de municipii mari din țară realizate de IPP în luna mai 2010.

În fața acestei realități, Institutul pentru Politici Publice **recomandă 5 măsuri concrete și urgente pentru stoparea confiscării procesului de dezvoltare financiară locală de către politicieni și modernizarea comunităților locale.**

1. Guvernul trebuie să dezvolte mecanisme prin care să oblige comunitățile locale să își crească ponderea veniturilor proprii până la minimum 50% din bugetul localității

Deși există mituri despre localități urbane cu bugete uriașe prin comparație cu altele, o analiză mai atentă arată că aceste localități își cresc bugetele prin diverse mecanisme de suplimentare de la bugetul central și nu fac eforturi să își lărgescă paleta veniturilor proprii. Ponderea veniturilor proprii era extrem de mică în cazul unora dintre orașele și municipiile din România în 2008 și tinde să scadă pe fondul actualei crize (ex: Municipiul Huși, jud. Vaslui – 27%, Municipiile Beiuș, jud. Bihor, Roșiorii de Vede, jud. Teleorman, Toplița, jud. Harghita – 28%, orașul Zlatna, jud. Alba – 11%, orașele Săveni și Ștefănești, jud. Botoșani – 16%).

Doar măsuri de tipul celei propuse – anume determinarea, prin pârgii legislative, localităților să își crească ponderea veniturilor proprii până la minim jumătate din buget - vor reduce în mod direct dependența localităților de relațiile politice de la nivel de județ, respectiv de la nivel central. Această măsură trebuie corelată în mod direct cu aceea a reorganizării administrative pe criterii de eficiență așa cum propunem mai jos.

2. Partidele politice trebuie să se pună de acord asupra urgenței comasării localităților care nu au venituri proprii suficiente, pentru a preveni situații iminente cazuri de faliment în administrația locală.

Numărul localităților din România a crescut constant în ultimii ani, în special la demersurile unor parlamentari care așa și-au câștigat mandatele, promițând înființarea de noi comune și, pe cale de consecință, a unor noi posturi de primari, consilieri etc. Printre parlamentarii care au făcut/semnat propuneri legislative pentru înființarea de noi comune – unele dintre acestea aprobate chiar la începutul anului 2010 – se numără Daniel Buda, Valeriu Tabără (PD-L), Gheorghe Ciocan (PSD-PC), Viorel Buda, (PNL), Erdei Doloczki Istvan, Attila Varga, Tiberiu Gunther (UDMR).

Această divizare teritorială nu înseamnă altceva decât îngreunarea cheltuielilor de la Bugetul de Stat cu funcționarea administrației locale, întrucât aceste localități nu

au nici un fel de venituri proprii, în schimb cer de la centru bani pentru indemnizațiile primarului, a consilierilor, salariile funcționarilor etc.

Față de anul 2000 când erau în total 2951 de localități, la sfârșitul anului trecut România număra 3180 de localități¹, în intervalul 2000 – 2009 înființându-se 10 municipii, 45 de orașe și 174 de comune noi, fără capacitatea de a se autosuține financiar (ex: orașul Livada, jud. Satu-Mare avea după înființare venituri proprii de 17% iar orașul Podu Iloaie, jud. Iași, numai 14%).

3. Aplicarea riguroasă a formulei de repartizare a sumelor provenind din transferuri de la Bugetul de Stat către bugetele locale, concomitent cu eliminarea Consiliului Județean din acest proces

Actuala situație din țară prin care în procesul ce trebuie să rămână tehnic se implică Consiliul Județean condus de oameni politici, nu asigură încrederea necesară, la nivelul primarilor, cum că aceste sume se repartizează cu adevărat echidistant pentru toți. Chiar dacă în unele județe, acest lucru reprezintă mai degrabă percepția primarilor ci nu realitatea, faptul că, la nivel național, Consiliile Județene nu se bucură de obiectivitatea necesară pentru repartizarea acestor fonduri, ne determină să recomandăm excluderea acestora din procesul de alocare a fondurilor pentru echilibrare. Astfel, transferul competenței de redistribuire de la nivel județean către bugetele locale va rămâne exclusiv în sarcina Direcțiilor Generale de Finanțe Publice.

