

REFLECTAREA DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE ÎN CONȚINUTUL BUGETELOR LOCALE DIN ROMÂNIA

*lect. univ. dr. Marian Gîdiuță
Universitatea „Constantin Brâncoveanu”*

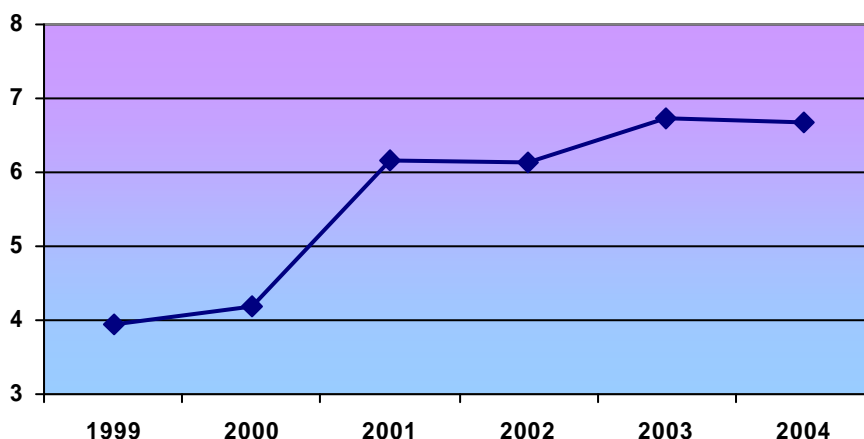
Résumé.

Le processus de la décentralisation financière en Roumanie a profondément marqué l'évolution des revenus et des dépenses des budgets locaux, qui ont augmenté pendant la période 1999-2004 d'environ 175% en termes réels. Cette augmentation a été effectuée par la transmission aux administrations publiques locales de responsabilités de plus en plus nombreuses, sans que leurs revenus augmentent de la même manière. Par conséquent, les revenus propres de ces administrations représentent moins de la moitié des revenus totaux, ceux-ci étant profondément dépendants des transferts du budget d'Etat.

En analysant la destination des dépenses des budgets locaux on peut observer qu'au premier plan, il y a les dépenses socio - culturelles, en prêtant moins d'attention à celles liées au développement public et surtout aux investissements. A l'avenir, on doit accorder une attention accrue à ces dépenses pour favoriser le développement local.

Procesul de reformă din România, început în 1990, a avut un impact deosebit și asupra rolului jucat de administrația publică locală. Astfel, de-a lungul timpului a avut loc un proces de descentralizare, prin care o serie întreagă de responsabilități au fost trecute din sarcina administrației publice centrale în cea a administrației publice locale.

Descentralizarea financiară s-a putut realiza în mod real doar după apariția legii finanțelor publice locale, din 1998. Ca urmare a noutăților aduse de acest cadru legislativ, care a permis atât descentralizarea unor venituri, cât și accesul la noi instrumente financiare, pentru a suplimenta fondurile existente, comunitățile locale au obținut o autonomie financiară sporită, iar ponderea veniturilor administrației publice locale în P.I.B. a crescut spectaculos de la 3,9% în 1999, la 6,7% în 2004, după cum se poate observa în figura de mai jos.

Evoluția ponderii veniturilor administrației publice locale în P.I.B.

