



# RECLAMI

**Indicatorii Fiscali de Descentralizare pentru**

**Europa de Sud-Est:  
2006-2011**



NALAS  
NALAS  
NALAS  
NALAS  
NALAS



Congresul  
Autoritatilor Locale  
din Moldova



Rețeaua Asociațiilor  
Autorităților Locale  
din Europa de Sud-Es  
(NALAS)





# RECLAMI

Indicatorii Fiscali de Descentralizare pentru

Europa de Sud-Est:

# 2006-2011



Congresul Autoritatilor  
Locale din Moldova



Rețeaua Asociațiilor  
Autorităților Locale din  
Europa de Sud-Est

Ediția a doua  
Noiembrie 2012



Acest raport reprezintă efortul de colaborare a Grupului Operativ NALAS privind Descentralizarea Fiscală (TF FD)

**Autorii:**

**Levitas Anthony**, Expert Internațional în Relații Interguvernamentale Fiscale, și

**Alkan Adil**, reprezentând Uniunea Municipalităților din Marmara

**Comsa Radu**, reprezentând Asociația Comunelor din România

**Cuibus Mariana**, Federația Română a Autorităților Locale

**Djukic Zana**, reprezentând Uniunea Municipalităților din Muntenegru

**Elezi Shiret**, reprezentând Asociația Municipalităților Macedonene

**Pejovic Dusko**, reprezentând Asociația Orașelor și Municipalităților din Republica Srpska

**Kovacevic Dzenita**, reprezentând Asociația Municipalităților și Orașelor a Federației Bosnia și Herțegovina

**Martinovic Mirko**, reprezentând Asociația Municipalităților din Republica Croația

**Milunovic Vilma**, reprezentând Asociația Municipalităților Slovene

**Naic Dunja**, reprezentând Conferința Permanentă a Orașelor și Municipalităților

**Nikolova Mariana**, reprezentând Asociația Națională a Municipalităților din Republica Bulgaria

**Osadci Alexandru**, reprezentând Congresul Autorităților Locale din Moldova

**Runtic Dario**, reprezentând Asociația Municipalităților din Republica Croația

**Sadikaj Osman**, reprezentând Asociația Municipalităților din Kosovo

**Savov Emil**, reprezentând Asociația Națională a Municipalităților din Republica Bulgaria

**Stefancu Adrian**, reprezentând Federația Română a Autorităților Locale

**Tuni Vasilika**, reprezentând Asociația Municipalităților Albaneze

**Cu suportul:**

**Managerii de Cunoștințe NALAS**

**Josifov Gjorgji**, suportul TF FD în 2010 și 2011 în domeniul împrumuturilor publice locale

**Zajazi Kelmend**, Director Executiv NALAS

**Ilijeva – Acevska Natasha**, Ofițer de Program NALAS

# RAPORTUL PE SCURT:

**D**escentralizarea în Europa de Sud-Est este încă în curs de desfășurare: În nici o țară din regiune, veniturile sau cheltuielile autorităților locale nu au atins media pentru UE, fie ca aceasta este un procent din PIB sau din totalul veniturilor publice.

**În ultimii cinci ani, au existat câteva schimbări majore în responsabilitățile financiare sau de serviciu ale administrațiilor locale din Europa de Sud-Est.** Acest lucru sugerează faptul că politicile destinate să transfere putere și bani autorităților locale, care au început la sfârșitul anilor 1990, au suferit eșec, iar în unele țări s-au oprit.

O parte din explicația pentru această pierdere a momentului poate fi structurală. Pe de o parte, **densitatea scăzută a populației autorităților locale în cea mai mare parte a Europei de Sud-Est, face furnizarea serviciilor publice către localitățile dispersate dificilă și costisitoare.** Pe de altă parte, **concentrarea disproportționată a oamenilor, bogăției și puterii în regiunea orașelor-capitale, a împiedicat dezvoltarea sistemelor eficiente de egalizare. De asemenea, ea a făcut mai grea atribuirea către autoritățile locale a surselor robuste de venituri proprii.**

**De-a lungul regiunii, granturile necondiționate joacă un rol relativ modest în finanțarea autorităților locale.** Acest lucru este important deoarece prin granturile necondiționate, cele mai multe țări oferă celor mai sărace autorități locale venituri suplimentare. Subutilizarea granturilor necondiționate ridică întrebări importante despre echitatea sistemelor de finanțare interguvernamentală din regiune.

**În mare parte a regiunii, autoritățile locale derivă cantități semnificative de venituri proprii din instrumentele cvasi-fiscale impuse pe tranzacțiile imobiliare, noile investiții și operațiunile de afaceri.** Într-un număr de țări, autoritățile centrale se mișcă în vederea constrângerii acestor practici, pentru a îmbunătăți „mediul favorabil de afaceri”. Cât de legitime ar fi aceste eforturi, ele vor scădea autonomia financiară deja limitată a autorităților locale, cu excepția cazului când se vor găsi căi pentru a înlocui veniturile pierdute.

**Nicăieri în Europa de Sud-Est Taxa pe Proprietate nu produce venituri egale cu 1% din PIB, media pentru UE,** iar colectarea Taxei pe Proprietate trebuie să fie îmbunătățită peste tot. În același timp, este ireal să așteptăm ca Taxa pe Proprietate să cedeze ceva, precum veniturile în America de Nord (părți ale) sau Scandinavia (2-3% din PIB). În plus, realizarea normelor UE nu va îmbunătăți radical autonomia fiscală a autorităților locale din regiune. Ca rezultat, eforturile privind creșterea competențelor fiscale ale autorităților locale ar trebui să includă oferirea dreptului de a impune taxe suplimentare pe Impozitul pe Venit al Persoanelor - așa precum este deja realizat în Muntenegru și Croația.

**Cheltuielile pentru investiții ale autorităților locale în mai multe țări din regiune sunt mult sub media UE, și încă departe sub media pentru cele opt țări foste comuniste care au aderat la UE în 2004.** Acest lucru este deosebit de tulburător având în vedere statutul neglijat și subdezvoltat al mediului costisitor și infrastructurii rețelei fiindcă autoritățile locale au fost peste tot însărcinate, cu menținerea și în cele mai multe țări construirea, pentru prima dată.

**În cea mai mare parte a regiunii, situația financiară a autorităților locale s-a deteriorat în ultimii cinci ani și, în multe privințe 2011 a fost caracterizat de scăderi suplimentare atât în venituri, cât și în cheltuieli.** În câteva țări, tendința a fost mai pozitivă. Însă, aceste traiectorii financiare diferite, pur și simplu nu pot fi explicate de modul diferit în care recesiunea globală din 2008/09 a afectat economiile din regiune: În timp ce efectele recesiunii globale au fost departe de uniformă, politicile autorităților centrale, atât ca răspuns la aceasta, cât și în general în raport cu autoritățile locale, de asemenea, diferă semnificativ în întreaga regiune.

În cea mai mare parte din Sud-Estul Europei, autorităților locale nu li s-a atribuit funcții semnificative din sectorul social. **Cu toate acestea, în România, Bulgaria, Moldova, Macedonia și Kosovo<sup>9</sup>, autoritățile locale sunt pe deplin responsabile pentru finanțarea învățământului preuniversitar, inclusiv și pentru achitarea salariilor profesorilor. În toate din ele, dar în special în Bulgaria și Macedonia - există dovezi că autoritățile locale și/sau școlile sunt subfinanțate.** În plus, „blocul” granturilor pe care îl primesc autoritățile pentru învățământul preuniversitar, în cele mai multe țări, nu funcționează ca bloc de granturi, și în majoritatea cazurilor rămân supra alocate. Datoria publică generală în Europa de Sud-Est este, în general, cu mult sub limitele stabilite de Tratatul de la Maastricht. Aceasta este o veste bună, pentru că înseamnă că în cele mai multe țări, împrumuturile publice locale pot fi extinse în mod semnificativ, fără a pune în pericol limitele Tratatului de la Maastricht.

**Nicăieri în regiune, totalul datoriei restante a autorităților locale nu depășește 3% din PIB sau 8.5% din totalul datoriei publice.** Există unele dovezi că autoritățile locale din Muntenegru, România și Serbia au apelat la piața datoriilor pentru a compensa veniturile pierdute în timpul recesiunii globale.

**Autoritățile locale în Europa de Sud-Est cheltuie proporții mai mari din venitul lor pe investiții decât omologii lor din UE în ciuda faptului că primesc cote semnificativ mai mici din totalul veniturilor publice.** Într-adevăr, investițiile publice locale ca procent din PIB a fost în mare parte, dacă nu în toată regiunea, mai mare în ultimii șase ani decât în UE în sine. Aceasta este o veste bună, și înseamnă că municipalitățile din Europa de Sud-Est lucrează din greu pentru a compensa deficitele masive de infrastructură pe care le-au moștenit din trecut. Cu toate acestea, cheltuielile pentru investiții, în unele țări rămân scăzute, în timp ce în altele, aceasta sunt conduse de cheltuielile jurisdicțiilor mai bogate.

---

<sup>9</sup> Această desemnare nu aduce prejudiciu pozițiilor privind statutul, și se înscrie în UNSC 1244 și Avizul ICJ privind declarația de independența a Kosovo.

# INTRODUCERE

**A**cest raport a fost elaborat de Grupul Operativ privind Descentralizarea Fiscală a Rețelei Asociațiilor Autorităților Locale din Sud-Estul Europei (NALAS). Aceasta este a doua ediție a ceea ce NALAS așteaptă să fie un efort continuu pentru a oferi factorilor de decizie politică națională și locală, cercetătorilor și observatorilor interesați externi, date comparative de încredere privind finanțele municipale și relațiile interguvernamentale fiscale în Europa de Sud-Est.

Prima ediție a raportului a fost publicată în Martie 2011 și a acoperit anii 2006-2010. Aceasta ediție extinde perioada analizată prin 2011, și adâncește anumite aspecte ale analizei. În special, au fost efectuate mai multe analize privind cheltuielile autorităților locale și privind efectele recesiunii globale - acum complicate de incertitudinea privind viitorul Uniunii Europene — pe regiune.

La fel de important este faptul că, au fost efectuate îmbunătățiri semnificative în calitatea datelor. Datele pentru aproximativ toți membrii sunt acum complete pentru practic toți anii analizați, iar erorile apărute în prima ediție au fost corectate<sup>10</sup>. Totuși, raportul, ca și obiectul său de analiză, este încă în curs de desfășurare și în timp, NALAS speră să îl extindă și aprofundeze, ca răspuns la nevoile atât a membrilor săi, cât și a observatorilor interesați.

În special, ne așteptăm să extindem raportul pentru a include analiza cheltuielilor după funcție, precum și pentru a examina echitatea orizontală a sistemelor de finanțare interguvernamentală din regiune. Într-adevăr, la revizuirea indicatorilor

<sup>2</sup> Cele mai importante din aceste erori au fost că datele croate privind veniturile și cheltuielile autorităților locale, nu includ toate jurisdicțiile; că datele privind cheltuielile pentru investiții ale autorităților locale bulgare nu includ cheltuielile pentru finanțarea fondurilor structurale ale UE; și că datele privind cheltuielile publice totale în Kosovo a fost pentru guvernul central, și nu pentru guvernul general.



conținută în raport, este important de reținut faptul că încă suntem în imposibilitatea de a oferi date fiabile despre distribuția veniturilor și cheltuielilor autorităților locale de diferite tipuri și dimensiuni. Acest lucru este problematic, deoarece după cum observăm, există suficiente semne să credem că la mulți membri ai grupului, datele privind veniturile și cheltuielile (în special cele, ce se referă la investiții capitale) sunt denaturate destul de mult.

Cu toate acestea, astăzi, raportul oferă o imagine fiabilă a structurii, funcțiilor, și finanțării autorităților locale din Europa de Sud-Est, precum și o prezentare generală despre felul în care relațiile financiare interguvernamentale au evoluat în perioada de turbulentă economică din anii 2006-2011.

Ne așteptăm că raportul va fi util pentru asociațiile membre NALAS, precum și pentru comunitatea politică mai generală prin oferirea tuturor celor implicați a datelor fiabile, privind rolul autorităților municipale în regiune, de asemenea, în comparație cu omologii lor din UE.

Raportul este împărțit în patru secțiuni. El începe cu o scurtă dezbateră a datelor și cu unele aspecte metodologice legate de utilizarea și interpretarea lui. Apoi, raportul prezintă informații de bază despre mărirea și structura autorităților municipale în Europa de Sud-Est, precum și câțiva indicatori cheie macro-economi. Raportul continuă cu examinarea compoziției veniturilor și cheltuielilor publice locale și se încheie cu câteva observații despre tendințele în ultimii șase ani.

