ANALELE ŞTIINŢIFICE ALE UNIVERSITĂŢII „ALEXANDRU IOAN CUZA" DIN IAŞI
TOMUL LXVI/I, ŞTIINŢE JURIDICE, 2020

Premisele bugetare ale autonomiei locale şi ale descentralizării

Budgetary premises of local autonomy and descentralisation

Ioana Maria Costea[1]

Rezumat: Prezentul studiu are două repere de lucru şi anume principiile de organizare a administraţiei publice locale, în principal principiul autonomiei locale şi modalitatea de finanţare a bugetelor locale. Dispoziţiile normative analizate au surse variate, pe de o parte de drept administrativ, pe de altă parte de drept bugetar şi de drept fiscal. Studiul analizează raportul dintre aceste dispoziţii şi modalitatea de transpunere a unor prevederi normative generice prin norme de drept financiar (bugetar şi fiscal). Interesul cercetării derivă din interogaţia generică privind modalităţile concrete de confirmare normativă a principiilor autonomiei locale şi a mecanismelor descentralizării. În egală măsură, studiul va aborda şi perspective juridice privind restructurarea piramidei financiar-bugetare şi aspecte privind echitatea finanţării unităţilor administrativ-teritoriale, în scopul coeziunii sociale.

Cuvinte-cheie: principiul autonomiei locale; descentralizare; cote defalcate; sume defalcate; impozite şi taxe locale.

Abstract: The present study has two working benchmarks, namely the principles of organizing local public administration, emphasising the principle of local autonomy and the dynamics of financing local budgets. Analyzed normative dispositions have varied sources, on the one hand of administrative law, on the other hand of budgetary law and fiscal law. The study filters the relationship between these provisions and the way of transposing some generic normative provisions by norms of financial law (budgetary and fiscal). The interest of the examination derives from a generic interrogation regarding solid traditions for normative confirmation of the principles of local autonomy and of the mechanisms of decentralization. Equally, the study will also address legal perspectives regarding the restructuring of the financial-budgetary pyramid and issues concerning fairness in financing the administrative-territorial units, for the purpose of social cohesion.

Keywords: principle of local autonomy; decentralization; quotas broken down; sums broken down; local taxes and fees.

1. Ipoteza de lucru – mecanisme juridice în organizarea administraţiei publice locale

Studiul de faţă reprezintă o analiză a dispoziţiilor de drept naţional privind finanţarea administraţiei publice locale, cu scopul de a identifica (i) modalitatea

[1] Conferenţiar univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi, email: ioana.costea@uaic.ro.

de materializare a principiilor generice din această materie şi (ii) modalitatea de corelare a dispoziţiilor normative din surse diferite şi (iii) modalitatea de confirmare prin dispoziţii de drept financiar a formulelor normative privind autonomia locală[2].

În mod tradiţional, o analiză a dispoziţiilor de drept bugetar (şi în secundar de drept fiscal, întrucât acestea asigură sursa finanţării) are ca temei o dispoziţie constituţională, dependenţă relativ firească în ierarhia ramurilor de drept public, dar mai consistentă în acest context datorită relevanţei sursei şi modalităţilor de finanţare a implementării administraţiei publice şi a drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Astfel, conform art. 120 alin. (1) din Constituţia României: (1) *Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice.* Această confirmare a principiilor organizării administraţiei publice locale are vocaţie declarativă, norma constituţională fiind o simplă declaraţie de intenţie implementată prin dispoziţii normative de ordin secundar.

În sfera normativă secundară, în mod firesc orice jurist ar invoca dispoziţii generice cum sunt cele sintetizate în Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019[3]). Această abordare intuitivă ar găsi în textul invocat inclusiv definiţii ale principiilor guvernând organizarea administraţiei publice locale: autonomia locală şi descentralizarea[4]. Dacă în definiţia *descentralizării* identificăm o trimitere expresă la *competenţele financiare ... resursele financiare,* în ceea ce priveşte autonomia locală, problematica resurselor financiare nu a părut relevantă pentru legiuitor la nivel de definiţie. La rândul său, art. 87 C. Adm. cu nota marginală *Resursele financiare ale autorităţilor administraţiei publice locale* statuează cu privire la resursele financiare disponibile pentru funcţionarea administraţiei publice locale: alin. (1) *În cadrul politicii economice naţionale, unităţile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autorităţile administraţiei publice locale le stabilesc, le administrează şi le utilizează pentru exercitarea competenţei şi a atribuţiilor ce le revin, în condiţiile legii...* alin. (3) *În scopul asigurării autonomiei locale, autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale au dreptul să instituie şi să perceapă impozite şi taxe locale, să aprobe bugetele locale ale unităţilor administrativ-teritoriale, în condiţiile legii.*

---

[2] Pentru detalii, a se vedea: C. Dumitrescu, „Autonomia locală – principiu fundamental de organizare şi funcţionare a Administraţiei Publice Locale" în *Jurnalul de Studii Juridice*, 2021, Suppl. 4, pp. 209-212.

[3] Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

[4] Art. 5 C. adm. lit. j) autonomia locală – *dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condiţiile legii*; lit. x) descentralizarea – *transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora*;

În delimitarea ipotezei de lucru, utilizând o abordare *à petits pas* devine relevant a identifica şi sursele normative privind chestiunea resurselor financiare publice, atât raportat la principiul autonomiei locale, cât şi principiul descentralizării. Abordând chestiunea intuitiv, pe cele două dimensiuni indicate cumva asimetric de Codul Administrativ, observăm două aspecte: (1) din dispoziţiile de la art. 87 alin. (3), sub umbrela principiului autonomiei locale, se delimitează materia impunerii bugetare locale şi materia gestiunii bugetare locale; (2) din dispoziţiile de la art. 5 lit. x), sub umbrela conceptuală a descentralizării, se cristalizează un filon de comunicare (transfer) dinspre autorităţile centrale către cele locale a (i) competenţelor administrative, (ii) competenţelor financiare şi (iii) a resurselor financiare necesare exercitării competenţelor preindicate.

Astfel, delimitarea normativă a cadrului financiar local capătă două direcţii de acţiune sub cele două principii, direcţii interconectate în mecanismul bugetar, dar separate legislativ.