Sursa: Realizat de autor pe baza datelor din bugetul general consolidat

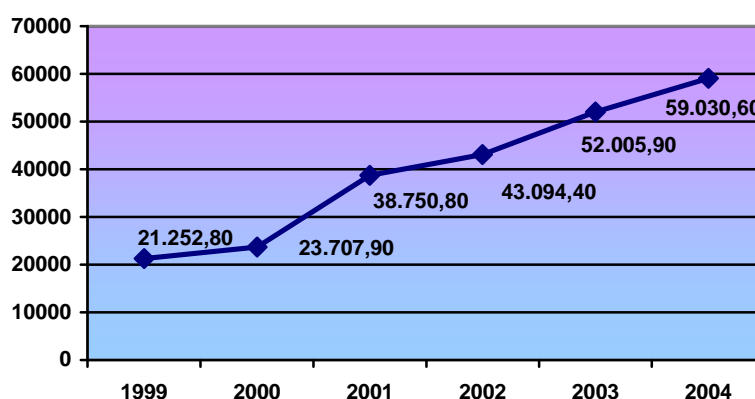
Dimensiunea procesului de descentralizare este reflectată și de evoluția ponderii veniturilor administrației publice locale în bugetul general consolidat, care a crescut de la 11,87% în 1999 la 22,45% în 2004. Acest fenomen a avut loc pe fondul reducerii rolului bugetului de stat, ponderea veniturilor acestui buget în cadrul bugetului general consolidat reducându-se în același interval de la 59,7% la 45,5%. Totodată, raportul dintre veniturile administrației publice locale și veniturile bugetului de stat a crescut de la 19,9% în 1999 la 49,4% în 2004, ceea ce reflectă, în afară de evoluția descentralizării, și o creștere a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale.

Creșterea transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale a avut la bază și aplicarea principiului subsidiarității, o parte importantă a acestora fiind transferuri de echilibrare. Relevant pentru evoluția transferurilor de echilibrare este faptul că ponderea acestora în cheltuielile bugetului de stat a crescut de la 0 în 1998 la peste 7% în 2003, iar numărul județelor care consumă mai mult impozit pe venit decât colectează de pe teritoriul lor a crescut de la 5, în 1999, la 34 în 2003¹.

Dacă detaliem evoluția veniturilor bugetelor locale în perioada 1999-2004, se poate observa că veniturile totale ale bugetelor locale și județene au înregistrat o creștere substanțială în prețuri constante (prețurile anului 1999) cu 178%, așa cum reiese și din graficul următor.

¹ „Politica de echilibrare a bugetelor locale în România”, Studiu elaborat de Institutul pentru Politici Publice, www.ipp.ro

Evoluția veniturilor totale ale bugetelor locale și județene în perioada 1999-2004



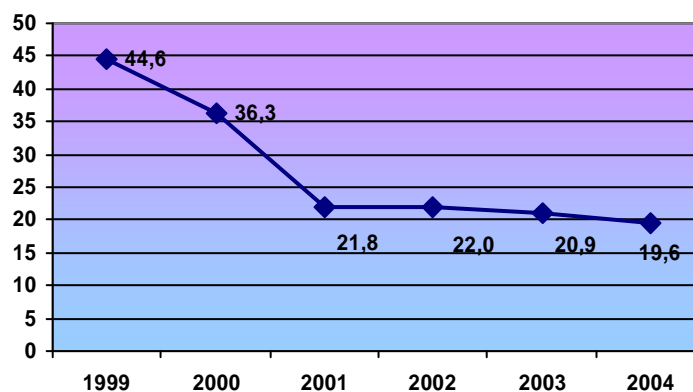
Sursa: Realizat de autor pe baza datelor din bugetul general consolidat 1999-2004

Suma absolută ce revenea pe un locuitor din veniturile bugetelor locale a crescut de la 946.344 lei în 1999 la 2.716.104 lei în 2004 (în prețurile anului 1999), creșterea de 187% fiind chiar mai mare decât aceea a veniturilor totale, deoarece în acest interval populația României s-a redus cu aproximativ 725 mii de persoane.

Dacă analizăm evoluția veniturilor pe categorii de venituri, se remarcă o reducere importantă a ponderii veniturilor proprii (fără cote defalcate din impozitul pe venit care au fost incluse în această categorie începând cu anul 2004), care a scăzut de la 44,6% din totalul veniturilor în 1999 la 21,8% în 2001, pentru ca apoi să se stabilizeze și să aibă o evoluție relativ constantă, în jurul a 20% din totalul veniturilor, până în anul 2004, după cum se observă în graficul de mai jos.