# 1 DATE, TERMENI ȘI ASPECTELE METODOLOGICE

**D**atele utilizate în acest raport au fost furnizate de către asociațiile membre NALAS ca răspuns la un chestionar. Asociațiile membre au asamblat datele de la Ministerele de Finanțe, Băncile Centrale și Agențiile Statistice respective. Datele au fost apoi verificate pentru coerență și, unde a fost posibil, comparate cu datele similare din alte surse, inclusiv Eurostat, Agenția Statistică a Uniunii Europene; baza de date FMI privind statisticile finanțelor guvernamentale și baza de date a OECD privind veniturile din impozite în funcție de nivelul autorităților. Datele comparative privind autoritățile locale din Statele membre ale UE au fost elaborate de Eurostat și de la o serie de publicații emise de către DEXIA bank.<sup>3</sup>

Compararea sistemelor de finanțare interguvernamentală nu este niciodată ușoară. Cel mai important motiv pentru aceasta, este că țările atribuie responsabilități diferite din sectorul public și diferite venituri publice la diferite niveluri guvernamentale. Ca rezultat, ceea ce fac guvernele subnaționale, și cum plătesc pentru asta, variază considerabil de la o țară la alta. Din

Ce fac guvernele subnaționale, și cum plătesc ei pentru asta, variază considerabil de la o țară la alta.

păcate, aceste diferențe nu pot fi distinse cu ușurință pur și simplu prin citirea legislației relevante. În parte, aceasta este pentru că regimurile de reglementare, care guvernează autoritățile locale sunt întotdeauna idiosincratice și complicate. Aceasta deoarece, practica actuală diferă de multe ori în mod substanțial de la ceea ce este specificat în lege. De asemenea, există încă o deosebire considerabilă în sistemele contabile pe care autoritățile naționale le utilizează pentru a defini și raporta veniturile și cheltuielile sectorului public.

Luate împreună, aceste probleme deseori fac destul de dificil să fi sigur că indicatorii/datele care se aplică la măsurare performanței sunt relevante și obiective. În cele din urmă, în multe țări datele în sine sunt problematice. Mai jos, subliniem pe scurt câteva dintre aceste probleme, lăsându-le pe altele pentru discuțiile care vor urma.

**Niveluri Guvernamentale:** În acest raport, ne axăm în primul rând, pe cel mai jos nivel de guvernare subnațională, însemnând autorități municipale sau comunale alese în mod democratic. În aproape tot Sud-Estul Europei, autoritățile municipale alese în mod democratic, constituie cel mai important nivel de guvernare subnațională, în special atunci când este măsurat în termeni fiscali<sup>4</sup>. Din motive de comoditate ne referim atât la autoritățile comunale și municipale cât și la autoritățile municipale sau locale, deși acest termen maschează faptul că multe „autorități municipale” sunt de fapt sate cu câteva mii de suflete. Dacă nu se indică altfel, toate datele utilizate în raport se referă la acest, cel mai jos nivel de guvernare (nivelul 1), ales în mod democratic.

<sup>3</sup> Finanțele autoritățile locale în cincisprezece țări ale Uniunii Europene, Dexia (Bruxelles-Paris, 1997), “L’Europe locale et regional: les Chiffres Cles 2009”, Dexia/CEMR (Paris-Bruxelles, editia 2010-2011) pp 1-19. “Finanțe subnaționale publice în Uniunea Europeană”, Dexia, Iulie 2011 pp. 1-15; “Finanțe subnaționale publice în Uniunea Europeană”, Dexia, Vara 2012 pp. 1-36.

<sup>4</sup> Excepția este Bosnia și Herțegovina.

**Ce fac autoritățile municipale:** În toată Europa de Sud-Est, autoritățile municipale sau comunale poartă responsabilitatea principală pentru menținerea și îmbunătățirea infrastructurii publice locale, inclusiv străzile locale, drumurile, podurile și parcurile.

Multe sunt, de asemenea, responsabile pentru clădirile școlilor. Marea majoritate a lor finanțează și gestionează alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor reziduale, colectarea și dispoziția gunoiului, iluminatul public, transportul public local și termoficarea centralizată/teritorială. Cel mai important, din punct de vedere financiar, este faptul că autoritățile locale trebuie să plătească costurile construcției noii infrastructuri (rețele), infrastructură care aproape peste tot a fost neglijată sau subfinanțată de zeci de ani. Iar , în multe țări ea nici nu a existat<sup>5</sup>.

În unele țări, cu toate acestea, serviciile ca alimentarea cu apă și canalizarea, sunt furnizate prin intermediul entităților comercializate, care sunt „off-buget” (în afara bugetului) și cel puțin în teorie, se întrețin prin taxele și tarifele utilizatorilor. În altele, unele sau toate aceste servicii sunt furnizate de către departamentele municipale care colectează, de asemenea, taxele și tarifele utilizatorilor, dar ale căror venituri și cheltuieli sunt considerate parte din bugetele municipale. În cea mai mare parte a regiunii, subcontractarea serviciilor publice furnizorilor privați rămâne în faza incipientă, deși există excepții în domeniile colectării deșeurilor solide și transportului public local.

Cu câteva excepții importante, majoritatea autorităților municipale, nu sunt responsabile de finanțarea sau de gestionarea serviciilor sectorului social. Excepțiile importante se referă la țările unde autoritățile locale sunt responsabile în parte sau pentru întreg învățământul preuniversitar și/sau pentru prestarea serviciilor de asistență medicală primară. Aceste cazuri, sunt indicate în analiza a care urmează.

**Populația:** Cifrele referitoare la populație, utilizate în acest raport sunt bazate pe ultimul recensământ oficial, sau în lipsa unui recensământ oficial, sunt utilizate datele furnizate de către Agențiile statistice relevante. Într-un număr de țări (ex. Albania, Kosovo<sup>6</sup>), recensămintele au fost efectuate recent, dar rezultatele lor trebuie încă să fie finalizate. În altele, acestea sunt planificate pentru viitorul apropiat (ex. Bosnia și Herțegovina). Recensămintele noi în Europa de Sud Est pot să genereze dificultăți tehnice și tensiuni politice. Acest lucru se datorează faptului că vor exista diferențe semnificative între cifrele referitoare la populație utilizate în prezent pentru alocarea subvențiilor interguvernamentale și transferurilor și cele care rezultă din recensămintele noi.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> În majoritatea țărilor din regiune, numărul facilităților de tratare a apelor reziduale și depozitele de deșeuri capabile să respecte normele UE pot fi numărate pe degete.

<sup>6</sup> Această desemnare nu aduce prejudiciu pozițiilor privind statutul, și se înscrie în UNSC 1244 și Avizul ICJ privind declarația de independență a Kosovo.

<sup>7</sup> De exemplu, Recensământul din Kosovo care trebuie încă să fie finalizat, sugerează că populația este de la 15% la 20% mai puțină decât se anticipează în prezent și că o cotă disproporționată a supraestimării curente este concentrată în Pristina. Un fenomen similar, de asemenea, pare a fi caracteristic Albaniei și Tirana, unde rezultatele recensământului, de asemenea, rămân a fi finalizate.

Cel mai important, din punct de vedere financiar, este faptul că autoritățile locale trebuie să plătească costurile de construcție a structurilor (rețelelor) noi, infrastructură care aproape peste tot a fost neglijată sau subfinanțată de zeci de ani. Care în multe cazuri/țări nici nu a existat.

**PIB-ul:** Cifrele PIB folosite în acest raport sunt cele calculate de către Ministerele de Finanțe respective. Ele au fost transformate, unde a fost necesar, în Euro, utilizând rata de schimb medie anuală pentru anul respectiv. Tabelele și graficele care compară tendințele în timp între membrii grupului, au fost calculate pe baza valorilor Euro, folosind ratele de schimb medii furnizate de către Băncile Centrale relevante. În unele cazuri, PIB-ul și/sau cifrele ratei medii de schimb, au fost revizuite de la publicarea primei ediții a raportului. Cu toate acestea, noi nu discutăm aceste revizui, în afara de cazul dacă ele în mod substanțial schimbă imaginea de ansamblu.

Recensămintele noi în Europa de Sud Est pot să genereze dificultăți tehnice și tensiuni politice. Acest lucru se datorează faptului că vor exista diferențe semnificative între cifrele referitoare la populație utilizate în prezent pentru alocarea subvențiilor interguvernamentale și transferurilor și cele care rezultă din recensămintele noi.<sup>8</sup>

**Venitul Public consolidat al Bugetului Național:** Pentru a compara rolul autorităților locale la nivel național în sectoarele publice respective, am folosit veniturile lor ca o parte din veniturile totale din Bugetul Național. Am folosit venituri în loc de cheltuieli, pentru ca datele pentru această tendință să fie mai accesibile și mai fiabile. Prin Bugetul Național Consolidat ne referim la veniturile totale ale guvernului național și agențiile sale, inclusiv veniturile fondurilor extrabugetare (asigurări sociale), precum și veniturile autorităților subnaționale. La calcularea veniturilor guvernamentale locale totale, am exclus încasările din împrumuturi, dar am inclus veniturile din vânzările activelor și reportărilor din anii anteriori, în ciuda faptului că într-o situație ideală ele ar trebuie să fie contabilizate separat.

**Granturile generale:** În cea mai mare parte din Europa de Sud-Est, autoritățile locale primesc granturile cu destinație generală din partea autorităților centrale respective. În unele țări, mărimea grantului necondiționat este definită ca procent din anumite venituri din taxe a autorităților centrale. Acest lucru a dus la confuzia sunt aceste venituri considerate impozite partajate sau granturi generale. În măsura în care aceste fonduri sunt alocate către autoritățile subnaționale conform formula – spre deosebire de a fi partajate pe baza originii lor – noi le tratăm ca granturi generale/dotații/transferuri cu destinație generală.

**Granturile Condiționate de Block (subsidiu):** În toată Europa de Sud-Est, autoritățile locale primesc granturi (finanțări) de la autorități de nivel superior, care pot fi cheltuite doar în anumite scopuri speciale (transferuri speciale). Totuși în unele cazuri, se admite ca aceste granturi/transferuri să fie cheltuite pentru exercitarea unei anumite funcții (de ex. Educație), dar pe care, cel puțin în teorie, autoritățile locale sunt libere a le cheltui după cum consideră de cuviință în procesul de exercitare a acestei funcții. Astfel de finanțări în care se admite un anumit grad de libertate de a fi folosite din partea beneficiarilor lor (APL), se numesc "block grants" sau subsidii. Cu toate acestea, în practică, funcția „blocului” (libertatea de a le folosi) rămâne extrem de limitată. În cazul în care autoritățile locale primesc transferuri (subsidiu) pentru funcțiile sectorului social, în realitate, capacitatea lor de a cheltui liber aceste fonduri în cadrul acestor funcții, rămâne grav constrânsă de autoritățile de nivel superior.

<sup>8</sup> De exemplu, Recensământul din Kosovo care trebuie încă să fie finalizat, sugerează că populația este de la 15% la 20% mai puțină decât se anticipasează în prezent și că o cotă disproporționată a supraestimării curente este concentrată în Pristina. Un fenomen similar, de asemenea, pare a fi caracteristic Albaniei și Tirana, unde rezultatele recensământului, de asemenea, rămân a fi finalizate.

**Impozitele partajate:** În cea mai mare parte a regiunii, autoritățile locale sunt împuternicite legal să partajeze anumite taxe generate în jurisdicțiile lor, dar a căror bază, rate și colectare sunt stabilite și controlate de autoritățile centrale sau cele de nivel superior. Cel mai important impozit partajat cu autoritățile locale în Europa de Sud-Est este Impozitul pe Venit Personal (PIT). Impozitul pe imobil, o taxă impusă asupra prețului de vânzare a imobilelor, este de asemenea, adesea partajată (în tot sau în parte) cu autoritățile locale. În câteva țări, impozitul pe imobil este, de asemenea, partajat cu autoritățile locale, deși în cea mai mare parte este un venit propriu al autorităților locale.

Libertatea de utilizare a granturilor de bloc rămâne extrem de limitată în practică și realitate.

**Veniturile proprii:** În întreaga lume, datele privind veniturile din sursele proprii a autorităților locale sunt insuficiente, deoarece colectarea datelor respective în majoritatea țărilor lasă de dorit și deoarece acestea le clasifică în moduri diferite și deseori incompatibil. Acest lucru este valabil mai ales în Europa de Sud-Est.

Cel mai important impozit partajat cu autoritățile locale în Europa de Sud-Est este Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice (PIT).

În teorie, veniturile locale din sursele proprii constau din veniturile provenite din vânzarea sau darea în folosință a bunurilor municipale; venituri din amenzi, penalități; taxe și tarife de utilizator; autorizații și licențe și taxe locale. În practică, totuși, delimitările dintre taxele și impozitele de utilizator, licențele, permisele, și taxele locale sunt adesea neclare. În multe țări, taxele și impozitele locale de utilizator – deși sunt colectate de către autoritățile locale, totuși sunt complet stabilite și specificate de autoritățile centrale sau de nivel superior. De aceea, în realitate ele ar trebuie să fie considerate venituri partajate.

În unele țări, *cadrul legal deși imperfect, totuși oferă APL dreptul asupra taxelor și impozitelor locale*. În aceste țări, autorităților locale li se permite să utilizeze taxe locale, impozite, permise și licențele ca cvasi-taxe (chiar și insuficient reglementate). În același timp, în alte țări, aceste drepturi ale APL practic sunt contestate de către autoritățile centrale și/sau cele de nivel superior. Motivându-se prin necesitatea unor acțiuni în vederea îmbunătățirii mediului de afaceri în țările respective. Aceste abordări și acțiuni ar putea duce în următorii ani la scăderi semnificative a veniturilor proprii în cadrul bugetelor locale.