(1) În privinţa dreptului de impunere a autorităţilor publice locale, identificăm dispoziţii normative în Codul Fiscal (Legea nr. 227/2015[5]), Titlul IX reglementând *in extenso* impozitele şi taxele locale. Am putea observa cinic că impunerile locale autonome sunt reglementate printr-un act normativ central şi că aceste impuneri sunt deopotrivă obligatorii ca formă şi conţinut, intervenţia normativă locală fiind redusă *ratione materiae* la *taxe speciale* (art. 484 C. Fisc.[6]) şi pe alocuri la fixarea unor indici de calcul, în limitele indicate de C. Fisc. Dimensiunea ironică se accentuează pe măsură ce analizăm aceste impuneri locale, sub aspectul impactului lor bugetar, de vreme ce acestea asigură aproximativ 7% din veniturile unităţilor administrativ-teritoriale[7]. Concluzia imediată a acestei analize de suprafaţă este că autonomia locală, în materie fiscală este vulnerabilă atât sub aspectul limitelor efective, date de modalitatea de reglementarea, cât şi sub aspectul aportului la dinamica bugetelor locale, destul de redus. În acest context, impunerile locale apar mai degrabă că având un rol simbolic, de exerciţiu fiscal parţial autonom şi eminamente insuficient. În privinţa procedurii bugetare locale, identificăm dispoziţii extrem de clare cu privire la etapele procedurii bugetare locale, la competenţele bugetare şi la cadrul bugetar local, dar şi o interdependenţă între procedura bugetară locală şi procedura bugetară centrală. Un exemplu generic, ar fi faptul că calendarul bugetar local se „măsoară" în termene raportat la publicarea în Monitorul Oficial a bugetului de stat.

(2) În privinţa transferului trifazic competenţe administrative – competenţe financiare – resurse financiare ce dă conţinut descentralizării am remarca în

---

5 Publicată în M. Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015.

6 Art. 484 alin. (2) C. Fisc.: *Domeniile în care consiliile locale, judeţene şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti, după caz, pot adopta taxe speciale pentru serviciile publice locale, precum şi cuantumul acestora se stabilesc în conformitate cu prevederile Legii nr. 273/2 006 privind finanţele publice locale, cu modificările şi completările ulterioare.*

7 Pentru detalii, a se vedea: I.M. Costea, *Drept financiar. Note de curs*, ed. a VI-a, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2020, pp. 30 şi urm.

primul rând faptul că competenţele financiare sunt rezultatul distribuţiei de resurse financiare. Principiul asigurării sursei de finanţare pentru competenţele şi atribuţiile descentralizate este stabilit normativ prin dispoziţiile Legii nr. 273/2006 privind finanţele publice locale, act normativ circumscris sferei actelor de drept bugetar. Astfel, descentralizarea se oglindeşte bugetar în asigurarea a peste 90% din resursele bugetare locale prin instrumente legislative de distribuire de resurse financiare (predilect fiscale) centrale: cote-defalcate, sume-defalcate, transferuri consolidabile reglementate prin art. 32 şi urm. din Legea nr. 273/2006.

Astfel, ipoteza de lucru la o lectură fugitivă a normativului permite identificarea unei problematici fiscale, a unei problematici bugetare şi a unei problematici de mecanisme distributive.

2. Principiul autonomiei locale în materie fiscală

Aşa cum indicam în etapa de mapare a surselor normative în materie de bugete locale, dispoziţii privind impunerile locale sunt reglementate prin C. fisc., act normativ central. Reglementarea este relativ exhaustivă şi determină un cadru relativ strict al surselor bugetare locale sub formă de impozite şi taxe.

Principiul are şi o consacrate normativă specializată prin dispoziţiile art. 16 din Legea nr. 273/2006, cu nota marginală principiul autonomiei locale financiare, alin. (2) *Autorităţile administraţiei publice locale au competenţa stabilirii nivelurilor impozitelor şi taxelor locale, în condiţiile legii.*

2.1. Impozitele locale

Astfel, impozitele locale apar cristalizate în jurul conceptului de impunere a proprietăţii[8] (impozitul pe clădiri– art. 455-462 C. fisc.; impozitul pe teren– art. 463-467 C. fisc.; impozitul pe mijloacele de transport – art. 468-472 C. fisc.), impunere a cărei justeţe este pusă sub semnul întrebării de efectul erodiv al dreptului de proprietate, ce decurge din faptul juridic al impunerii şi anume calitatea de titular al dreptului de proprietate, independentă de existenţa unui/unor venit/venituri care să asigure gestiunea obligaţiilor patrimoniale, inclusiv cele fiscale. Efectul de erodare poate deriva, în raport de dinamica patrimoniului contribuabilului în ipoteza în care acumularea de creanţe fiscale restante, principale şi accesorii, s-ar putea solda cu executarea silită a bunului, pentru care au fost determinate.

În al doilea rând, ca efect al acestei dependenţe organice dintre impozit şi dreptul de proprietate este probabil un flux bugetar inegal în unităţile administrativ-teritoriale raportat la dinamica patrimoniile contribuabililor persoane fizice sau juridice, cu un accent pe impozitele pe clădiri şi pe mijloacele de transport, având în vedere disparităţile economico-sociale între populaţia din comunităţile locale.

În egală măsură, am aprecia că impozitele locale este de fapt *pseudo-locale*, întrucât asigură doar finanţarea unităţilor administrativ-teritoriale organizate sub

[8] D.D. Şaguna, D.I. Radu, Drept fiscal. *Fiscalitate. Obligaţii fiscale. Declaraţii fiscale*, ed. a V-a, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2020, pp. 181 şi urm.

formă de comună, oraş, municipiu şi nu asigură resurse fiscale şi pentru bugetele judeţelor.

În subsidiar, având în vedere dinamica acestor impuneri calculate în raport de indicatori privind valoarea bunului şi starea acestuia, impunerea are relativ caracter just, fiindcă se majorează concomitent cu valoarea bunului.

Mai observăm că aceste impuneri sunt datorate în regim de autoimpunere, sistem declarativ, cu declaraţie fiscală informativă urmată de stabilirea creanţei fiscale printr-o decizie de impunere, emisă de autorităţile locale. *De plano*, creanţele fiscale privind impozitele locale sunt gestionate în cadrul impus de C. proc. fisc. atât cu privire la stabilirea creanţei, executarea voluntară ori silită a acestora, prescripţia dreptului de a stabili creanţe fiscale şi a dreptului de a face executarea silită. Remarcăm chiar că şi regimul accesoriilor este reglementat tot prin legislaţie centrală şi anume art. 183 C. proc. fisc. cu nota marginală *Majorări de întârziere în cazul obligaţiilor fiscale datorate bugetelor locale*. Având în vedere faptul că aceste impuneri sunt relativ fragmentare (într-un patrimoniu standard se datorează anual cele trei impozite) şi că asieta se face raportat la un număr semnificativ de contribuabili (au cel puţin vocaţia la a datora aceste impozite toţi contribuabilii rezidenţi), rezultă un volum mare de declaraţii de procesat, titluri de creanţă principală de emis, măsuri de supervizare a executării voluntare, măsuri de control fiscal ori de executare silită, implicit acte de gestiune a creanţelor fiscale intermediare. Acest volum va genera două consecinţe şi anume o încărcătură proporţională cu populaţia a administraţiilor fiscale locale cu costurile aferente şi în al doilea rând, fapt imputat adesea de Curtea de Conturi, măsuri ineficiente de colectare sancţionate cu prescrierea dreptului de a stabili ori executa aceste creanţe.