Figura nr. 3

Evoluția ponderii veniturilor proprii ale administrației publice locale în perioada 1999-2004 (% din veniturile totale ale APL)



Sursa: Studiul „Politica de echilibrare a bugetelor locale în România”, elaborat de Institutul pentru Politici Publice, www.ipp.ro

Reducerea ponderii veniturilor proprii în veniturile totale a avut loc în condițiile în care acestea au crescut, totuși, în mărime absolută de la 9.478,7 miliarde lei în 1999 la 11.570 miliarde lei în 2004 (în prețurile anului 1999), dar creșterea lor a fost de doar 17%, față de o creștere a veniturilor totale cu 178%.

Veniturile provenind din cotele defalcate din impozitul pe salarii (1999) și cotele din impozitul pe venit (începând cu anul 2000) au fost influențate în mod semnificativ de nivelul acestor cote prelevate la dispoziția diferitelor tipuri de administrații publice locale. Nivelul acestor cote defalcate a crescut de la 50% în 1999 la 60% în anul 2000, pentru a ajunge apoi, prin majorări succesive, la 63% în 2003, ceea ce, împreună cu creșterea bazei de impozitare a impozitului pe venit datorată creșterii economice, a dus la o majorare substanțială a veniturilor încasate de bugetele locale. Astfel, veniturile provenite din cotele defalcate din impozitul pe salarii sau impozitul pe venit au crescut de la 7.480,3 miliarde lei la 10.393,4 miliarde lei (în prețurile anului 1999), ceea ce a însemnat o creștere cu 38,9%. Ritmul relativ lent de creștere a acestor venituri comparativ cu creșterea veniturilor totale (178%) a făcut însă ca ponderea lor în veniturile totale să scadă de la 34% cât reprezenta în 1999 până la 19% în 2003.

Dacă luăm în calcul cele două categorii de venituri analizate până acum, veniturile proprii și cotele defalcate din impozitul pe venit, și analizăm evoluția ponderii acestora în totalul veniturilor bugetelor locale, se constată că aceste surse asigurau în anul 1999 finanțarea în proporție de 78% a bugetelor locale, pentru ca în anul 2003 să nu mai finanțeze decât 40% din bugetele locale.

Acest fapt reflectă creșterea dependenței administrațiilor locale de transferurile de la bugetul de stat, care aduc mai mult de jumătate din veniturile bugetelor locale.

Sumele defalcate din TVA pentru bugetele locale au început să fie alocate pentru finanțarea unor activități precis stabilite începând cu anul 2001. În anul 2001 ele au fost destinate pentru finanțarea activității creșelor și învățământului preuniversitar, pentru ca, din 2002, să se finanțeze și activitatea de consultanță agricolă la nivelul comunităților locale, iar începând cu anul școlar 2003-2004 să se finanțeze și produsele lactate și de panificație destinate elevilor din învățământul preuniversitar. Suma defalcată din TVA repartizată potrivit Legii bugetului de stat pe anul 2001 de consiliile județene unităților administrativ teritoriale a fost de 11.984 miliarde lei (în prețurile anului 1999) și a reprezentat 37% din veniturile totale ale bugetelor locale, pentru ca în anul 2004 această sumă să ajungă la 19.539 miliarde lei (în prețurile anului 1999) și să reprezinte 33,1% din veniturile bugetelor locale.

Sumele defalcate din impozitul pe venit sau din TVA pentru subvenționarea energiei termice furnizată în sistem centralizat populației în perioada 1999-2003 a crescut de la 395,7 miliarde lei la 2736,9 miliarde lei (în prețurile anului 1999), creșterea fiind de 592%.