De asemenea, în anumite țări, autoritățile centrale sau de nivel superior stabilesc și colectează taxa pe imobil, acest impozit (în mod incorect) fiind considerat venit propriu deoarece 100% din el este returnat autorităților locale respective. În sfârșit, trebuie de menționat că autorităților locale din Muntenegru și Croația li se permite să stabilească taxe/plăți/impozite locale suplimentare la Impozitul pe venitul persoanelor fizice (PIT). Venitul din aceste taxe ar trebui considerat ca venit propriu. Cu toate acestea, din păcate, numai Muntenegru face acest lucru, în timp ce în Croația - unde suprataxa respectivă reprezintă un venit important – el este raportat la venituri de stat partajate, analogic cu venitul pe care autoritățile locale îl primesc de la sistemul de impozit pe persoane fizice (PIT).

# 2 PREZENTAREA GENERALĂ A AUTORITĂȚILOR LOCALE ÎN EUROPA DE SUD-EST

## Numărul și tipul nivelurilor de guvernare subnaționale

**T**abelul 1 de mai jos prezintă numărul și tipul autorităților subnaționale unde operează membrii NALAS. Bosnia-Herțegovina (BiH) are trei niveluri de guvernare: 1) două entități, Republica Srpska (RS a BiH) și Federația Bosnia-Herțegovina (FBiH a BiH), precum și Districtul Brcko; 2) cantoanele din FBiH (a BiH); și 3) municipalitățile din ambele FBiH și RS. În FBiH (a BiH), cantoanele sunt responsabile pentru multe servicii publice, și entitatea de guvernare este relativ mică.

În acest raport, veniturile și cheltuielile nivelului de guvernare de tip canton, nu sunt incluse în cifrele veniturilor pentru *autoritățile locale* pentru BiH sau Federație. Cu toate acestea, ele sunt incluse în cifrele veniturilor și cheltuielilor publice totale atât în BiH cât și în Federație. Odată ce NALAS are asociații membre de la ambele entități, datele pentru Bosnia-Herțegovina sunt analizate separat pentru fiecare entitate. Această abordare oferă membrilor NALAS informații valoroase pentru scopurile lor analitice și de lobby.

TABELUL 1

	MEMBRUL NALAS	NIVELUL DE AUTORITĂȚI LOCALE	TIPURILE DE GUVERNARE SUBNAȚIONALE	# PRIMULUI NIVEL	
<b>ALBANIA</b>	AAM	2	Județe; Municipalități/Comune	373	
<b>BOSNIA HERCEGOVINA</b>		3	Entități; Cantoane; Municipalități	143	
	FBiH	SOGFBiH	2	Cantoane; Municipalități (Unități Onvecinate)	80
	RS	ALVRS	1	Municipalități (Unități Onvecinate)	63
<b>BULGARIA</b>	NAMRB	1	Municipalități/Comune	264	
<b>CROATIA</b>	UORH	2	Județe; Municipalități/Comune	556	
<b>KOSOVO*</b>	AKM	1	Municipalități	38	
<b>MACEDONIA</b>	ZELS	1	Municipalități (Unități Onvecinate)	85	
<b>MOLDOVA</b>	CALM	2	Raioane; Orașe/Municipii/Comune/Sate	898	
<b>MONTENEGRU</b>	UMMo	1	Municipalități	21	
<b>ROMANIA</b>	FALR, ACoR	2	Județe; Municipalități/Comune	3181	
<b>SERBIA</b>	STCM	2	Provincii autonome; Municipalități (Unități Onvecinate)	145	
<b>SLOVENIA</b>	SOG	1	Municipalități	211	
<b>TURCIA</b>	UMMa	4	Administrații provinciale speciale; Municipalități metropolitane; Municipalități raionale; Comune;	2854	

Atât Albania cât și Croatia au niveluri județene de guvernare (Qarks; Zupanije). În Albania, rolul Qarks este extrem de limitat. În Croația, Zupanije sunt ceva mai importante, dar încă joacă un rol foarte limitat în furnizarea serviciilor publice. Moldova, de iure, are două niveluri de guvernare locală (subnațională). Nivelul I - autoritățile publice locale de nivelul I (orașe/municipii/sate/comune) cu primari și consilii locale aleși direct. Nivelul II, autorități publice locale raioanele/municipale/regionale, consilii alese direct și președinți de raioane aleși de consilii. Autoritățile publice locale de nivelul II, în condițiile sistemului actual de finanțe publice locale, exercită de fapt un control semnificativ asupra bugetelor autorităților locale de nivelul unu (orașe/municipii, sate/comune) democratic-alese<sup>9</sup>. În raport, datele financiare pentru autoritățile locale din Albania, Croația și Moldova includ veniturile și cheltuielile autorităților locale de nivelul II. Serbia are două niveluri de guvernare subnaționale: provinciile autonome și municipalitățile. Cu toate acestea, datele financiare în raport, sunt doar pentru municipalități.

Potrivit legii, România are două niveluri de guvernare subnațională: regiunile și comunele pe de o parte și orașele, județele și orașele mari, pe de altă parte. Nivelul doi joacă un rol mai important în furnizarea serviciilor publice decât omologii săi din Albania sau în Croația. Cu toate acestea, cel mai important nivel de guvernare subnațional, atât în termeni financiari cât și de servicii publice, totuși rămân municipiile, orașele mari și comunele.

Turcia are patru nivele de guvernare subnaționale. Trei dintre ele - comunele, municipalitățile raionale și municipalitățile metropolitane - pot fi considerate primul nivel de guvernare locală. Există, totuși, mai multe diferențe semnificative în drepturile și responsabilitățile lor. Turcia are, de asemenea, 81 de administrații provinciale speciale, alese în mod democratic, care există alături de brațele teritoriale ale guvernului național la nivel regional și care furnizează unele servicii publice, în special, în zonele rurale. Ca și pentru Albania, Croația și Republica Moldova, datele din raportul pentru România și Turcia includ veniturile și cheltuielile acestor două nivele locale de guvernare<sup>10</sup>.

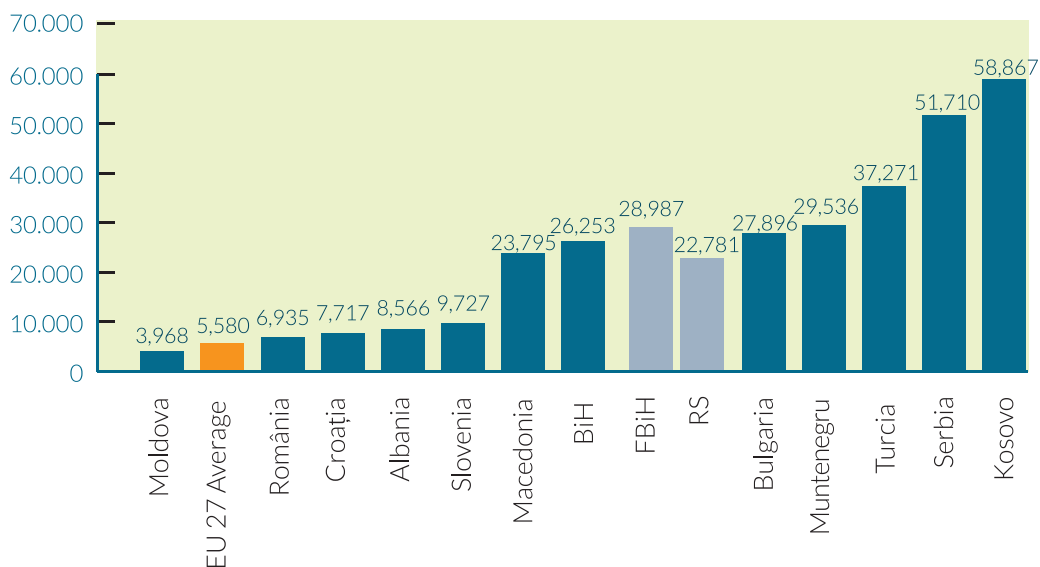
După cum se poate observa din Graficul 1, există diferențe considerabile în ceea ce privește dimensiunea medie a primului nivel de guvernare locală de-a lungul întregii Europei de Sud-Est.

<sup>9</sup> În Republica Moldova, există unități administrativ-teritoriale de nivelul II distincte cu statut special: capital țării mun. Chișinău și al doilea oraș după mărime – Mun. Bălți. De asemenea, în Moldova există o regiune autonomă – Gaugazia.

<sup>10</sup> La momentul scrierii acestei lucrări, Turcia a luat în considerare în mod substanțial creșterea numărului de orașe metropolitane.

Graficul 1

## Media populației primului nivel de guvernare locală



Republica Moldova are cel mai fragmentat sistem al primului nivel de guvernare locală cu o medie a populației cu mai puțin de 4000 de locuitori. Autoritățile municipale din România, Croația, Albania și Slovenia sunt, de asemenea, relativ mici, cu o medie de mai puțin de 10.000 de locuitori. Dimensiunile mici ale primului nivel de guvernare locală în aceste țări prezintă obstacole pentru descentralizare, deoarece jurisdicțiile mici, de multe ori au baze fiscale slabe și nu au capitalul uman, necesar pentru a sprijini în mod rezonabil servicii publice de bază și importante. Cu toate acestea, ceea ce este neobișnuit în privința Graficului, este dimensiunea relativ mare a autorităților locale în regiune, când se face comparația cu cele din UE. Într-adevăr, Macedonia, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Muntenegru, Turcia, Serbia și Kosovo, toate au autorități municipale cu media populației mai mare de 20.000 de locuitori, în timp ce în cadrul UE doar 9 țări (din 27) (inclusiv Bulgaria) au autorități municipale, care sunt la fel de mari. (Danemarca 56,345; Grecia - din 2010 — 34,650; Irlanda, 39,190; Lituania, 55,655; Olanda, 38,435; Portugalia, 34,520; Suedia, 32,210; Marea Britanie, 152,200)<sup>11</sup>.

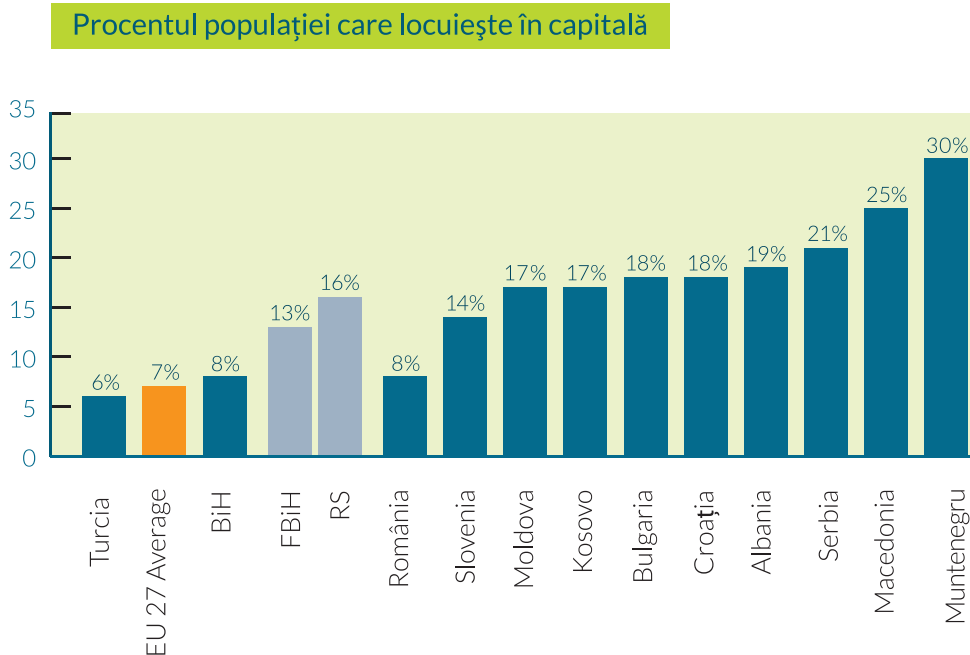
Un motiv pentru dimensiunea relativ mare a autorităților municipale în Europa de Sud-Est este procentul ridicat de oameni care trăiesc în capitale. După cum se poate observa în Graficul 2 de mai jos, majoritatea membrilor grupului au cote semnificativ mai mari din populația care trăiește în capitalele lor, decât media pentru UE. Într-adevăr, în cadrul UE doar 7 țări au capitale a căror populație reprezintă mai mult de 15% din populația totală (Viena, 21%; Sofia, 17%; Nicosia, 22%; Tallinn, 34%; Budapesta, 17%; Riga, 32%; și Vilnius, 17%).

<sup>11</sup> Dexia 2009



## Distribuția și densitatea populației

Graficul 2



Dimensiunea relativ mare a din Europa de Sud-Est înseamnă că bazele de impozitare au tendința de a fi denaturate spre o zonă urbană majoră. Acest lucru poate crea obstacole tehnice și politice pentru descentralizare. Din punct de vedere tehnic, poate fi dificil de atribuit venituri proprii robuste autorităților locale sau de creat mecanisme de egalizare bune, atunci când o mare parte din economie este concentrată în jurul unui centru metropolitan major. Din punct de vedere politic, se poate face dificilă punerea în aplicare a măsurilor de egalizare, deoarece acestea creează frecvent conflicte între capitală și celelalte municipalități.