În egală măsură, trebuie precizat faptul că beneficiul bugetar este relativ redus, veniturile din impozite şi taxe pe proprietate reprezintă 0,076% din totalul veniturilor bugetare ale municipiului Iaşi, respectiv 0,077% Municipiul Cluj.

La aceste impozite cu un anumit specific, se alătură impozitul pe spectacole (art. 405-408 C. fisc.), impozit colectat de manieră indirectă prin utilizarea mecanismului de „consumator-suportator", întâlnit la impozitele indirecte. Impozitul apare ca un exerciţiu de autonomie, de vreme ce cota acestuia este stabilită prin hotărâre a Consiliului Local, raportat la limita maximă stabilită de C. fisc. şi anume 2%[9] pentru anumite manifestări culturale şi 5% ca şi regulă generală.

2.2. Taxele locale

C. fisc. stabileşte integral cadrul juridic privind impunerile locale sub formă de taxe. În această materie, relevantă este legătură juridică dintre autoritatea publică şi suportatorul taxei, legătură derivând din accesul prin intermediul taxei la o prestaţie din partea autorităţii beneficiare, sub forma unui serviciu public.

[9] Spectacolul de teatru, balet, operă, operetă, concert filarmonic sau altă manifestare muzicală, prezentarea unui film la cinematograf, un spectacol de circ sau orice competiţie sportivă internă sau internaţională.

Astfel, în simetrie, în ipoteza impozitului pe clădiri şi a impozitului pe teren, sunt reglementate concomitent şi taxa pe clădiri şi taxa pe teren. Aceste două taxe sunt o atenuare a regimului scutirilor din cadrul celor două impozite; taxarea se face în ipoteza în care bunul imobil este (i) proprietate publică sau privată a statului ori a unităţilor administrativ-teritoriale şi concomitent este (ii) concesionate, închiriate, date în administrare ori în folosinţă oricăror entităţi, altele decât cele de drept public[10]. Prin mecanismul de taxare se asigură faptul că exercitarea atributelor de *usus* şi *fructus* în cazul unor imobile, care în folosinţa proprietarului acestora ar fi fost scutite de la impunerea locală, este relevantă fiscal atunci când se face de către entităţi de drept privat. În egală măsură, „taxa" răstoarnă şi regula specifică conform impozitele asupra proprietăţii sunt datorate de proprietar şi nu de locatar (*lato sensu*), respectiv concesionari, locatari, titularii dreptului de administrare sau de folosinţă. Cu privire la regimul juridic al acestor taxe, acesta este identic cu cel al impozitului, pentru care sunt substitut. Din această opţiune normativă, se ridică întrebarea cu privire la natura juridică a acestei „taxe", de vreme ce generic impozitele şi taxele au tehnici diferite de asietă. Înţelegem opţiunea normativă de a crea două formule juridice de impunere, una pentru proprietar şi una pentru locatar, şi de aici opţiunea de a le denumi normativ diferit. Cu toate acestea, raportându-ne la principala caracteristică a taxelor şi anume de a fi datorate în corelaţie cu un serviciu public prestat de o autoritate publică, observăm că în contextul reglementărilor de la art. 455 alin. (2) şi art. 463 alin. (2) C. fisc. se produce o deplasare de resurse, de vreme ce ipoteza de lucru vorbeşte despre clădiri ori terenuri *proprietate publică sau privată a statului ori a unităţilor administrativ-teritoriale* (despre care am putea înţelege că prin transmiterea folosinţei, indiferent de titlu apar ca obiect al unui serviciu public şi anume tocmai această punere la dispoziţie parţială a atributelor proprietarului). Or, dacă bunurile sunt proprietatea publică ori privată a statului, atunci serviciul este prestat de stat, iar venitul rezultat, pentru a reprezenta o taxă propriu-zisă ar trebui să fie colectat la bugetul de stat. Pentru aceste considerent, apreciem că de fapt suntem tot în prezenţa unui impozit (impunere depersonalizată şi nerambursabilă), care nu ţine cont de persoanele parte a raportului juridic fapt generator, ci de locul situării imobilului.

Taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor şi a autorizaţiilor (art. 473-476 C. fisc.) este o reglementare generică, ce obligă orice beneficiar de certificat, aviz sau autorizaţie emis/ă de o autoritate publică locală să plătească o taxă. Dacă, de această dată formula normativă confirmă natura juridică a impunerii, inconsecvenţa normativă derivă din faptul că denumirea marginală a Titlului IX, capitolul V, care utilizează noţiunea la singular şi anume „taxa" este infirmată de conţinutul normativ prin care sunt reglementate două taxe şi anume: taxa pentru eliberarea certificatelor de urbanism, a autorizaţiilor de construire şi a altor avize şi autorizaţii (art. 474 C. fisc.) şi taxa pentru eliberarea autorizaţiilor pentru desfăşurarea unor activităţi (art. 475 C. fisc.). În interiorul art. 474 C. fisc. sunt

[10] Art. 455 alin. 2 C. fisc. pentru taxa pe clădiri şi art. 463 alin. 2 C. fisc. pentru taxa pe teren.

reglementate mai multe forme de taxare cu fapt juridic generator şi conţinut diferit şi anume: taxa pentru eliberarea certificatului de urbanism, taxa pentru prelungirea unui certificat de urbanism, taxa pentru avizarea certificatului de urbanism, taxa pentru eliberarea unei autorizaţii de construire, taxa pentru prelungirea unei autorizaţii de construire, taxa pentru eliberarea autorizaţiei de desfiinţare, totală sau parţială, a unei construcţii; taxa pentru eliberarea autorizaţiei de foraje sau excavări; taxa pentru eliberarea autorizaţiei necesare pentru lucrările de organizare de şantier; taxa pentru eliberarea autorizaţiei de amenajare de tabere de corturi, căsuţe sau rulote ori campinguri; taxa pentru autorizarea amplasării de chioşcuri, containere, tonete, cabine, spaţii de expunere etc.; taxa pentru eliberarea unei autorizaţii privind lucrările de racorduri şi branşamente; taxa pentru eliberarea certificatului de nomenclatură stradală şi adresă. Este lesne de observat din această reglementare extrem de detaliată că autonomia fiscală locală este redusă ca şi dinamică şi apare cumva nefiresc faptul de a reglementa în C. fisc. cuantumul unei taxe, cum este taxa pentru eliberarea certificatului de nomenclatură stradală şi adresă, de până la 9 lei. În această logică a legiuitorului fiscal, puterea de decizie locală de a individualiza nivelul taxei apare ca fiind un exerciţiu cu impact bugetar nesemnificativ şi pe cale de consecinţă contrazicând însăşi necesitatea de a reglementa aceste aspecte în acte normative centrale, de importanţă semnificativă cum este C. fisc.

Taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă şi publicitate reglementată de Titlul IX, capitolul VI C. fisc. urmăreşte aceeaşi dinamică normativă, conţinând de fapt două tipuri de impuneri locale şi anume: taxa pentru serviciile de reclamă şi publicitate (art. 477 C. fisc.) şi taxa pentru afişaj în scop de reclamă şi publicitate (art. 478 C. fisc.). Observăm şi în această materie inconsecvenţa normativă (notă marginală-conţinut), precum şi limitarea deciziilor locale doar la cuantumul taxării.

Taxele speciale (art. 484 C. fisc.) sunt formula normativă sub care ar fi fost de dorit reglementarea integrală a taxelor locale. Temeiul juridic indicat în prima teză a art. 484 alin. (1) C. fisc. este suficient pentru a delimita o autentică taxare locală: *pentru funcţionarea unor servicii publice locale create în interesul persoanelor fizice şi juridice* (...). Detalierea din teza a doua cu referire la promovarea turismului este inutilă şi lezantă pentru autonomia locală, ca de altfel întreaga organizare a materie. Teza de la art. 484 alin. (1) C. fisc. nu este o teză de final de titlu, ci ar fi trebuit să aibă un loc central în această construcţie juridică.

Alte taxe (art. 485 C. fisc.) apare de asemenea ca reglementare superfluă şi centrată pe ideea de control normativ central asupra taxării locale, întrucât indică expres câteva domenii[11] (deci şi extrem de fragmentar) pentru instituirea de taxe locale.

[11] Pentru utilizarea temporară a locurilor publice şi pentru vizitarea muzeelor, caselor memoriale, monumentelor istorice de arhitectură şi arheologice şi altele asemenea; pentru deţinerea sau utilizarea echipamentelor şi utilajelor destinate obţinerii de venituri care folosesc infrastructura publică locală; pentru îndeplinirea procedurii de

Într-o analiză de ansamblu a dinamicii fiscale în planul autonomiei locale, observăm că aceasta tinde spre zero ca impact şi contribuie extrem de limitat la finanţarea serviciilor publice locale. În acest sens, modelul de finanţare al bugetelor locale în România apare ca fiind un model de „vertical fiscal imbalance – dezechilibru fiscal vertical (trad. n.)[12].

3. Principiul autonomiei locale în materie bugetară

Procedura bugetară locală este reglementată prin Legea nr. 273/2006; apreciem că principalele chestiuni privind autonomia locală sunt date de garanţiile specifice din trei surse, şi anume statutul ordonatorilor principali de credite, procedura de elaborare, aprobare şi control politic a bugetelor locale şi nu în ultimul rând de procedura de executare a bugetelor locale.

3.1. Aspecte punctuale privind ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale

Procedura bugetară este construită în jurul conceptului de *ordonator de credite*, întrucât ierarhia ordonatorilor de credite[13] reflectă structura autorităţilor centrale şi locale, inclusiv cu respectarea funcţională a autonomiei autorităţilor centrale şi locale. La nivel local, aceste competenţe de nivel principal sunt date prin dispoziţiile art. 21 din Legea nr. 273/2006 primarilor (de unitate administrativ-teritorială, general al municipiului Bucureşti ori de sectoare) şi preşedinţilor consiliilor judeţene. În această calitate, ordonatorii principale de credite au competenţe în două dimensiuni şi anume repartizarea de credite bugetare către ordonatorii instituţiilor publice subordonate (secundari sau terţiari) şi utilizarea resurselor financiare ale bugetelor proprii. Ambele dimensiuni sunt guvernate de principiul autonomiei locale, pe de o parte prin libertatea de repartizare conform logicii interne a organizării structurilor administraţiei locale şi pe de altă parte prin libertatea de a utiliza resursele financiare locale, aflate la dispoziţia primarului/preşedintelui consiliului judeţean.

---

divorţ pe cale administrativă; pentru eliberarea de copii heliografice de pe planuri cadastrale.

12 P. Watt, "Financing Local Government", în *Local Government Studies*, 2004, vol. 30, nr. 4, p. 613: "When powers of taxation match expenditure responsibilities there is said to be vertical fiscal balance (King, 1984: 137). However, much more common worldwide is vertical fiscal imbalance where taxation powers are inadequate to finance expenditure responsibilities (Ahmed and Craig, 1997)".

13 Ierarhia ordonatorilor de credite la nivel local este reflectată de dispoziţiile art. 21 din Legea nr. 273/2006 şi anume categorii de ordonatori de credite: *(1) Ordonatorii de credite sunt de trei categorii: ordonatori principali, ordonatori secundari şi ordonatori terţiari. (2) Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt primarii unităţilor administrativ-teritoriale, primarul general al municipiului Bucureşti, primarii sectoarelor municipiului Bucureşti şi preşedinţii consiliilor judeţene (...) (4) Conducătorii instituţiilor publice cu personalitate juridică, cărora li se alocă fonduri din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), sunt ordonatori secundari sau terţiari de credite, după caz.*

Aspectele generice privind autonomia decizională şi managerială se completează cu dispoziţiile art. 23 alin. (2) din Legea nr. 273/2006 care instituie o serie de responsabilităţi, *intuitu personae* ale ordonatorilor de credite pentru: a) *elaborarea şi fundamentarea proiectului de buget propriu; b) urmărirea modului de realizare a veniturilor* (cu accent pe supervizarea pe echilibrul bugetar)*; c) angajarea, lichidarea şi ordonanţarea cheltuielilor în limita creditelor bugetare aprobate şi a veniturilor bugetare posibil de încasat; d) integritatea bunurilor aflate în proprietatea sau în administrarea instituţiei pe care o conduc; e) organizarea şi ţinerea la zi a contabilităţii şi prezentarea la termen a situaţiilor financiare asupra situaţiei patrimoniului aflat în administrare şi a execuţiei bugetare; f) organizarea sistemului de monitorizare a programului de achiziţii publice şi a programului de investiţii publice; g) organizarea evidenţei programelor, inclusiv a indicatorilor aferenţi acestora; h) organizarea şi ţinerea la zi a evidenţei patrimoniului,* precum şi alte atribuţii stabilite de dispoziţiile legale.

3.2. Derivate ale autonomiei locale în procesul bugetar: elaborare, aprobare şi control

Procesul bugetar este reglementat în capitolul III din Legea nr. 273/2006. Fără a detalia excesiv procedurile de elaborare, aprobare şi control[14], vom încerca să inventariem faţete ale autonomiei locale în acest context.