În ceea ce privește formula de repartizare, este necesară păstrarea acesteia și aplicarea riguroasă în fiecare an, pentru a determina un grad de predictibilitate a bugetelor locale și o mai mare responsabilitate a autorităților locale în colectarea veniturilor proprii. Reamintim de situația anului electoral 2008 când, printr-un compromis politic a fost suspendată formula de alocare a banilor de la Bugetul de Stat către bugetele locale. Astfel, în timp ce unele localități nu au primit niciun ban de la Bugetul de Stat (pentru că așa au decis Consiliile Județene) altele au primit în 2008 sume mult mai mari decât cu un an înainte, în această situație fiind localitățile ai căror primari aparțineau formațiunilor politice care consfârșiseră eliminarea formulei:

Municipiul	Cuquantum transferuri 2007 (mii lei)	Cuquantum transferuri 2008 (mii lei)	Rata de creștere a volumul transferurilor de la un an la altul
Vatra Dornei	9.681.867	16.063.813	66%
Urziceni	11.482.623	17.521.725	53%
Fetești	17.632.463	26.760.067	52%
Marghita	11.328.220	17.097.996	51%
Reghin	17.204.220	25.877.630	50%
Roșiorii de Vede	22.264.624	33.370.483	50%

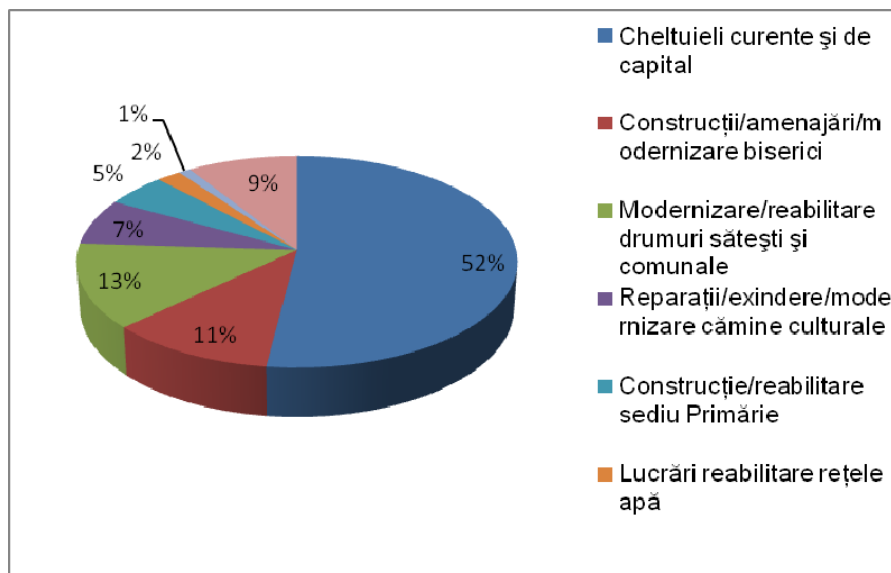
IPP va urmări constant modul în care se vor emite reglementări în acest domeniu în viitor, militând pentru ca această situație să nu se mai repete și în următorul ciclu electoral.

¹ Potrivit datelor Institutului Național de Statistică valabile pentru anii 2000 – 2009.

4. Plafonarea Fondului de rezervă la dispoziția Guvernului și stabilirea prin lege a situațiilor excepționale în care acești bani vor fi alocați