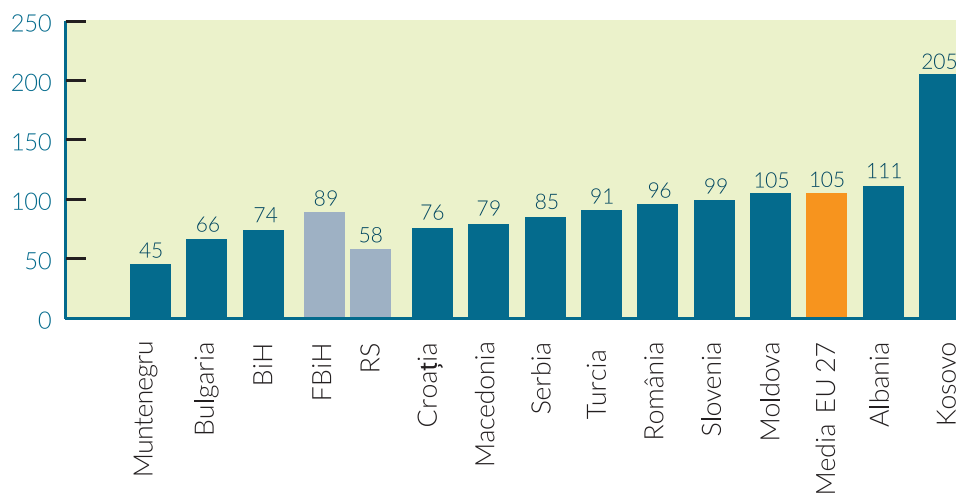
Graficul 3 prezintă densitățile medii ale populației autorităților locale de primul nivel din regiune, în timp ce Graficul 4 arată zona lor medie în kilometri pătrați. Cu excepția Kosovo (a cărei densitate a populației este la egalitate cu cea a Italiei), toți membrii grupului au densitățile populației sub media UE. În același timp, suprafața medie a autorităților locale este semnificativ mai mare decât în UE. Astfel, autoritățile municipale din Europa de Sud-Est, au în medie, o populație

Dimensiunea relativ mare a capitalelor din Europa de Sud-Est înseamnă că bazele de impozitare au tendința de a fi denaturate spre o zonă urbană majoră. Acest lucru poate crea obstacole tehnice și politice pentru descentralizare.

mai mare (Graficul 1) și zone mai mari decât omologii lor europeni, dar densități ale populației mai mici. Densitățile mici ale populației înseamnă că municipalitățile au de oferit servicii publice populațiilor care sunt dispersate pe arii mai extinse<sup>12</sup>. Acest lucru, de asemenea, poate complica eforturile de descentralizare, pentru că furnizarea serviciilor publice populației dispersate este mai grea și mai costisitoare decât furnizarea lor populațiilor care trăiesc în așezări concentrate.

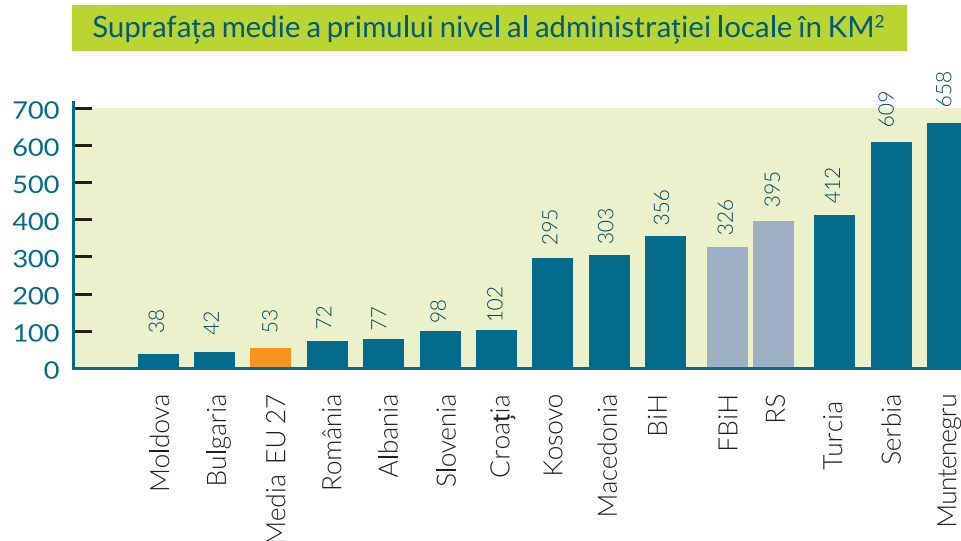
Graficul 3

## Densitatea Populației per/KM



<sup>12</sup> Este posibil de a avea localități foarte concentrate în jurisdicțiile care au teritorii mari și astfel densități mai mici ale populației. Acesta, cu toate acestea, nu este în general cazul.

Graficul 4



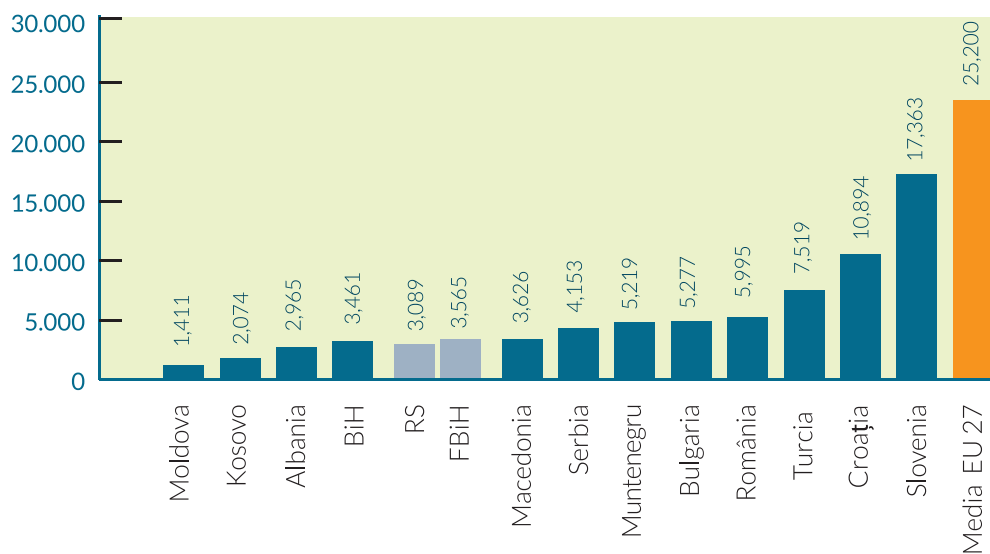
## Dinamica produsului intern brut

**G**raficul 5 prezintă produsul intern brut pe cap de locuitor pentru toți membrii grupului în 2010. După cum se poate observa din Grafic, există variații foarte semnificative în prosperitatea relativă a membrilor grupului. Slovenia este cu mult, cea mai bogată, cu PIB-ul pe cap de locuitor de 17,363 Euro. Ea este urmată de Croația (10,894), Turcia (7,519) și, apoi România (5,995). Moldova este cea mai săracă din grup, cu un PIB pe cap de locuitor sub 1500 Euro. Ea este urmată de Kosovo a cărui PIB pe cap de locuitor a tocmai a spart 2000 Euro anul acesta. Toți ceilalți membri ai grupului au PIB-uri pe cap de locuitor între 3000 și 5300 Euro.

Există variații foarte semnificative în prosperitatea relativă a membrilor grupului. Slovenia este cu mult, cea mai bogată, cu PIB-ul pe cap de locuitor de 17,363 Euro. Ea este urmată de Croația (10,894), Turcia (7,519) și, apoi România (5,995). Moldova este cea mai săracă din grup, cu un PIB pe cap de locuitor sub 1500 Euro. Ea este urmată de Kosovo a cărui PIB pe cap de locuitor a tocmai a spart 2000 Euro anul acesta. Toți ceilalți membri ai grupului au PIB-uri pe cap de locuitor între 3000 și 5300 Euro. Media PIB-ului UE pe cap de locuitor a fost de 25,200 EURO.

Graficul 5

## PIB-ul pe cap de locuitor, în Euro, în 2011

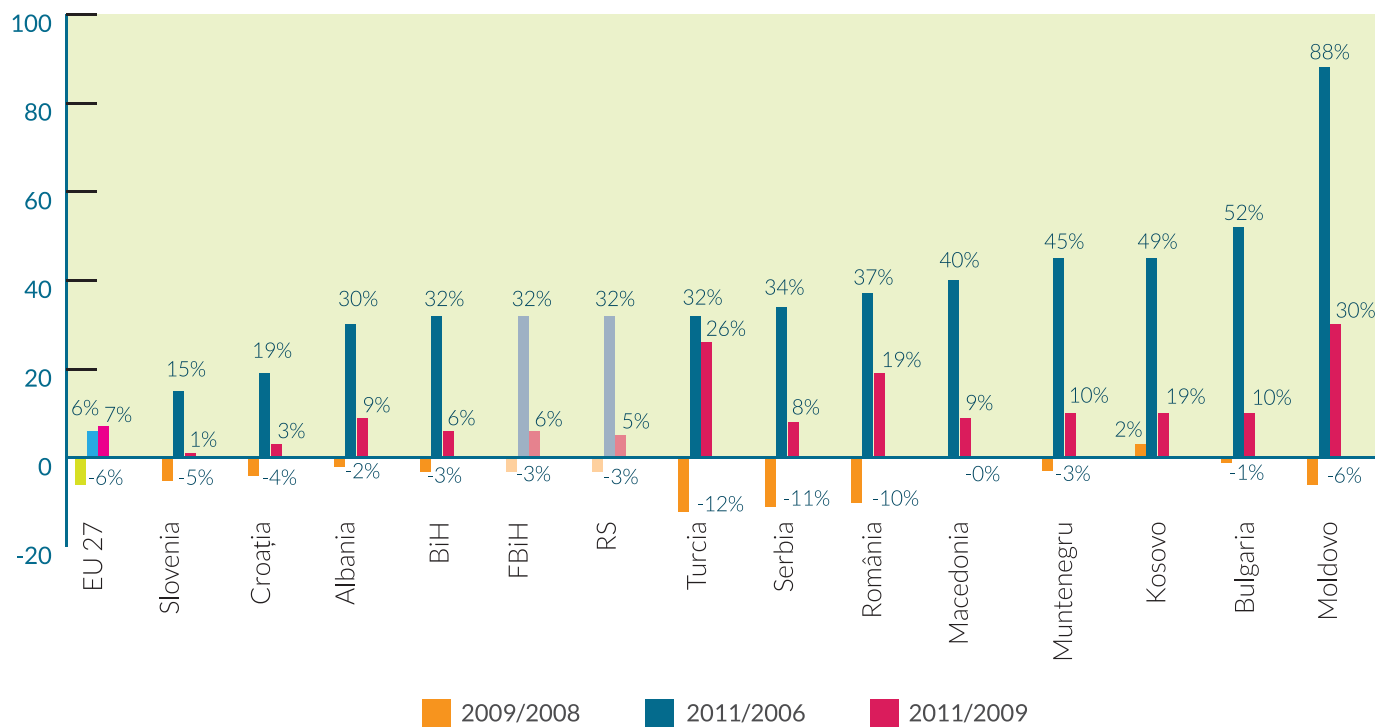


Graficul 6, prezintă creșterea PIB-ului pe cap de locuitor (în termeni Euro), între 2006 și 2011, efectul recesiunii globale din 2009 și puterea relativă de recuperare din 2009. Creșterea PIB-ului a fost cea mai rapidă în Moldova. Dar această creștere a venit de pe o bază foarte scăzută. Kosovo, Muntenegru, Bulgaria și Macedonia au crescut toate cu 40% sau mai mult în ultimii șase ani, în parte pentru că au experimentat recesiuni relativ ușoare în 2009, și în parte pentru că creșterea a fost relativ robustă.

Între timp, Albania, Bosnia - Herțegovina, Turcia, Serbia și România, toate a crescut cu 30 și 40% în ultimii șase ani. În cele din urmă, creșterea ratelor în Slovenia și Croația au fost cu mult sub jumătate decât cele din restul grupului, dar mai mari decât dublul celor pentru UE în ansamblu.

Graficul 6

## Creșterea PIB-ului pe cap de locuitor în 2006-2011; Recesiunea din 2009; și Recuperarea



După cum se poate observa din grafic, recesiunea din 2009 a avut efecte foarte diferite privind economiile diferitor membrii ai grupului. Kosovo, Macedonia și Bulgaria au simțit puțin criza. Pe de altă parte, Kosovo, de fapt a crescut în 2009. Dar Croația și Slovenia au experimentat contracții mai mari de 3% și economiile Turciei, Serbiei și România, toate au diminuat cu 10% sau mai mult. Cu toate acestea, economiile Turciei, României și Republicii Moldova, toate și-au revenit energic în 2010 și 2011, în timp ce economiile Sloveniei și Croației s-au recuperat cel puțin mai repede, extinzându-se la rate sub cele pentru UE.