Observăm în primul rând, că principiala autonomie locală, confirmată declarativ în multiple ipoteze normative este umbrită de dependenţa bugetelor locale de bugetul central în ceea ce priveşte resursele financiare. Astfel, dacă procedura de elaborare se bazează pe eforturile şi capacitatea decizională a ordonatorilor de credite principali, normele de elaborare sunt uniforme (fapt reflectat de scrisoarea cadru), că există o tendinţă de cuantificare a acestor eforturi sub supervizarea Ministerului Finanţelor Publice (art. 38 din Legea nr. 273/2006: *Ordonatorii principali de credite, (...) depun la direcţiile generale ale finanţelor publice, (...), proiectele bugetelor locale echilibrate (...), urmând ca acestea să transmită proiectele bugetelor locale pe ansamblul judeţului şi municipiului Bucureşti la Ministerul Finanţelor Publice (...).)* Dacă intuitiv înţelegem că această dispoziţie derivă din două deziderate şi anume estimarea diferenţelor bugetare la nivel de judeţ şi luarea deciziilor privind măsurile de echilibrare (implicit în scopul consolidării efortului bugetar) pe de o parte, iar pe de altă parte un control asupra deficitului bugetar, apreciem că per ansamblu suntem în prezenţa unor mecanisme bugetare relativ dependente.

În al doilea rând, subliniem faptul că procedural elaborarea bugetului local suferă de o dependenţă semnificativă faţă de elaborarea şi aprobarea bugetului de stat, de vreme ce conform art. 39 şi urm. din Legea nr. 273/2006, etape procedurii bugetare locale sunt stabilite ca şi calendar prin raportare la aprobarea bugetului de stat şi publicarea acestuia în Monitorul Oficial.

---

[14] Pentru detalii, a se vedea: D.D. Şaguna, O.G. Molea, D. Calciu Văduva, *Drept financiar public*, ed. a 7-a, Editura C.H. Beck, 2019, pp. 100 şi urm.

În al treilea rând, considerăm că rezervele noastre privind plenitudinea autonomiei locale în cadrul procesului bugetar sunt confirmate, chiar de formulele normative, de vreme ce art. 39 din Legea nr. 273/2006 poartă nota marginală: *Aprobarea şi centralizarea bugetelor locale*, context în care aparatul administrativ central cu competenţe în domeniul administrativ direcţiile generale ale finanţelor publice au competenţa de a „întocmi" bugete pe ansamblul fiecărui judeţ, respectiv al municipiului Bucureşti, atât către Ministerul Finanţelor Publice, cât şi Ministerul Afacerilor Interne[15].

În ceea ce priveşte aprobarea bugetelor locale şi controlul politic, observăm că prin rolul central acordat consiliilor locale ori consiliilor judeţene, se confirmă garanţia deplină a autonomiei locale, implicit sub aspectul unor eventuale modificări ale proiectelor propuse de ordonatorii principali de credite.

3.3. Derivate ale autonomiei locale în procesul bugetar: executarea bugetelor

În procesul bugetar, etapa continuă a executării bugetului, cu durată anuală este guvernat de autonomia ordonatorului de credite şi deplina sa responsabilitate. Dacă procedura cvadru-fazică a executării unui credit bugetar (angajare, lichidare, ordonanţare şi plată) este în puterea ordonatorului de credit, cu atenuarea instituită de controlul financiar preventiv intern ori extern, demersurile prealabile privind repartizarea creditelor bugetare şi corelarea acestora cu angajamentele bugetare sunt de asemenea limitate de o serie de intervenţii cu rol de supervizare. Astfel, conform art. 4^2 din Legea nr. 273/2006 dispune: *proiectele angajamentelor legale din care rezultă cheltuieli pentru investiţii publice, iniţiate de unităţile/subdiviziunile administrativ-teritoriale şi instituţiile publice din subordinea acestora, indiferent de sistemul de finanţare, se transmit unităţilor teritoriale ale Trezoreriei Statului în vederea avizării din punctul de vedere al încadrării sumelor în creditele de angajament şi bugetare rămase disponibile.* Observăm astfel că chiar şi în ipoteza finanţării din resurse locale, ce asigură maximul de autonomie în această materie filtrul de disponibilitate cu caracter central şi condiţional este aplicabil.

4. Principiul descentralizării şi distribuirea de resurse financiare central-locale

Reglementarea normativă consacră la nivel de principiu, poate sub o notă marginală criticabil formulată, dreptul unităţilor administrativ-teritoriale la

[15] Art. 39 alin. (9) din Legea nr. 273/2006: *Direcţiile generale ale finanţelor publice, în termen de 10 zile de la primirea bugetelor locale aprobate, întocmesc şi transmit Ministerului Finanţelor Publice, inclusiv în format electronic, bugetele pe ansamblul fiecărui judeţ, respectiv al municipiului Bucureşti, grupate în cadrul fiecărui judeţ şi al municipiului Bucureşti, pe comune, oraşe, municipii, sectoare ale municipiului Bucureşti şi pe judeţ, pe structura clasificaţiei bugetare. (10) Direcţiile generale ale finanţelor publice, (...), transmit Ministerului Administraţiei şi Internelor, (...) bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), pe judeţ, respectiv pe fiecare unitate/subdiviziune administrativ-teritorială, pe structura clasificaţiei bugetare.*

resurse financiare suficiente, pe care autorităţile administraţiei publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuţiilor lor, pe baza şi în limitele prevăzute de lege (conform art. 16 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 cu nota marginală *principiul autonomiei locale financiare*). Or, acest drept presupune aşa cum am arătat o serie de limitări stricte în materie de dinamică fiscală a veniturilor proprii (a se vedea supra pct. 2) şi o serie de incidenţe ce ţin mai degrabă de descentralizare în sensul că sunt organizate în jurul preocupării centrale de a asigura finanţare suficientă în scopul executării atribuţiilor transferate[16] în domeniul de competenţă al autorităţilor administraţiei publice locale privind furnizarea de servicii publice[17]. Această distribuire are ca temei principiul consacrat în Carta Europeană pentru Autonomie Locală ce stipulează la art. 4 pct. 3 „exerciţiul responsabilităţilor publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferinţă acelor autorităţi, care sunt cele mai apropiate de cetăţeni"[18].

Aşa cum am menţionat în acest context demersul de finanţare este o consecinţă a modului de structurare a piramidei serviciilor publice; transferul trifazic competenţe administrative[19] – competenţe financiare – resurse financiare se derulează într-o firească fluiditate pornind de la competenţa administrativă, urmată de resursă aferentă. În condiţiile Legii nr. 273/2006, aceste resurse sunt distribuite în trei forme cu funcţii diferite.