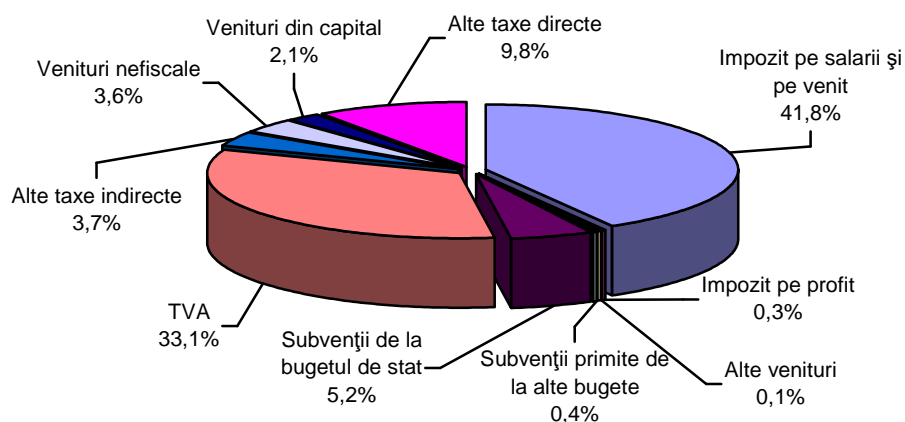
Sumele defalcate din cotele din impozitul pe venit alocate de consiliul județean pentru echilibrarea bugetelor locale au fost introduse începând cu anul 2000, cota alocată în acest scop majorându-se de la 15% în 2000 la 17% în 2004 și 22% în 2005. Sumele încasate de bugetele locale din aceste cote au crescut valoric de la 1.292,6 miliarde lei (în prețurile anului 1999) în anul 2000, la 3.010 miliarde lei (în prețurile anului 1999) în anul 2003, ceea ce a reprezentat o creștere de 133%.

Pe lângă sumele de mai sus, pentru echilibrarea bugetelor locale au fost alocate și sume de la bugetul de stat începând cu anul 2000. Aceste sume au crescut de la 2.373,7 miliarde lei (în prețurile anului 1999) în anul 2000, când reprezentau 10% din totalul veniturilor autorităților publice, la 8.176,4 miliarde lei (în prețurile anului 1999) în anul 2003, când au ajuns să reprezinte 15% din totalul veniturilor autorităților publice totale. Analizând sumele provenite din prelevările de la bugetul de stat, respectiv sumele defalcate din TVA, sumele defalcate din cota de impozit pe venit la dispoziția Consiliului Județean pentru echilibrare și sumele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale, rezultă că pe total administrație ponderea acestor venituri a crescut de la 13% cât a reprezentat în anul 1999 la 52% cât a reprezentat în anul 2003.

Structura veniturilor bugetelor locale pe anul 2004 poate fi urmărită în figura următoare:

Figura nr. 4

Structura veniturilor bugetelor locale în anul 2004



Sursa: Buletinul lunar al Ministerului Finanțelor Publice nr. 12/2004

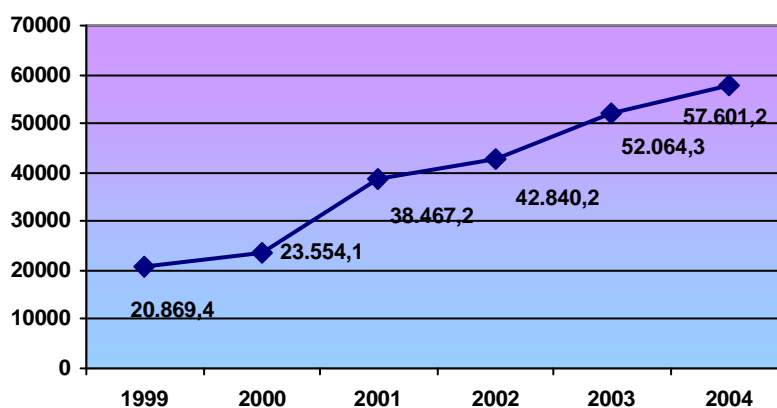
Analiza acestei structuri confirmă faptul că veniturile proprii au importanță relativ redusă în finanțarea bugetelor locale și acestea sunt dependente de transferurile provenind de la bugetul de stat, precum sumele prelevate din impozitul pe venit și din T.V.A. și subvenții.

Din analiza evoluției cheltuielilor bugetelor locale constatăm că acestea au crescut semnificativ, în intervalul 1999-2004, înregistrându-se o creștere a cheltuielilor totale ale bugetelor locale de 176%, corespunzător creșterii responsabilităților ce au revenit în această perioadă în sarcina administrației publice locale.