Pe scurt, în timp ce există unele dovezi să spunem că multe din țările din regiune păreau că au fost ferite de greul complet al crizei, mai precis din cauza lipsei lor de integrare în economia mondială, traiectoriile lor diferite, atât înainte, dar și după sublinierea faptului că, economic vorbind, avem de a face cu un grup destul de eterogen.

## Indicatorii de bază ai Descentralizării Fiscale

**C**ota veniturilor publice locale (sau cheltuielilor) în PIB-ul unei țări este singurul indicator elocvent de descentralizare fiscală pentru că exprimă dimensiunea sectorului administrației locale în ceea ce privește activitatea economică totală a țării. Al doilea cel mai important indicator al descentralizării fiscale este cota veniturilor publice locale (sau cheltuielilor) în veniturile publice consolidate (sau cheltuielile) ale Guvernului General. Acest indicator ne spune despre rolul major pe care autoritățile locale îl joacă în întreaga structură guvernamentală a unei țări.

Pentru a pune acești indicatori într-o perspectivă comparativă, noi de asemenea, ar trebui să cunoaștem cât de mare este sectorul public total în raport cu PIB-ul, precum și ceva despre care servicii publice sunt responsabile autoritățile locale. Dacă dimensiunea sectorului public total într-o țară este mică, este puțin probabil ca veniturile publice locale să reprezinte o parte semnificativă din PIB. Cu toate acestea, ele pot, reprezenta o cotă substanțială din totalul veniturilor publice. O astfel de situație ar sugera că toate nivelurile de guvernare au probleme cu colectarea impozitelor, și că guvernul național tratează autoritățile locale relativ corect. În schimb, o situație în care sectorul public este mare, dar veniturile autorităților locale sunt reduse în raport atât cu PIB-ul cât și cu totalul veniturilor publice, sugerează faptul că autoritățile locale nu sunt luate în serios de către autoritățile ierarhic superioare, ca parteneri în furnizarea serviciilor publice.

Pentru a lua hotărâri comparativ rezonabile despre starea autorităților locale în Europa de Sud-Est, noi de asemenea, trebuie să înțelegem de care servicii publice ele sunt responsabile să le furnizeze. Cu toate acestea, inventarierea întregă a acestor funcții este dificilă. În parte, aceasta se datorează faptului că regimurile juridice care guvernează autoritățile locale din regiune sunt diferite și complexe. În parte, aceasta este pentru că în practică, responsabilitățile de serviciu pot diferi destul de substanțial de la ceea ce este specificat în lege. Și în parte, pentru că multe autorități locale nu pot avea venituri pentru a furniza serviciile pentru care sunt responsabile.

Cu toate acestea, atunci când privim veniturile publice locale (sau la cheltuieli) în relație cu PIB-ul, sau cu dimensiunea sectorului public total, unele responsabilități de serviciu sunt atât de mari, încât devin „Schimbătoare de joc”, dacă au fost atribuite autorităților locale. Aici avem în minte serviciile sectorului social, precum sănătate, educație și asistență socială. De o importanță deosebită în acest sens, este dacă autoritățile locale sunt responsabile pentru plata salariilor profesorilor. Motivul pentru aceasta este că salariile profesorilor școlilor primare și secundare, de obicei, constituie una din cele mai mari cheltuieli publice, în valoare de 3-5% din PIB.

Tabelul 2 prezintă o imagine per ansamblu a funcțiilor sectorului social, care au fost atribuite autorităților locale din regiune. După cum puteți vedea din tabel, România, Kosovo, Macedonia, Bulgaria și Republica Moldova sunt pe deplin responsabile pentru toate costurile învățământului preuniversitar, inclusiv costurile salariilor profesorilor. În Kosovo, autoritățile locale, de asemenea, mențin clinici primare de sănătate și plătesc salariile medicilor și asistentelor medicale care lucrează în ele. Între timp, în România, autoritățile locale sunt responsabile pentru costurile non-salariale ale asistenței medicale primare și secundare. După toate regulile, autoritățile locale, cărora le-au fost alocate aceste funcții ale sectorului social ar trebui să aibă venituri mai mari, atât ca parte din PIB cât și din totalul veniturilor publice, decât ceilalți membri ai grupului.

TABELUL 2

## Funcțiile sectorului social ale autorităților locale de primul nivel

	GRĂDINIȚE		ȘCOLI PRIMARE		ȘCOLI SECUNDARE		SĂNĂTATEA PRIMARĂ		SĂNĂTATEA SECUNDARĂ	
	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii
KOSOVO	X	X	X	X	X	X	X	X		
ROMANIA	X	X	X	X	X	X	X		X	
MACEDONIA	X	X	X	X	X	X				
BULGARIA	X	X	X	X	X	X				
MOLDOVA	X	X	X	X	X	X				
SERBIA	X	X	X		X		X			
SLOVENIA	X	X	X				X			
CROATIA	X	X								
ALBANIA	X		X		X		X			
FBIH (BIH)	X		X							
RS (BIH)					X		X			
MONTENEGRU										
TURCIA										

La celălalt capăt al spectrului, autoritățile locale din Albania, FBIH (a BiH), RS (a BiH), Muntenegru și Turcia, nu plătesc cheltuielile salariale angajaților sectorului social. Într-adevăr, în Muntenegru și Turcia ei nu au responsabilități în sănătate sau educație. Astfel, după toate regulile, aici veniturile publice locale, atât ca o parte din PIB cât și din totalul veniturilor publice, ar trebui să fie mai mici decât în altă parte.

## Veniturile autorităților locale în Europa de Sud-Est

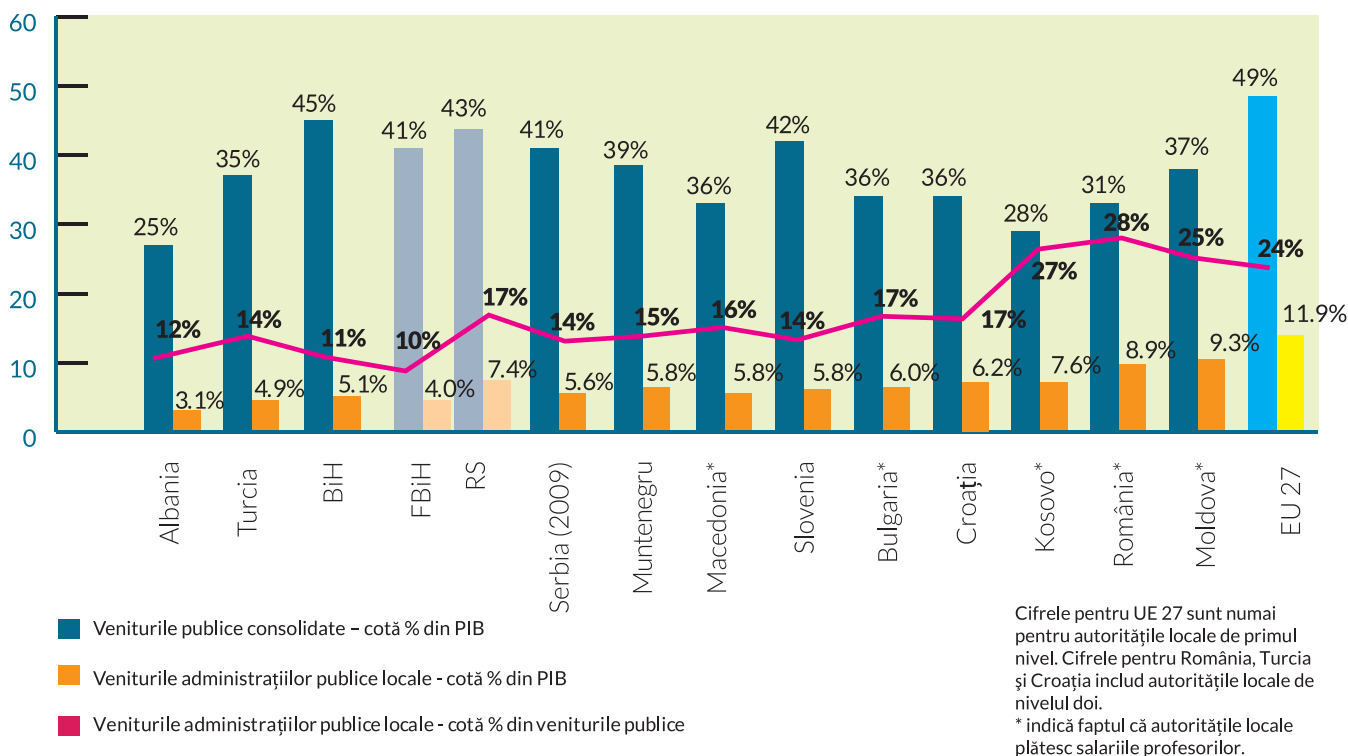
Cu aceste condiții în minte, ne putem întoarce acum la Graficul 7, care prezintă veniturile publice locale ca o cotă atât din veniturile publice totale cât și din PIB pentru toți membrii grupului, precum și media pentru UE. Aici, ar trebui remarcat faptul că, cifrele pentru UE sunt numai pentru autoritățile locale de primul nivel, în timp ce cifrele pentru România, Turcia, Republica Moldova, și Croația, includ autoritățile de nivelul doi. Cel mai important lucru care poate fi văzut din Grafic este că în medie, autorităților locale în UE, joacă un rol mult mai substanțial în sectoarele lor publice respective decât autoritățile locale în cadrul grupului NALAS. Într-adevăr, este corect să spunem că, în cea mai mare parte a Europei de Sud-Est, descentralizarea este încă foarte mult în curs de desfășurare.

În cea mai mare parte a Europei de Sud-Est, descentralizarea este încă foarte mult în curs de desfășurare.

Ar trebui să fie clar, de asemenea, că dimensiunea sectorului public ca un procent din PIB, practic în toți membrii grupului este substanțial sub media pentru UE. Într-adevăr, într-un număr de țări, veniturile publice totale, reprezintă mai puțin de 35% din PIB, sugerând atât economiile slabe, cât și colectarea săracă a impozitelor.

Graficul 7

## Veniturile publice locale ca pondere a PIB-ului și a Veniturilor publice totale în 2011





Aici, veniturile publice locale ca procent din PIB sunt mai mici decât s-ar putea aștepta, pur și simplu pentru că întregul sector public are dificultăți în colectarea taxelor necesare pentru a plăti pentru serviciile publice. Chiar și mai surprinzător este faptul că Macedonia, Bulgaria, Kosovo, România și Republica Moldova nu arată foarte diferit de ceilalți membri ai grupului în ciuda faptului că autoritățile lor locale plătesc pe deplin costurile învățământului preuniversitar. În plus, în Kosovo și România, ele de asemenea, plătesc pentru o mare parte a costurilor, precum și din sistemul sănătății. Macedonia și Bulgaria sunt deosebit de surprinzătoare în acest sens: veniturile publice locale totale sunt, respectiv, 5.8% și 6.0% din PIB, niveluri similare cu multe altele în grup, în ciuda faptului că aproximativ jumătate din aceste partajări merg către salariile profesorilor. Ca rezultat, se pare că în Macedonia și Bulgaria autoritățile locale și/sau învățământul preuniversitar este în mod serios subfinanțat. În schimb, autoritățile locale din RS (a BiH) par să achiziționeze o cotă relativ mare din PIB (7.4%) atunci când se ia în considerare faptul că ele nu sunt responsabile pentru aproape nici o funcție din sectorul social.