4.1. Descentralizare şi cote defalcate din impozitul pe venit

Cotele defalcate sunt reglementate prin art. 32 din Legea nr. 273/2006 şi se alocă lunar în trei direcţii: 63% la bugetele locale ale comunelor, oraşelor şi municipiilor; 14% la bugetul local al judeţului; 14% pentru echilibrarea bugetelor locale[20]; 6% pentru repartizare bugetelor locale şi 3% pentru finanţarea locală a instituţiilor de spectacole şi concerte.

Observăm aici o alegere înţeleaptă a legiuitorului (alegere comună cu alte sisteme normative) şi anume opţiunea pentru impozitul pe venit (cu excepţia veniturilor din pensii) datorat de persoana fizică (ipoteză în care se accentuează legătură dintre cele două ipoteze ale persoanei fizice în raporturile de drept financiar şi anume furnizor al resurselor fiscale şi beneficiar al serviciilor publice),

---

16 F. Tudor, „Inconvenientele financiare ale descentralizării" în *Studia Universitatis Vasile Goldiş, Arad – Seria Ştiinţe Economice*, 3/2009, pp. 335-339.

17 Art. 39 alin. (3) din Legea nr. 273/2006: *Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităţilor administraţiei publice locale în domeniul lor de competenţă.*

18 B. Voicu, Şt. Şuta, „Subsidiaritatea şi autonomia locală – principii de organizare administrativă", în *Revista transilvană de ştiinţe administrative*, nr. 1(4)/2000, p. 99.

19 Pentru detalii, a se vedea: A. Profiroiu, M. Profiroiu, „Autonomia financiară a colectivităţilor locale din România – premisă a succesului descentralizării" în *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. 19/2007, pp. 77-85.

20 Aceste cote sunt cele aplicabile în anul bugetar 2020 şi sunt derogatorii de la cotele regulă 47%, 13% şi respectiv 22%.

precum şi opţiunea pentru criteriul teritorial (teritoriu îşi desfăşoară activitatea plătitorii de impozit pe venit)[21].

În egală măsură, putem ridica întrebarea raportat la volumul semnificativ de impozit pe venit astfel distribuit (în mod obişnuit 82%, în 2020 100% – posibilitatea de a modifica procentele de distribuţie prin legea bugetară anuală constituie o perturbare a garanţiilor privind autonomia), de ce acest impozit nu a devenit încă un veritabil impozit local, colectat direct de către unităţile administrativ-teritoriale. Pentru a răspunde, trebuie să ţinem cont de două elemente specifice şi anume componenta de echilibrare şi dubla destinaţie – bugete de municipiu, oraş ori comună şi bugete de judeţ. Or, la acest moment, capacitate tehnică de colectare fiscală (şi aşa destul de redusă) au doar municipiile, oraşele şi comunele. Pentru aceste considerente, este pus în funcţiune un veritabil circuit de comunicare a resurselor financiare. Observăm că intrinsec acest circuit are o anumită garanţie de imparţialitate din două surse; pe de o parte din fixarea procentuală la nivel normativ central a cotelor de distribuit, care nu lasă loc arbitrariului politic (decât în limita modificării procentelor distribuite) şi pe de altă parte de competenţa de virare ce revine Ministerului Finanţelor Publice, în calitatea sa de autoritate financiară.

Dinamica fiscală centrală determină consecinţe şi acest plan, creându-se un tunel de comunicare între sustenabilitatea fiscală centrală şi resursele publice locale, prima dintre acestea fiind condiţionată de „o serie de variabile, cum ar fi surplusul ori deficitul bugetar, produsul intern brut, activitatea turistică şi concentrarea (geografică) a companiilor”[22].

La capitolul consecinţe ale circuitului de cote defalcate reţinem faptul că acestea sunt direct proporţionale, cu cantitatea de impozit pe venit colectată la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale şi implicit cu nivelul veniturilor persoanelor fizice. Pe cale de consecinţă, localităţi cu populaţie similară (şi deci cu consum relativ similar de servicii publice) vor avea venituri diferite din cote defalcate. Pentru a exemplifica, vom face trimitere la bugetele pentru anul 2020 ale municipiului Iaşi şi municipiului Cluj, care au venituri din cote defalcate de 397.978 mii de lei[23] (Iaşi din totalul de 1,15 miliarde lei, reprezentând 34% din

[21] Cota de 82% din impozitul pe venit pentru municipiul Bucureşti se repartizează: 23,5% la bugetele locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti, 47,5% la bugetul local al municipiului Bucureşti şi 11% într-un cont distinct deschis pe seama Direcţiei Generale a Finanţelor Publice a Municipiului Bucureşti pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor şi municipiului Bucureşti.

[22] M.P. Rodríguez Bolívar, A. Navarro Galera, L. Alcaide Muñoz, M.D. López Subirés, „Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study” în *Local Government Studies*, 42:1, p. 32. În acelaşi sens, a se vedea şi: John Hood Peter Young (2005), „Risk financing in UK local authorities: is there a case for risk pooling?”, în *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18 Iss 6 pp. 563-578.

[23] http://www.primaria-iasi.ro/portal-primaria-municipiului-iasi/bugetul-local-2020/9640/bugetul-local, consultat în 01.05.2020.

totalul de venituri), respectiv 606.262 mii lei[24] (Cluj din totalul de 1,52 miliarde lei, reprezentând 40% din totalul de venituri).

4.2. Descentralizare şi sume defalcate din TVA

Sumele defalcate sunt instrumente create în reacţie la dezechilibrele ce decurg din distribuirea de cote-defalcate şi au drept scop finanţarea unor destinaţii speciale şi echilibrarea bugetelor locale. Efortul bugetar la bugetul de stat[25] este de 15 miliarde de lei şi anume 20% din TVA colectată, ceea ce reprezintă aproximativ 9% din totalul de venituri ale bugetului de stat. Aparent dezideratul echilibrării ar fi un absolut normativ, însă raportat la exemplificarea precedentă, efectul de echilibrare nu tinde spre absolut, ci spre asigurarea nivelului minim de finanţare în implementarea principiului descentralizării privitor la serviciile publice. Menţionăm că în anul 2020, sumele defalcate pentru municipiul Iaşi sunt de 56.945.000 (0,048% din totalul de venituri) lei şi pentru municipiul Cluj de 54.070.000 lei (0,036% din totalul de venituri).

Vocaţia de asigurare a funcţiilor administraţiei locale în scopul atingerii obiectivelor de fiabilitate în context de descentralizare rezultă din criteriile de determinare şi anume: capacitatea financiară determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, în proporţie de 70%, potrivit formulei de calcul[26] şi suprafaţa judeţului în proporţie de 30%.