Evoluția cheltuielilor totale ale administrației publice locale poate fi urmărită în graficul de mai jos.

Figura nr. 5

**Evoluția cheltuielilor totale ale administrației publice locale în perioada 1999-2004
(mld. lei în prețurile anului 1999)**



Sursa: Realizat de autor pe baza datelor din bugetul general consolidat 1999-2004

Nivelul cheltuielilor publice pe locuitor s-a majorat în această perioadă de la 929.263 lei în 1999 la 2.650.335 lei (în prețurile anului 1999) în anul 2004, ceea ce înseamnă o creștere cu 185%. Această creștere a cheltuielilor administrației publice locale reprezintă efectul cumulat al procesului de descentralizare financiară început în 1999 și al creșterii economice din perioada 2000-2004.

Dacă analizăm structura cheltuielilor bugetelor locale pornind de la clasificarea economică se constată o creștere spectaculoasă a ponderii cheltuielilor de personal, care s-a majorat de la 16% în 1999 la 36% în 2003, fenomen datorat, în special, transferării, începând cu 2001 a cheltuielilor de salarizare a personalului didactic din învățământul preuniversitar în sarcina bugetelor locale.

În ceea ce privește evoluția cheltuielilor materiale și de servicii se constată o reducere constantă și accentuată a ponderii acestora în cheltuielile totale ale administrației publice, ele scăzând de la 37% în 1999 la 25% în 2003. Aceeași evoluție au avut-o și cheltuielile cu

transferurile și subvențiile. Trebuie remarcat că aceste categorii de cheltuieli au crescut în mărime absolută, dar datorită ritmului lent de creștere s-a redus ponderea lor în cheltuielile totale.

Cheltuielile pentru investiții au avut o descreștere lentă, dar constantă, ponderea lor reducându-se de la 22% în 1999 la 14% în 2003. În plus, dacă scădem din ponderea totală a investițiilor ponderea cheltuielilor cu destinație specială, care sunt în cea mai mare parte transferuri de la bugetul de stat pentru investiții, constatăm că ponderea cheltuielilor cu investițiile efectuate de administrațiile publice locale a variat de la 12,5% în 1999 la 10,8% în 2003.

Dacă analizăm structura cheltuielilor bugetelor locale pornind de la clasificarea funcțională se constată că în prim plan se află cheltuielile social-culturale, în special cel cu învățământul, care aveau o pondere în total cheltuieli de 37% în 2001 și 33,5% în 2004. Și aici trebuie remarcat faptul că ponderea lor în total cheltuieli s-a redus, deși ele au crescut în mărime absolută de la 14.232,8 mld. lei (prețurile anului 1999) în 2001 la 19.256,4 mld. lei (prețurile anului 1999) în 2004, ceea ce înseamnă o majorare cu 36% a acestor cheltuieli.

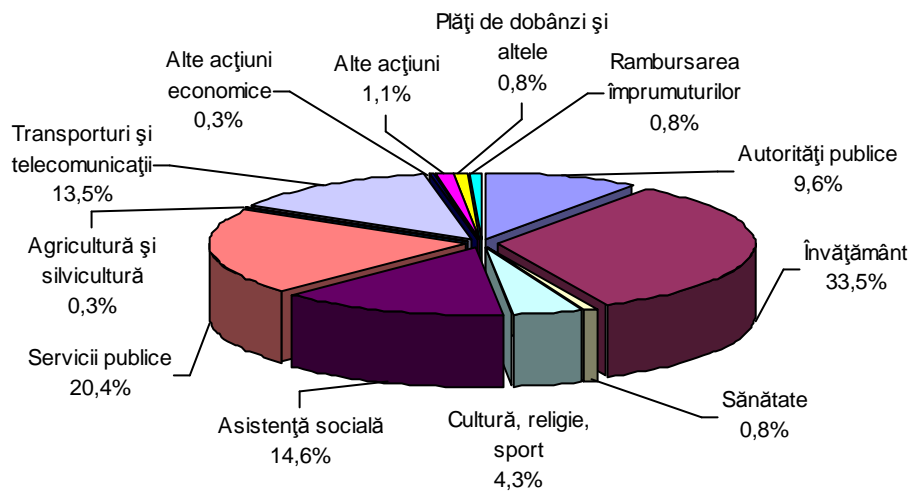
În ce privește cheltuielile pentru asistență socială, acestea au cunoscut o creștere importantă, dar evoluția lor nu a fost constantă, astfel ponderea lor s-a diminuat de la 11,5% în 1999 la 9% în anul 2001, ca să crească apoi până la 15,2% în 2003 și să rămână la o valoare apropiată în 2004, când a fost de 14,6%.