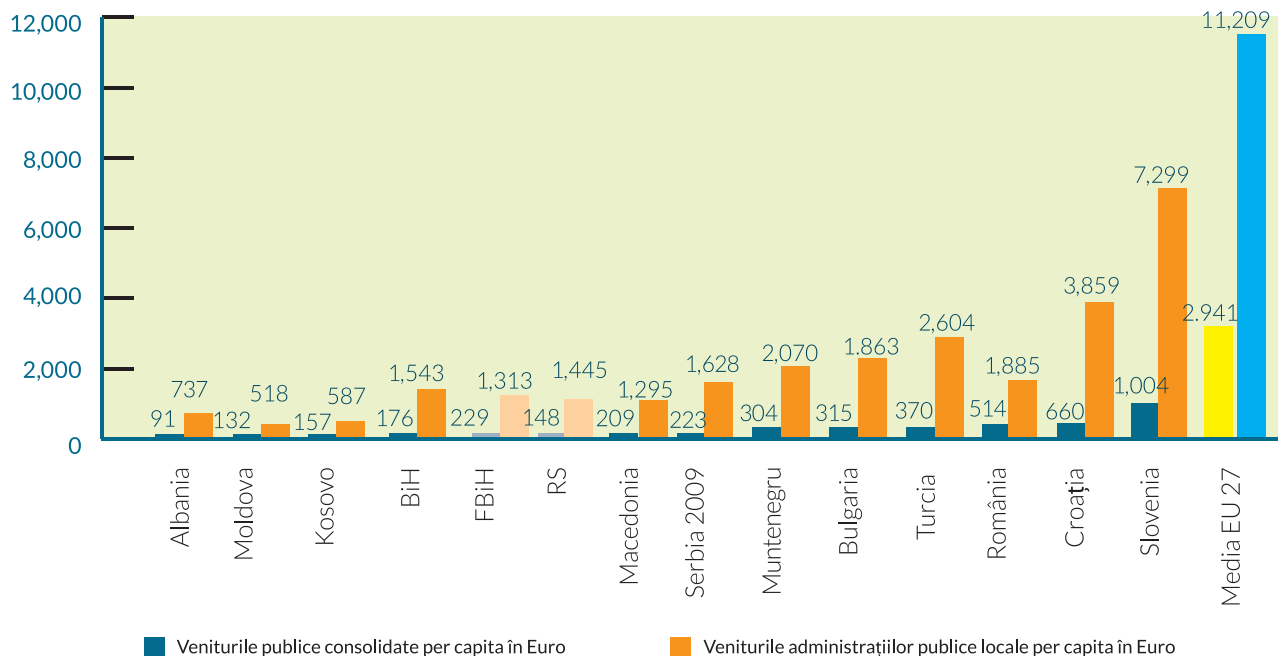
După cum se poate observa din Grafic, toți membrii grupului au sectoare publice, care sunt semnificativ mai mici decât media pentru UE în ansamblu, și că, în multe dintre ele veniturile publice totale sunt cu mult sub 40% din PIB. Acest lucru sugerează faptul că colectarea impozitelor este slabă în regiune. Dar în ciuda acestei slăbiciuni generale, unele autorități centrale tratează autoritățile lor locale mai bine decât altele. De exemplu, mărimea totală a sectoarelor publice în Macedonia, Bulgaria, Kosovo, România și Republica Moldova sunt similare, și în toate, autoritățile locale sunt responsabile pentru plata salariilor profesorilor. Cu toate acestea, autoritățile locale din România, Kosovo și Republica Moldova primesc doar sub 30% din totalul veniturilor publice (aproape de normele UE), în timp ce în Bulgaria și Macedonia ele sunt cu mult sub 20%. Acest lucru sugerează că autoritățile centrale din România, Moldova și Kosovo încearcă mai greu decât omologii lor din Bulgaria și Macedonia să ofere municipalităților veniturile de care acestea au nevoie pentru a sprijini funcțiile care le-au fost atribuite.

Un alt rezultat surprinzător este ponderea relativ mică atât a PIB-ului cât și a veniturilor publice totale, pe care le primesc autoritățile locale în cele mai bogate trei țări din grup - Slovenia, Croația și Turcia. Aici, descentralizarea nu a progresat foarte mult în ciuda prosperității relative a acestor țări.

Graficul 8 afișează veniturile pe cap de locuitor a sectorului public consolidat și a autorităților locale în euro în 2010. Graficul ne amintește despre modul de profund diferă resursele disponibile pentru sectorul public atât în cadrul grupului cât și în comparație cu țările Uniunii Europene.

Graficul 8

## Venitul public consolidat și venitul administrației publice locale pe cap de locuitor în Euro în 2011



Într-adevăr, este frapant faptul că autoritățile locale în Moldova, Kosovo și Macedonia - trei dintre cele mai sărace țări din grup - nu plătesc numai pentru serviciile de bază cu venituri pe cap de locuitor de mai puțin de 200 de euro, dar, de asemenea, și pentru salariile profesorilor. Deci, dacă descentralizarea nu a progresat foarte mult printre cele prospere, ea a fost împinsă mai departe printre cele mai sărace. Acest lucru sugerează că cel puțin în unele cazuri, descentralizarea a fost condusă mai puțin de o dorință de a împuternici autoritățile locale să furnizeze servicii publice de o calitate rezonabilă, decât de dorința autorităților centrale de a se scuti pe ele însele de responsabilitatea finanțării lor în mod rezonabil.

Dacă descentralizarea nu a progresat foarte mult printre cele prospere, ea a fost împinsă mai departe printre cele mai sărace. Acest lucru sugerează că cel puțin în unele cazuri, descentralizarea a fost condusă mai puțin de o dorință de a împuternici autoritățile locale să furnizeze servicii publice de o calitate rezonabilă, decât de dorința autorităților centrale de a se scuti pe ele însele de responsabilitatea finanțării lor în mod rezonabil.

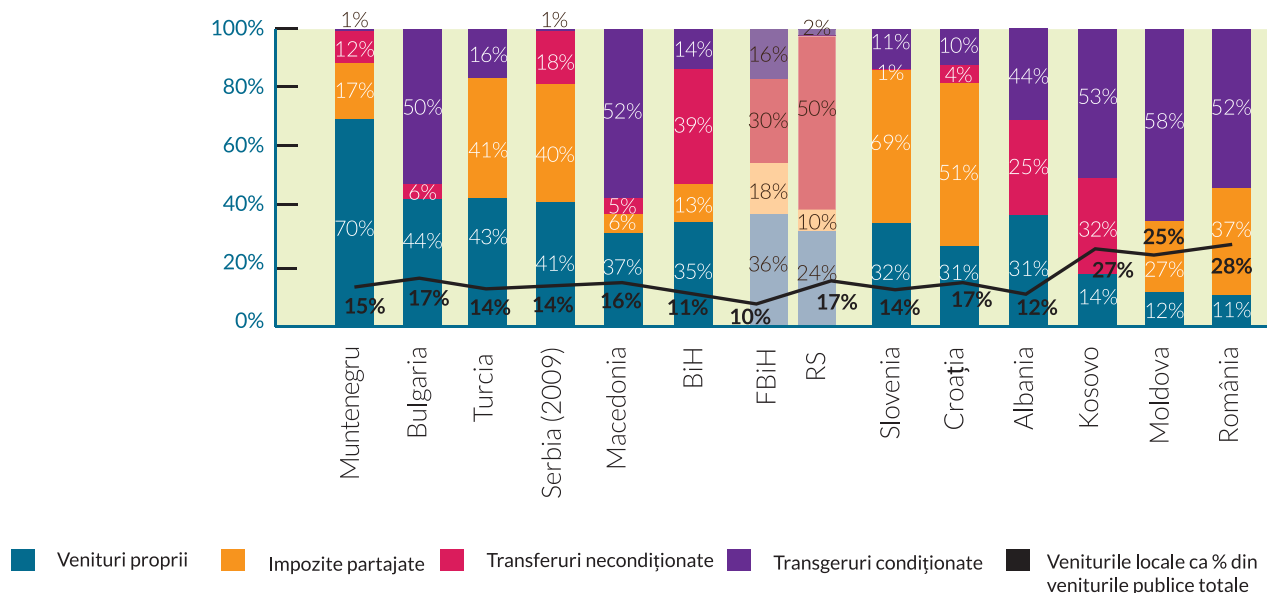
Graficul este, de asemenea, util atunci când este citit împreună cu Graficul 7. De exemplu, autoritățile locale bulgare au venituri pe cap de locuitor similare cu cele ale omologilor din Muntenegru. Însa ei plătesc salariul cadrelor didactice, în timp ce muntenegrenii nu. Între timp, municipalitățile din RS (BiH) au venituri pe cap de locuitor semnificativ mai mari, decât omologii lor din FBiH (BiH), în ciuda faptului că ambele seturi de autorități locale sunt responsabile pentru aceleași funcții și veniturile publice totale pe cap de locuitor din FBiH (BiH) sunt mai mari decât în RS (BiH).

## Structura de bază a veniturilor administrației publice locale

Graficul 9 afișează compoziția de bază a veniturilor administrației publice locale pentru membrii grupului din anul 2011. Din păcate, este dificil de obținut informații comparabile pentru țările UE ca un tot întreg. Un motiv pentru aceasta este că datele prezintă adesea impozite partajate ca venituri proprii sau granturi. Uneori, totuși, opusul este adevărat și veniturile proprii din taxele locale pe PIT sunt prezentate ca impozite partajate. De fapt, ambele probleme — precum și altele - creează probleme pentru interpretarea datelor pentru regiune.

Graficul 9

Structura veniturilor administrației publice locale în 2011



De exemplu, în Turcia un număr de impozite partajate sunt reunite și returnate autorităților locale în parte, pe o bază de origine, și în parte ca un grant necondiționat care este alocat de formulă. Dar nu se poate determina din date, câte din taxele partajate sunt într-adevăr granturi. În mod similar, sistemul de egalizare în Slovenia acordă creșteri PIT suplimentare, pentru jurisdicțiile mai sărace. Veniturile de la aceste creșteri suplimentare PIT, funcționează ca „granturi” de egalizare, dar din nou, nu pot fi distinse de impozitele partajate. În schimb, în Croația, autorităților locale le este permis

să impună taxe locale pe PIT. Aceste venituri ar trebui să fie considerate venituri proprii și nu - așa cum se arată în Grafic - impozite partajate. În cele din urmă, așa cum am discutat mai devreme, multe dintre veniturile care sunt considerate tipic venituri proprii, sunt de fapt taxe și tarife stabilite de nivelurile superioare de guvernare (și uneori colectate de către ele), dar a cărui randament pleacă în întregime la autoritățile locale și sunt, astfel considerate (incorect) ca venituri publice locale proprii.

## Independența financiară a autorităților locale

Cu toate acestea, Graficul oferă unele informații de bază despre cât de multă independență financiară au autoritățile locale. De exemplu, în Bulgaria, Kosovo, Macedonia, Republica Moldova și România autonomia financiară a autorităților locale este limitată, pentru că ei primesc mai mult de 50% din veniturile lor din granturile condiționate. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că aici municipalitățile sunt responsabile pentru furnizarea serviciilor din sectorul social și autoritățile lor centrale, doresc să se asigure că, de fapt, banii pentru educație se cheltuie pe ea. În Albania, cu toate acestea, situația este mai problematică. Aici, autoritățile locale se apropie de 45% din veniturile lor în granturi condiționate, în ciuda faptului că acestea nu oferă servicii sectorului social.

În schimb, autoritățile locale din Muntenegru, practic, nu primesc granturi condiționate de la autoritatea centrală, și au un niveluri foarte ridicate de venituri proprii. Într-adevăr, ponderea veniturilor proprii în Muntenegru este aproximativ dublă, din cum ar arăta probabil media pentru țările UE, dacă am avea date fiabile.

Acest lucru este posibil în Muntenegru, deoarece autoritățile locale au colectat venituri proprii foarte semnificative din vânzări și închirieri, și din taxele de dezvoltare a terenului. Ca și în Croația, ele de asemenea au dreptul de a impune o taxă locală pe PIT. Spre deosebire de Croația, cu toate acestea, venitul din această sursă este (corect) contabilizat, nu ca un impozit partajat, ci ca un venit propriu.

Mult mai general, este interesant să observăm **că doar Albania, Kosovo și Bulgaria nu folosesc partajarea PIT, în timp ce Macedonia o utilizează extrem de limitat. Acest lucru este surprinzător, odată ce partajarea PIT, bazată pe origine, nu este populară în regiune, dar a format un pilon critic al sistemelor financiare interguvernamentale din aproape toate tarile post-comuniste care au aderat la UE în 2004.** Poate mai important, autoritățile locale în Turcia, Slovenia, Croația, Republica Moldova și România nu primesc nici un venit din granturile necondiționate, în timp ce în Macedonia, Muntenegru și în Bulgaria acestea reprezintă mai puțin de 10% din totalul veniturilor. Ponderea scăzută a granturilor necondiționate în totalul veniturilor, ridică întrebări despre echitatea acestor sisteme financiare interguvernamentale deoarece, este în general, printre granturile necondiționate fiindcă guvernele centrale oferă venituri suplimentare jurisdicțiilor mai sărace.

Ponderea scăzută a granturilor necondiționate în totalul veniturilor, ridică întrebări despre echitatea acestor sisteme financiare interguvernamentale deoarece, este în general, printre granturile necondiționate fiindcă guvernele centrale oferă venituri suplimentare jurisdicțiilor mai sărace.

Cu toate acestea, granturile necondiționate pot fi alocate în multe feluri și simpla lor existență într-un sistem, nu ar trebui să însemne că acestea sunt utilizate pentru a redistribui venitul național. Mai mult, după cum am menționat deja, Turcia și Slovenia fac cel puțin o egalizare printre alte mecanisme.

Tabelul 3 simplifică informațiile prezentate în Graficul 9, prezentând ponderea veniturilor proprii la sursă în veniturile totale pentru membrii grupului, care plătesc salariile profesorilor, și cei care nu.