Chestiunile subsecvente privind echilibrarea intra-judeţeană stau fără doar şi poate sub semnul descentralizării, de vreme ce dispoziţiile art. 33 alin. (3) din Legea nr. 273/2006 şi urm. stabilesc criterii matematice de distribuire. Aceste modele normative deşi par relativ inflexibile (fapt contrar mecanismelor autonomiei) asigură predictibilitate şi o distribuţie exclusiv valorică a resurselor financiare, cu luare în considerare a elementelor de volum privind serviciile publice de asigurat de către unităţile administrativ-teritoriale. Raportarea la indicatorii „impozit pe venit mediu pe locuitor/pe unitatea administrativ-teritorială" şi „impozit pe venit mediu pe locuitor/pe ansamblul judeţului" tinde să confirme acest efect egalizator al sumelor defalcate, care ţine exclusiv de descentralizare şi preocuparea de a asigura servicii publice unitare (coeziune socială) şi aproape neagă mecanismele interne ale autonomiei locale, ce ar deriva în mod firesc din competitivitate reflectată din economia locală spre finanţele locale.

---

24 https://primariaclujnapoca.ro/cetateni/dezbatere-publica/proiectul-de-buget-al-municipiului-cluj-napoca-pe-anul-2020/, consultat în 01.05.2020.

25 static.anaf.ro › static › Anaf › legislatie › L_5_2020.

26 $$Sr.j = \frac{\frac{Ivm.tj}{Ivm.j} \times \frac{Nr.\ loc.j}{Nr.\ loc.tj}}{\sum_{j=1}^{n} \left[\frac{Ivm.tj}{Ivm.j} \times \frac{Nr.\ loc.\ j}{Nr.\ loc.\ tj} \right]} \times Sr.tj,$$, unde Sr.j – sume defalcate repartizate judeţului; Sr.tj – sume defalcate de repartizat pe total judeţe; Ivm.j – impozitul pe venit mediu pe locuitor încasat pe judeţ în anul anterior anului de calcul; Ivm.tj – impozitul pe venit mediu pe locuitor încasat pe total judeţe în anul anterior anului de calcul; Nr.loc.j – numărul locuitorilor din judeţ; Nr.loc.tj – suma locuitorilor judeţelor.

Funcţia egalizatoare a sumelor defalcate este condiţionată şi limitativă, însă previne riscul universal recunoscut ca „majorarea gradului de descentralizare financiară şi autonomie financiară să adâncească disparităţile dintre regiuni bogate şi regiuni sărace, atât cu privire la rata de dezvoltare, cât şi la nivelurile de welfare”[27].

4.3. Descentralizare şi transferuri consolidabile pentru bugetele locale

Transferurile consolidabile reprezintă sume de la bugetul de stat acordate pentru finanţarea din împrumuturi externe la a căror realizare contribuie şi Guvernul. În bugetul de stat pentru anul 2020, acestea reprezintă 8% din cheltuielile centrale. Specific acestui tip de distribuire de sume este lipsa oricărei puteri de decizie a autorităţii locale privind destinaţia acestor sume şi încadrarea acestora într-un context mai alerg al finanţării unor obiective de interes naţional. Pe cale de consecinţă, suntem în prezenţa unei descentralizări *stricto sensu*, construită pe modelul transmiterea atribuţiilor – transmiterea finanţării.

4.4. Descentralizare şi subvenţii pentru bugetele locale

În absenţa oricăror linii directoare privind autonomia locală, sunt distribuite către bugetele locale sume de la bugetul de stat cu titlul de subvenţii. Specific este faptul că acestea au destinaţia stabilită prin Legea bugetului de stat, pe categorii, atât pentru bugetele judeţelor[28], cât şi pentru bugetele municipiilor,

---

[27] I. Livingstone, R. Charlton „Financing Decentralized Development in a Low-Income Country: Raising Revenue for Local Government in Uganda”, în *Development and change*, Vol. 32, nr. 1, Ianuarie 2001, p. 82.

[28] 14. Subvenţii de la bugetul de stat: a) Aeroporturi de interes local; b) Planuri şi regulamente de urbanism; c) Finanţarea acţiunilor privind reducerea riscului seismic al construcţiilor existente cu destinaţie de locuinţă; d) Subvenţii pentru finanţarea programelor multianuale prioritare de mediu şi gospodărire a apelor; e) Finanţarea drepturilor acordate persoanelor cu handicap; f) Finanţarea unor cheltuieli de capital ale unităţilor de învăţământ preuniversitar; g) Subvenţii primite din Fondul Naţional de Dezvoltare; h) Subvenţii de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanţarea investiţiilor în sănătate; i) Subvenţii din veniturile proprii ale Ministerului Sănătăţii către bugetele locale pentru finanţarea investiţiilor în sănătate; j) Subvenţii de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susţinerii derulării proiectelor finanţate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare; k) Subvenţii primite din Fondul de intervenţie; l) Finanţarea lucrărilor de cadastru imobiliar; m) Subvenţii din bugetul de stat pentru finanţarea unităţilor de asistenţă medico-sociale; n) Subvenţii de la bugetul de stat către bugetele locale pentru realizarea obiectivelor de investiţii în turism; o) Subvenţii din bugetul de stat pentru finanţarea sănătăţii; p) Sume primite de administraţiile locale în cadrul programelor FEGA implementate de APIA; q) Subvenţii primite de la bugetul de stat pentru finanţarea unor programe de interes naţional; r) Subvenţii primite de la bugetul de stat pentru finanţarea investiţiilor pentru instituţii publice de asistenţă socială şi unităţi de asistenţă medico sociale; s) Sume alocate din bugetul de stat aferente corecţiilor financiare; ş) Finanţarea Programului Naţional de Dezvoltare Locală; t) Subvenţii din bugetul de stat alocate conform contractelor încheiate cu direcţiile de sănătate publică; ţ) Subvenţii de la

oraşelor şi comunelor[29]. Observăm că pe lângă caracterul extrem de precis al destinaţiei acestor resurse distribuite de la bugetul de stat la bugetele locale, aceste resurse sunt distribuite fără un algoritm matematic adiacent cum este cel al cotelor defalcate ori sumelor defalcate, care să funcţioneze ca şi garant împotriva aleatoriului din eventuale decizii politice. În egală măsură, observăm că aceste resurse au un aport consistent şi extrem de variat ca volum în dinamica de finanţare a bugetelor locale; spre exemplu, municipiul Iaşi primeşte 145 milioane lei în subvenţii (aproximativ 12% din totalul de venituri), iar municipiul Cluj 99 de milioane lei (aproximativ 6% din totalul de venituri). Mecanismul extrem de util

bugetul de stat către bugetele locale necesare susţinerii derulării proiectelor finanţate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare aferente perioadei de programare 2014-2020; u) Subvenţii pentru realizarea activităţii de colectare, transport, depozitare şi neutralizare a deşeurilor de origine animală.