Fondul de rezervă al Guvernului (denumit *fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului*) înființat prin art. 30 din legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, avea drept scop inițial finanțarea unor *cheltuieli urgente sau neprevăzute ale autorităților locale* apărute în timpul exercițiului bugetar, justificate în condiții de strictă necesitate. Datorită însă faptului că încă de la crearea acestui fond nu au fost suficient definite tipurile de cheltuieli pe care autoritățile locale le pot face din acești bani, s-a ajuns ca astăzi sumele să fie utilizate pentru orice alte destinații față de cele prevăzute inițial prin acest mecanism de finanțare. Primarii din municipii precum Pitești, Alexandria, Adjud, Vaslui, Bârlad sau Sectoarele 2 și 5 ale Capitalei au primit în anul 2008 din fondul de rezervă al Guvernului² sume cuprinse între 990.000 lei (aprox. 283.000 euro) și 9.990.000 lei (aprox. 2,8 milioane euro) pentru finanțarea *cheltuielilor curente și de capital*, nicidecum a cheltuielilor urgente și neprevăzute. Aceeași situație este valabilă și în anul 2009³, când s-au alocat sume importante de la Guvern către localități pentru acordarea de ajutoare de stat operatorilor economici care furnizează energie termică și pentru asistență socială, de exemplu: Brașov – 57.060 mii lei (aprox. 14 milioane euro), Arad - 17.900 mii lei (aprox. 4,5 milioane euro), Cluj Napoca – 12.218 mii lei (aproximativ 3 milioane lei), Botoșani – 10.845 mii lei (aproximativ 2,7 milioane euro), Deva – 10.000 lei (aproximativ 2,5 milioane euro).

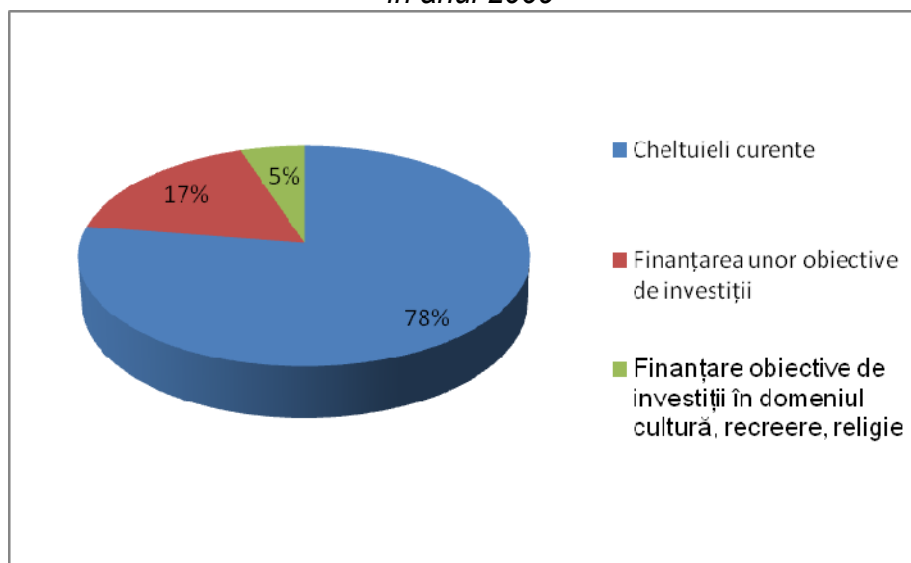
Fig 1: Destinația sumelor alocate din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului în anul 2008



² Conform H.G. nr. 1555/2008 privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în Bugetul de Stat pe anul 2008, pentru finanțarea unor cheltuieli curente și de capital ale autorităților administrației publice locale.

³ Conform HG nr. 1218/2009, HG nr. 605/2009 și nr. 1531/2009.

Fig 2: Destinația sumelor alocate din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului în anul 2009



În ceea ce privește *mărimea fondului de rezervă*, aceasta a fluctuat constant în ultimii ani – atât ca valoare globală anuală, cât și în decursul unui an, datorită multiplelor rectificări bugetare. Astfel, în 2005 fondul de rezervă alocat pe bază de Hotărâri de Guvern s-a ridicat la sfârșitul anului la suma de 391,56 milioane lei (aprox. 111 milioane euro), în 2006 a fost de 2.982 milioane lei (aprox. 780 milioane de euro), în 2007 a fost de 2.100 milioane de euro (aprox. 600 milioane euro), în 2008 a fost de 3.451 milioane lei (aprox. 980 milioane euro) iar în 2009 a scăzut la 646,5 milioane lei (aprox. 160 milioane euro).

Cea mai mare creștere a fondului de rezervă s-a înregistrat în anul electoral 2008, când a crescut de aproape 600 de ori față de valoarea aprobată inițial de Parlament prin legea Bugetului de Stat. Sumele au fost utilizate masiv în campania electorală pentru alegerile locale pentru finanțarea unor obiective de tip construcție de biserici, monumente sau chiar reparații la săli de nunți⁴!