**TABELUL 3** Coeficientul veniturilor proprii la sursă la veniturile totale (2011)

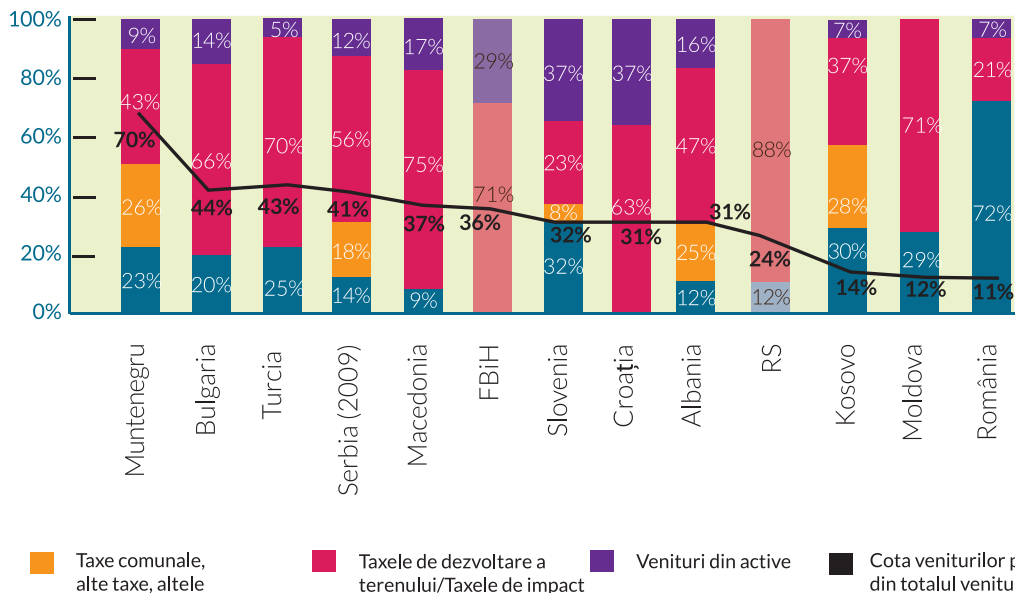
<b>PLĂTESC</b> SALARIILE PROFESORILOR	<b>Bulgaria</b>	<b>Macedonia</b>	<b>Moldova</b>	<b>Kosovo</b>	<b>Romania</b>					
	0.43	0.31	0.10	0.18	0.10					
<b>NU PLĂTESC</b> SALARIILE PROFESORILOR	<b>Munte negru</b>	<b>Turcia</b>	<b>Serbia</b>	<b>BiH</b>	<b>FBiH</b>	<b>RS</b>	<b>Albania</b>	<b>Slovenia</b>	<b>Croația</b>	
	0.79	0.43	0.41	0.35	0.37	0.31	0.37	0.34	0.27	

Graficul 10 de mai jos prezintă structura veniturilor proprii, cât și ponderea lor în totalul veniturilor pentru autoritatea locală din întreaga regiune. Din păcate, modul în care veniturile proprii la sursă sunt contabilizate diferă radical de la țară la țară - inclusiv în cadrul UE. În unele cazuri, raportarea este destul de detaliată și conține mai multe categorii decât sunt prezentate în Grafic.

În altele, sunt utilizate doar două sau trei categorii și este dificil să spunem ce conțin real aceste categorii. De exemplu, în Macedonia, FBiH (a BiH) și RS (a BiH), autoritățile locale obțin venituri semnificative din taxele de dezvoltare a terenului, taxele de utilizarea a terenurilor și autorizațiile de construcție, dar ele toate sunt înregistrate ca taxe comunale. În mod similar, veniturile din vânzarea sau închirierea bunurilor municipale sunt prezentate frecvent ca taxe comunale.

Graficul 10

## Structura veniturilor proprii 2011



Din cauza acestor dificultăți este greu să se ia orice concluzii generale privind structura veniturilor proprii în grup sau despre relația dintre structura veniturilor proprii și cota lor în veniturile publice locale totale. Ceea ce se poate spune este că în cele mai multe țări, datele privind veniturile proprii sunt slabe și că nu pare să existe o relație puternică între structura veniturilor proprii și cota lor în veniturile publice locale totale.

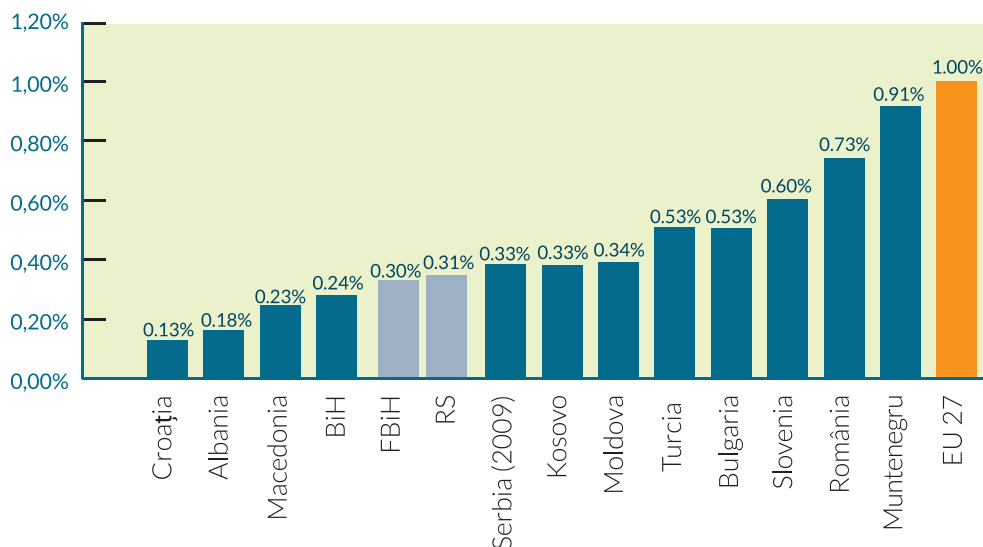
Sau să punem problema altfel, nu este o relație evidentă dintre structura veniturilor proprii și autonomia financiară a autorităților locale. Este totuși demn de remarcat faptul că în întreaga regiune veniturile proprii la sursă sunt disproporționat concentrate în capitale, și de obicei legate foarte strâns - prin taxele de dezvoltare a terenului, autorizațiilor de construcție și taxei pe proprietate — la piața imobiliară.

Graficul 11 prezintă veniturile din taxa pe imobil ca un procent din PIB în 2011 pentru toți membrii grupului, precum și media pentru UE. După cum se poate observa din Grafic, numai România și Muntenegru se apropie de media UE de 1% din PIB. Acesta, la rândul său, este scăzut în comparație cu America de Nord, Australia, Franța, și unele dintre țările Nordice unde taxa pe proprietate, constituie între 2 și 3% din PIB.

Veniturile proprii la sursă sunt disproporționat concentrate în capitale, și de obicei legate foarte strâns - prin taxele de dezvoltare a terenului, autorizațiilor de construcție și taxei pe proprietate — la piața imobiliară.

Graficul 11

## Impozitele pe proprietate ca % din PIB (2011)



De asemenea, trebuie menționat faptul că, în multe țări ale UE - precum și în unii membri ai grupului — randamentul taxei pe proprietate recurentă este înregistrată cu randamentul taxei pe imobil. Acest impozit este impus asupra prețului de vânzare a terenurilor și clădirilor și, de obicei, trebuie să fie plătit înainte de primirea titlului de proprietate de către cumpărător pentru proprietatea cumpărată.

Astfel, respectarea tinde să fie mare și în multe țări randamentul acestui impozit este mai mare decât cea a impozitului pe proprietate recurent. Aceasta în ciuda faptului că taxa pe imobil este impusă numai asupra proprietăților care au fost vândute în cursul anului. De exemplu, în Muntenegru – membrul grupului de cărui taxă pe proprietate produce mai mult un procent din PIB și unde cele două taxe sunt raportate separat - randamentul taxei pe imobil a depășit randamentul taxei pe proprietate în doi din ultimii șase ani.

Având în vedere dificultățile evidente într-o mare parte din UE (și dincolo de) în efectuarea din taxa pe proprietate ad valorem a unei surse robuste din veniturilor publice locale, este probabil corect să spunem că este nerealist să ne așteptăm ca taxa să ofere temelia pentru independența financiară a autorităților locale în Europa de Sud-Est. Cu toate acestea, există în mod clar posibilitatea ca să se îmbunătățească randamentul taxei în întreaga regiune.

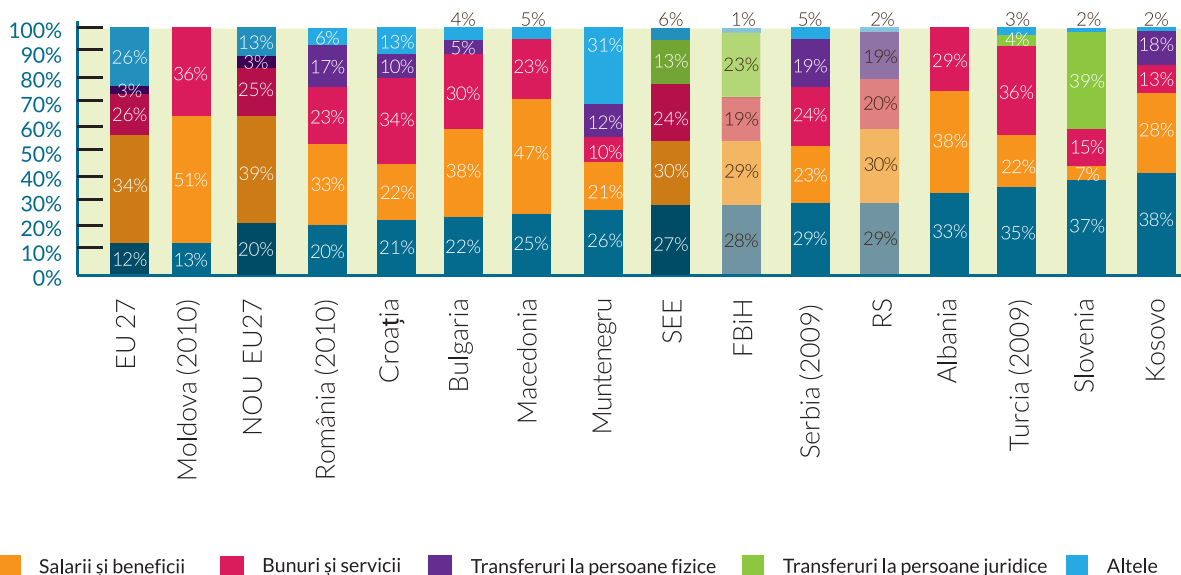
## Cheltuielile administrației publice locale

**G**raficul 12 prezintă structura cheltuielilor administrației publice locale după tipul economic pentru fiecare dintre membrii grupului, precum și media pentru grup, ca un întreg (SEE); media pentru Uniunea Europeană (UE 27); și media pentru cele șapte țări post-comuniste, care au aderat la UE în 2004 (NEW EU7)<sup>13</sup>

Datele ar trebui să fie tratate cu prudență pentru că există diferențe semnificative în modul în care cheltuielile sunt raportate în țări, precum și problemele cu extragerea datelor pe deplin comparabile, de la EuroStat. De exemplu, în cadrul regiunii, unele țări înregistrează transferurile de capital utilităților publice, ca cheltuieli de investiții, în timp ce altele le înregistrează ca granturi persoanelor juridice. Între timp, în UE transferurile capitale nu sunt considerate granturi și în Graficul de mai jos, sunt incluse în categoria „Altele”, în timp ce categoria pentru Granturi, include numai operarea transferurilor pentru utilitățile publice. În general, și din nou în cadrul regiunii, pare a fi o tendință de a supraestima cheltuielile pentru investiții, considerând multe reparații obișnuite, precum și achiziționarea tuturor echipamentelor noi (ex. calculatoare) ca investiții. În unele țări, de asemenea, se pare că există o tendință de a salariza cheltuielile prin înregistrarea ei ca achiziționare de bunuri și servicii.

Graficul 12

Structura cheltuielilor administrației publice locale 2011



<sup>13</sup> Cehia, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia și Slovacia.



Pentru RS (BIH) transferurile către persoanele fizice și juridice nu sunt distinse. Pentru Serbia, investițiile includ subvențiile capitale către companiile publice și „unitățile învecinate”, pentru Muntenegru „altele” includ sume semnificative de achitări ale serviciului datoriiilor, pentru UE 27 și transferurile NEW UE 7 includ numai subvențiile de operare pentru utilitățile publice. Cu toate acestea, caracteristica cea mai izbitoare a Graficului este că cheltuielile pentru investiții pe administrații locale, în cea mai mare parte din Sud-Estul Europei sunt semnificativ mai mari, decât cele ale omologilor lor din cadrul UE, și chiar decât cele șapte țări post-comuniste care au aderat la UE în 2004. Într-adevăr, diferențele în ratele investițiilor medii pentru cele trei grupuri (A SE VEDEA, E27, și UE7) au fost, în mod remarcabil, consecvente de-a lungul ultimilor 5 ani. Acest lucru este remarcabil și sugerează faptul că, autoritățile locale din Europa de Sud-Est, cum ar fi, din cele șapte țări care au aderat la UE în 2004, joacă un joc extraordinar de catch-up și cheltuiesc cât pot pe investiții, pentru modernizarea infrastructurii jalnice sau inexistente pe care au moștenit-o din trecut. Sau pentru a pune problema altfel: Autoritățile locale din Europa de Sud-Est lucrează mai din greu decât omologii lor din cea mai mare parte a UE pentru a construi o nouă infrastructură, deoarece acestea cheltuiesc proporții mai mari din venitul lor pe investiții, în ciuda primirii cotelor semnificativ mai mici din veniturile publice - măsurate fie ca un procentaj din PIB sau din veniturile publice totale (Graficul 7). Peste tot în lume, autoritățile locale se confruntă cu o presiune mai mare în furnizarea serviciilor publice suplimentare și a infrastructurii noi, cu resursele financiare limitate pentru a acoperi aceste nevoi. Deciziile privind investițiile în infrastructură, necesita sume mari de resurse financiare și prin definiție, sunt grele. Prin urmare, autoritățile locale ar trebui să fie autorizate să utilizeze compoziția flexibilă a resurselor și a metodelor pentru a urma nevoile de investiții în comunitate. Pe lângă cadrul instituțional de bază al descentralizării financiare, proiectul management-ului financiar eficient pentru investițiile publice locale ar trebui să introducă noi concepte flexibile de gestionare a cheltuielilor de capital. În furnizarea fondurilor pentru finanțarea infrastructurii publice, în ceea ce privește resursele disponibile, cele trei forme diferite de finanțare utilizate de obicei, sunt veniturile bugetare curente, finanțarea datoriiilor (cuprinde acoperirea resurselor financiare pentru infrastructură prin emiterea titlurilor de valoare sau de împrumut, care cresc pe piața de capital), precum și parteneriatul public-privat (cooperarea contractuală sau chiar privatizarea, care implică fondurile din sectorul privat în furnizarea infrastructurii publice).