29 Subvenţii de la bugetul de stat: a) Programul Termoficare; b) Investiţii finanţate parţial din împrumuturi externe; c) Aeroporturi de interes local; d) Planuri şi regulamente de urbanism; e) Străzi care se vor amenaja în perimetrele destinate construcţiilor de cvartale de locuinţe noi; f) Finanţarea acţiunilor privind reducerea riscului seismic al construcţiilor existente cu destinaţie de locuinţă; g) Subvenţii pentru reabilitarea termică a clădirilor de locuit; h) Finanţarea unor cheltuieli de capital ale unităţilor de învăţământ preuniversitar; i) Subvenţii primite din Fondul Naţional de Dezvoltare; j) Subvenţii de la bugetul de stat către bugetele locale pentru finanţarea investiţiilor în sănătate; k) Subvenţii din veniturile proprii ale Ministerului Sănătăţii către bugetele locale pentru finanţarea investiţiilor în sănătate; l) Subvenţii de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susţinerii derulării proiectelor finanţate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare m) Subvenţii primite din Fondul de intervenţie; n) Finanţarea lucrărilor de cadastru imobiliar; o) Subvenţii pentru acordarea ajutorului pentru încălzirea locuinţei cu lemne, cărbuni, combustibili petrolieri; p) Subvenţii din bugetul de stat pentru finanţarea unităţilor de asistenţă medico-sociale; q) Subvenţii din bugetul de stat către bugetele locale pentru realizarea obiectivelor de investiţii în turism; r) Subvenţii din bugetul de stat pentru finanţarea sănătăţii s) Sume primite de administraţiile locale în cadrul programelor FEGA implementate de APIA; ş) Sume primite de administraţiile locale în cadrul programelor finanţate din Fondul Social European; t) Subvenţii primite de la bugetul de stat pentru finanţarea unor programe de interes naţional; ţ) Subvenţii primite de la bugetul de stat pentru finanţarea investiţiilor pentru instituţii publice de asistenţă socială şi unităţi de asistenţă medico-sociale; u) Subvenţii pentru sprijinirea construirii de locuinţe; v) Subvenţii pentru finanţarea locuinţelor sociale; w) Sume alocate din bugetul de stat aferente corecţiilor financiare; x) Finanţarea Programului Naţional de Dezvoltare Locală; y) Subvenţii din bugetul de stat alocate conform contractelor încheiate cu direcţiile de sănătate publică; z) Subvenţii din sume obţinute în urma scoaterii la licitaţie a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră pentru finanţarea proiectelor de investiţii; aa) Subvenţii de la bugetul de stat către bugetele locale necesare susţinerii derulării proiectelor finanţate din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare aferente perioadei de programare 2014 – 2020; ab) Subvenţii pentru realizarea activităţii de colectare, transport, depozitare şi neutralizare a deşeurilor de origine animală**) ac) Subvenţii primite în cadrul Programului staţiuni balneare ad) Subvenţii pentru finanţarea liceelor tehnologice cu profil preponderent agricol.

pentru a compensa diferenţe de auto-finanţare ori cvasi-auto-finanţare (cote-defalcate) este nociv pentru conceptele de autonomie locală şi descentralizare.

5. Autonomie în contextul UE: surse de finanţare

În analiza bugetelor locale contemporane, observăm o semnificativă dimensiune a aportului de resurse din finanţări europene, spre exemplu, 28% la Bugetul Municipiului Iaşi pentru anul 2020 şi 18% la bugetul municipiului Cluj, valori şi cuantum diferite (331.290.000 – Iaşi, 283.290.269-Cluj). Trebuie să subliniem că aceste informaţii dau un nou sens noţiunii de autonomie locală, întrucât finanţările europene, deşi sunt tematice (resurse umane, infrastructură, coeziune, mediu etc.) accentuează gestiunea localizată la nivel de unitate administrativ-teritorială, de vreme ce resursele acestea se accesează opţional, pe temei contractual. Desigur, regula că finanţatorul decide destinaţia de cheltuire apare ca o limitare a dreptului de dispoziţie asupra resurselor al unei entităţi publice, dar având în vedere direcţiile europene strategice, destul de atente la nevoile regionale, precum şi procedurile de accesare a acestor finanţări (pe temeiuri contractuale, în baza unui concurs de proiecte), apreciem că sunt dovada unui management local eficient şi un exerciţiu de autonomie, mai consistent decât sumele defalcate ori subvenţiile.

De lege ferenda, se impune ca şi finanţările naţionale să accentueze preocupările regionale şi dinamica concurenţială de finanţare, deşi Fondul Naţional de Dezvoltare Regională este un exerciţiu oportun în această direcţie.

6. Concluzii

Concluziile studiului nostru derivă din aspectele analizate până aici şi din observaţiile punctuale făcute. Apreciem că la acest moment finanţarea locală nu este caracterizată decât parţial şi insignifiant de o adevărată autonomie şi mecanismele de finanţare ale bugetelor locale, cu excepţia veniturilor proprii şi cu anumită atenuare specifică a fondurilor europene sunt dependente de efortul bugetar central şi de direcţiile de acţiuni indicate tot central. Motivele acestui *status quo* sunt aşa cum rezultă din analiza noastră instituite prin acte normative centrale, printre acestea numărându-se marja redusă de apreciere în materia impozitelor şi taxelor locale, lipsa capacităţii administrativ-fiscale, volumul identic şi destul de consistent al serviciilor publice de livrat. Astfel, apare destul de evident faptul că finanţarea unităţilor administrativ locale este o chestiune ce se fondează eminamente pe principiul descentralizării, resursele financiare sub formă de sume defalcate, transferuri consolidabile şi subvenţii având un singur deziderat şi anume furnizarea relativ unitară a serviciilor publice locale, sens în care autorităţile publice sunt vase comunicante între puterea centrală şi beneficiarul de servicii publice.

De lege ferenda, apreciem că se impune o extindere a competenţelor fiscale autentice ale entităţilor locale, dincolo de simple exerciţii de imagine cum apar a fi actualele impozite şi taxe locale. Instituirea unui impozit local consistent, cum ar fi impozitul pe venit ar fi o soluţie fiabilă, atât pentru dezvoltarea capacităţii

fiscale a unităţilor administrativ-teritoriale, cât şi pentru o dimensionare autonomă a bugetelor locale. Mai mult, apreciem că este strict necesar a se renunţa la practica subvenţionării anumitor activităţi, întrucât această tehnică, pe lângă faptul că nu este reglementată prin Legea nr. 273/2006 (şi se sustrage astfel unor limitări normative) nu face decât să accentueze dependenţa financiară şi de ce nu şi politică a entităţilor locale faţă de bugetul de stat.