Ca și în cazul transferurilor pentru echilibrare, o analiză succintă a situației sumelor maxime alocate din fondul de rezervă al Guvernului în anii 2007 – 2008, plasează pe primele locuri localități ai căror primari aparțineau la acea vreme partidului de guvernare, PNL (Municipiile Giurgiu, Bacău, Brăila, Baia Mare, Zalău). În anul 2009 situația se modifică și primesc mai mulți bani de la Guvern primarii care aparțin formațiunilor politice aflate la guvernare (Brașov, Arad, Botoșani, Târgoviște).

⁴ Comuna Turulung din jud. Satu Mare a primit în 2008 suma de 250.000 lei (peste 70.000 euro) pentru „reparații capitale acoperiș sala de nunți”, conform HG nr. 1555/2008.

Fig. 3: Distribuția apartenenței politice a primarilor care au primit bani din fondul de rezervă al Guvernului în 2008

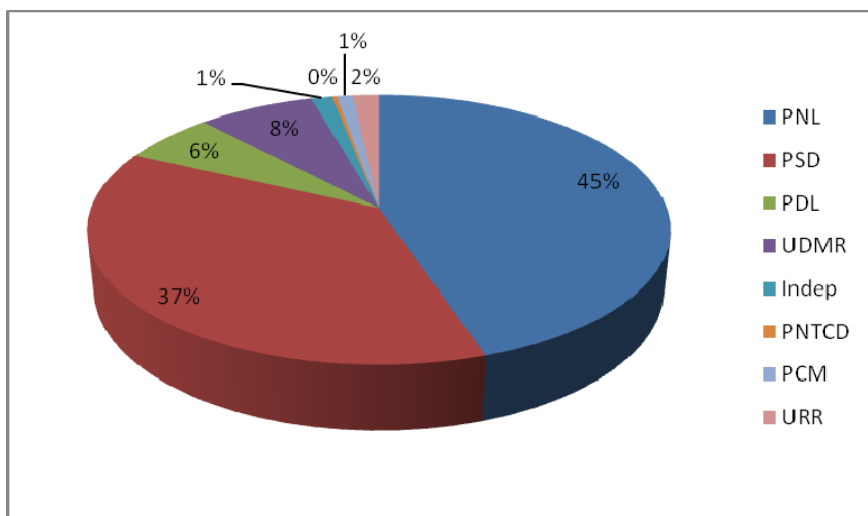
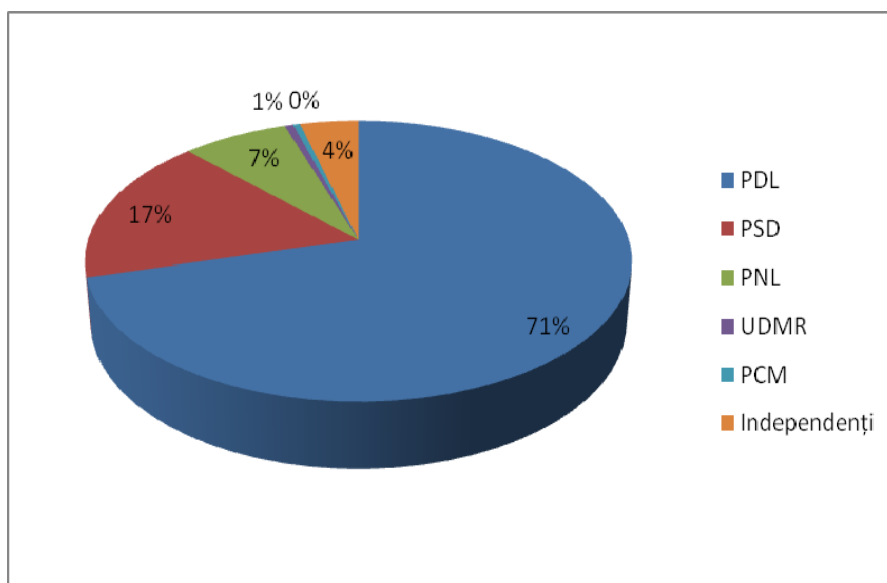