Cheltuielile pentru serviciile publice, dezvoltare și locuințe și-au diminuat ponderea în totalul cheltuielilor bugetelor locale de la 36% în 1999 la 20,4% în 2004.

Cheltuielile cu transportul au înregistrat o evoluție fluctuantă, ponderea lor reducându-se de la 11,7% în 1999 la 7,5% în 2003, pentru ca apoi să crească la 13,5% în 2004. Această creștere din anul 2004 poate fi explicată prin faptul că acest an a fost unul electoral, iar repararea străzilor și acordarea de subvenții la transportul public de călători pentru pensionari au fost folosite ca mijloace de campanie electorală.

Cheltuielile legate de funcționarea autorităților publice au rămas aproximativ constante ca pondere în totalul cheltuielilor bugetelor locale, ele fiind de 10% în anul 2001 și 9,6% în anul 2004. Dar trebuie remarcat faptul că în comune cheltuielile generate de funcționarea autorităților publice au o pondere mult mai mare în bugetul lor, 17,8%, față de cazul consiliilor județene și ale municipiilor, unde ponderea lor este de numai 6,3%. Structura cheltuielilor publice pe anul 2004, după clasificarea funcțională, poate fi urmărită în figura de mai jos:

Structura cheltuielilor bugetelor locale în anul 2004



Sursa: Buletinul lunar al Ministerului Finanțelor Publice nr. 12/2004

Această structură confirmă faptul că în prim plan se află cheltuielile social-culturale, în special cele cu învățământul și asistența socială, urmate de serviciile publice și transporturi.

Procesul descentralizării financiare în România a fost unul care a marcat profund evoluția veniturilor și cheltuielilor din bugetele locale, care au crescut între 1999 și 2004 cu peste 175% în termeni reali. Această creștere s-a realizat prin trecerea în sarcina administrațiilor publice locale a tot mai multe responsabilități, fără însă ca veniturile acestora să crească întotdeauna în mod corespunzător. Ca urmare, veniturile proprii ale acestor administrații reprezintă mai puțin de jumătate din veniturile totale, ele fiind profund dependente de transferurile de la bugetul de stat.

Se impune, în acest context, o creștere a veniturilor proprii și o revizuire a modului în care se face alocarea sumelor destinate echilibrării bugetelor locale, pentru a realiza o creștere a eficienței și transparenței acestui proces, dar și căutarea de noi surse de finanțare a cheltuielilor locale, una dintre acestea fiind realizarea de proiecte care să fie finanțate cu fonduri nerambursabile, precum cele oferite de Uniunea Europeană.

Analizând destinația cheltuielilor bugetelor locale se observă că, în prim plan, se situează cheltuielile social-culturale, acordându-se o atenție mai redusă celor legate de dezvoltarea publică și, în special, celor de investiții. Se impune ca, în viitor, să se acorde o atenție sporită acestor cheltuieli, astfel încât să fie favorizată dezvoltarea locală.

Bibliografie

- Gîdiuță M. (coordonator) – „Finanțe publice”, Ed. Independența Economică, Pitești, 2005
 Văcărel I. (coordonator) – „Finanțe publice”, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2003
 *** „Politica de echilibrare a bugetelor locale în România”, studiu elaborat de Institutul pentru Politici Publice, www.ipp.ro
 *** www.mfinante.ro