Fig. 4: Distribuția apartenenței politice a primarilor care au primit bani din fondul de rezervă al Guvernului în 2009



5. IPP solicită eliminarea fondului de rezervă la dispoziția Consiliului Județean prevăzut în actuala versiune a legii finanțelor publice locale

În ceea ce privește redistribuirea sumelor provenind din transferuri de la nivel județean către bugetele locale făcută de Consiliile Județene, respectiv repartizarea banilor din fondul de rezervă la dispoziția Consiliului Județean⁵, cei mai mulți primari acuză în continuare o putere discreționară și în afara oricărui control a Consiliilor Județene, care alocă sumele funcție de relații politice și nu în conformitate cu nevoile reale ale localităților.

⁵ Constituit în temeiul art. 36 din legea finanțelor publice locale, destinat acoperirii unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în cursul exercițiului bugetar, pentru înlăturarea efectelor unor calamități naturale, precum și pentru acordarea unor ajutoare către alte unități administrativ-teritoriale în situații de extremă dificultate, la cererea publică a primarilor acestor unități ori din inițiativă proprie.

Fondul de rezervă al Consiliilor Județene este supus și el unor fluctuații extrem de mari în decursul unui an, Consiliul putând suplimenta oricând cu oricât sumele aferente acestui capitol.

De exemplu: CJ Iași a prevăzut în 2009 un fond de rezervă de 3.866.950 lei (aprox. 950.000 euro) din care a repartizat doar 40.000 lei (aprox. 10.000 euro), restul rămânând neutilizat până la sfârșitul anului. CJ Vaslui a cumulat în 2009 un fond de rezervă de 6.764.878 lei (aprox. 1,7 milioane de euro), din care declară că a repartizat către autorități locale pentru cheltuieli de personal și pentru cheltuieli de funcționare. CJ Arad susține că suma prevăzută pentru fondul de rezervă în 2009 în valoare de 4.000.000 (aprox. 1 milion euro) a fost „antrenată succesiv, prin hotărâri de Consiliu Județean, în totalitate până la sfârșitul anului 2009 pentru acoperirea unor cheltuieli urgente și neprevăzute” – făcând o confuzie clară între destinația prevăzută pentru fondul de rezervă *la dispoziția Consiliului Județean*. CJ Brașov a prevăzut în 2009 un fond de rezervă de 9.453,35 mii lei (aprox. 23 de milioane euro care a fost utilizat, potrivit declarațiilor proprii, „pentru situații de incapacitate de plată a unităților administrativ teritoriale aflate în extremă dificultate.”

Creșterea puterii financiare a localităților, inclusiv prin comasarea lor, constituie deci soluția pentru ca primăriile să ajungă să co-finanțeze proiecte ci nu creșterea influenței Consiliilor Județene.

*

În actuala situație financiară generală dificilă rezultă că relațiile politice reprezintă și mai mult soluția pentru suplimentarea fondurilor pentru localități în decursul unui an. Pe lângă evaluarea sumelor pentru salariile funcționarilor, Guvernului/Ministerului Administrației și Internelor ar trebui să îi stea în atenție problemele generate de modul netransparent și subiectiv de alocare a fondurilor publice în țară, concomitent cu identificarea unor soluții eficiente de verificare a modului în care banii de investiții produc rezultatele preconizate. Din păcate, față de anii anteriori, specialiștii MAI au fost mai degrabă absenți din spațiul public în ultimul an, nepromovând nicio măsură importantă de modernizare a administrației locale. În ultimii ani, dezbaterile despre modernizarea administrației publice locale au fost aproape confiscate de reprezentanții autorităților locale și cei ai MAI dar și ai Ministerului Finanțelor, ceea ce a dus la repetarea unor idei dovedite ineficiente și nepromovarea altora noi, care ar putea încerca să impulsioneze mai mult reforma administrației românești.

Pentru informații suplimentare, contactați Elena Iorga, Director de programe, tel: 021 212 3126, mobil 0722 166 888, e-mail: elena@jpp.ro.