Autoritățile locale din Europa de Sud-Est lucrează mai greu decât omologii lor din cea mai mare parte a UE pentru a construi o nouă infrastructură, deoarece acestea cheltuiesc proporții mai mari din venitul lor pe investiții, în ciuda primirii cotelor semnificativ mai mici din veniturile publice - măsurate fie ca un procentaj din PIB sau din veniturile publice totale (Graficul 7).

Considerând sumele mici ale cheltuielilor pentru investițiile publice locale în cele mai multe dintre țările CEE, declinul investițiilor publice locale după 2009, datorita crizei financiare și economice și stării infrastructurii existente, putem detecta nevoia uriașă de expansiune a fondurilor pentru investiții disponibile la nivel local. Pe de o parte, în țările în tranziție, autoritățile locale se confruntă cu probleme suplimentare de infrastructură subdezvoltată, atât cu presiunea înaltă pentru renovare, cit și cu cererea de a asigura conformitatea cu normele UE. Pe de altă parte, ele se confruntă cu posibilități financiare reduse ale bugetului pentru finanțarea investițiilor publice de capital și piața de capital subdezvoltată. Știind că autoritățile locale sunt purtătorul principal al grijii privind furnizarea infrastructurii publice locale, putem înțelege importanța capacității investițiilor publice locale pentru dezvoltarea întregii comunități, sănătății economice și coeziunii sociale pe termen lung. Deciziile privind furnizarea infrastructurii sunt printre cele mai importante pe care administrația locală le ia. Aceste decizii rezulta în facilități bune de

transport, străzi și parcuri publice, școli și grădinițe, facilități de apă și ape reziduale, depozitarea deșeurilor, săli de sport și zone de agrement, biblioteci și primării, protecția împotriva incendiilor, ambulanțele, facilități pentru îngrijirea persoanelor în vârstă și alte facilități publice. Aceste decizii au fost foarte importante în ultimii ani și vor fi în continuare deosebit de importante în dezvoltarea pentru viitor. Efectuând comparațiile între membrii grupului, primul lucru care ar trebui să fie remarcat este faptul că ponderea cheltuielilor pentru investiții este cea mai mică, iar ponderea cheltuielilor salariale este cea mai mare în Bulgaria, Macedonia, Republica Moldova și România. Acest lucru este de înțeles, deoarece aceste patru țări (cu Kosovo) sunt responsabile pentru plata salariilor tuturor cadrelor didactice preuniversitare. Ca și ele, autoritățile municipale din Kosovo, cheltuiesc un procent foarte mare din bugetele lor pe salarii. Dar spre deosebire de ele, municipalitățile din Kosovo au o rată ridicată pentru investiții. Iată de ce, acest caz nu este perfect limpede. Dar o parte din explicație se află în robustețea comparativă a sistemului financiar interguvernamental din Kosovo (vezi Graficul 7).

În schimb, trebuie menționat faptul că în ultimii ani, peste 40% din totalul investițiilor publice locale din Bulgaria, au fost finanțate prin fondurile europene structurale. Aceste fonduri sunt, de asemenea, importante în România și Slovenia. Într-adevăr, fără aceste fonduri, cheltuielile pentru investiții, în toate cele trei țări ar fi semnificativ mai mici. Dar problema este mult mai adâncă în Bulgaria. Acest lucru se datorează faptului că ponderea veniturilor publice totale pe care o primesc autoritățile locale din Bulgaria este mai mică (având în vedere responsabilitățile lor sociale din sector) în raport cu PIB-ul (a se vedea Graficul 7). **Ca atare, se pare că fondurile UE, într-un anumit sens, permit factorilor de decizie politică din Bulgaria, să evite să se ocupe de slăbiciunea generală a sistemului financiar interguvernamental al țării.** În același timp, este deosebit de remarcabil faptul că, autoritățile locale macedonene investesc puțin de mult și se acorda, cu toate că sunt prost tratate de către guvernul național (din nou Graficul 7). În cele din urmă, combinația dintre o pondere extrem de scăzută a cheltuielilor pentru investiții, combinată cu o pondere extrem de mare a cheltuielilor pentru salarii, ar trebui să fie o preocupare specială pentru factorii de decizie din Moldova, atât la nivel guvernamental național, cât și local.

Nivelul relativ scăzut al cheltuielilor pentru investiții a autorităților locale croate este surprinzător. Dar acest lucru pare a fi un produs temporar al recesiunii și recuperării lente, deoarece, înainte de criză, investițiile au reprezentat mai mult de 30% din toate cheltuielile administrației publice locale din Croația. Mai mult decât atât, sistemul financiar interguvernamental croat, pare a fi unul dintre cei mai robusți din regiune. Aici, din nou, cu toate acestea, noi spunem „pare”, deoarece, fără a fi în măsură să analizăm distribuția veniturilor și cheltuielilor din administrațiile locale, este greu să spunem, cât de mult din rata ridicată, constituie cheltuielile pentru investiții ale Zagreb și alte câteva orașe mari. Cu alte cuvinte, în timp ce ratele investițiilor din regiune sunt în general ridicate, ceea ce noi nu cunoaștem, este cât de mult aceste rate sunt determinate de către cele câteva municipalități înstărite și de către dezechilibrele (probabile) în sistemele financiare interguvernamentale ale regiunii. Între timp, cheltuielile pentru investițiile publice locale în Muntenegru au scăzut chiar mai dramatic decât în Croația și lucruri similare ar putea fi spuse și despre Slovenia.

Graficul 13 și 14 de mai jos, aduce claritate situației date. Graficul 13 prezintă ponderea medie a investițiilor publice locale ca procent din PIB, pentru toți membrii grupului din ultimii șase ani; pentru cei 15 membri ai UE înainte de extinderea din anul 2004, precum și pentru cele șapte țări post-comuniste care au aderat la uniune în acel an. Graficul 14 prezintă nivelurile medii de investiții municipale în termeni euro pe cap de locuitor în aceeași perioadă și pentru aceleași grupuri ca și în

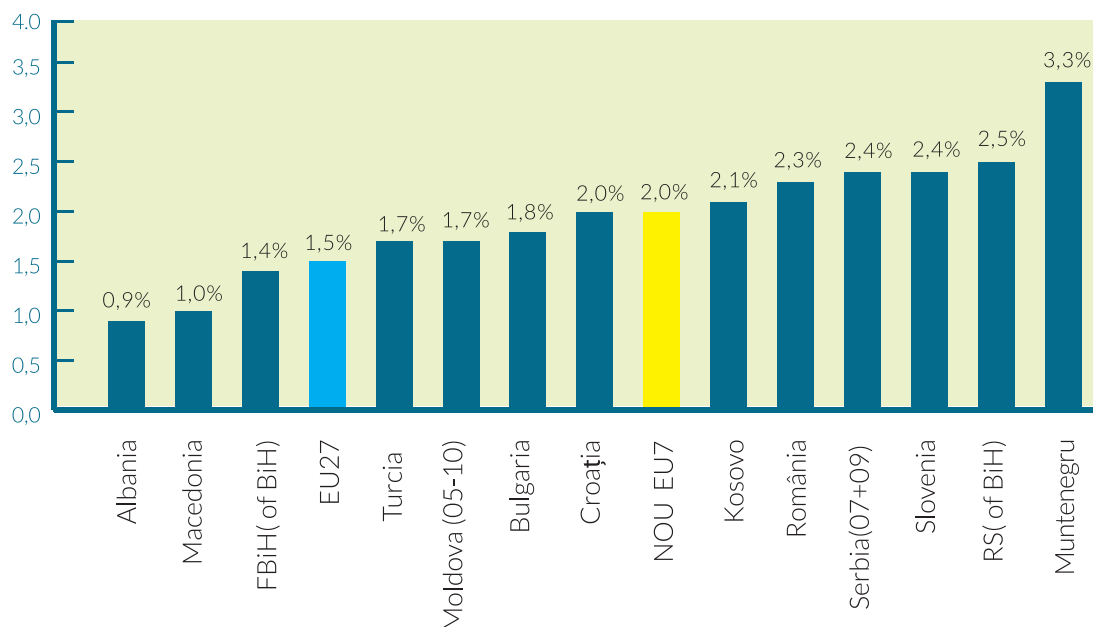
Graficul 13. Pentru ambele Grafice, media pentru Serbia se bazează doar pe datele pentru 2007 și 2009, în timp ce media pentru Republica Moldova se bazează pe perioada 2005-2010, și nu 2006-2011.

Primul lucru care ar trebui să fie notat din aceste Grafice, este faptul că o mare parte a cheltuielilor municipale totale pentru investiții nu se traduc neapărat într-o pondere ridicată a investițiilor municipale ca pondere din PIB sau în niveluri ridicate ale cheltuielilor pe cap de locuitor măsurate în euro. Autoritățile locale din Albania, de exemplu, au dedicat mai mult de 30% din cheltuielile lor pentru investiții (finanțate în mare parte de granturile condiționate - vezi Graficul 9). În ciuda acestei rate mari a cheltuielilor pentru investiții, Albania are cel mai scăzut nivel al investițiilor municipale, ca un procent din PIB și - mai puțin surprinzător - unul din cele mai scăzute niveluri ale cheltuielilor pentru investiții pe cap de locuitor în euro. În schimb, Moldova are o rată scăzută de investiții municipale și cele mai mici cheltuieli pe cap de locuitor în euro, dar cu toate acestea, depășește media pentru cei 15 membri "originali" ai UE în ceea ce privește investițiile publice locale, ca pondere din PIB.

Cu alte cuvinte, în timp ce ratele investițiilor din regiune sunt în general ridicate, ceea ce noi nu cunoaștem, este cât de mult aceste rate sunt determinate de către cele câteva municipalități înstărite și de către dezechilibrele (probabile) în sistemele financiare interguvernamentale ale regiunii.

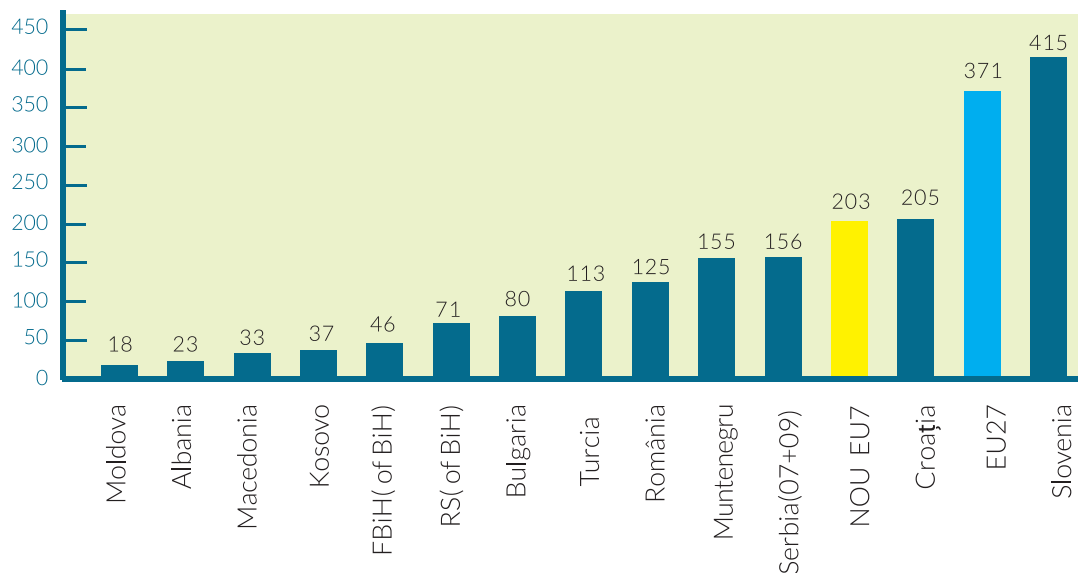
Graficul 13

### Investițiile publice locale ca pondere din PIB (media 2006-2011)



Graficul 14

### Investițiile publice locale pe cap de locuitor în Euro (media 2006-2011)

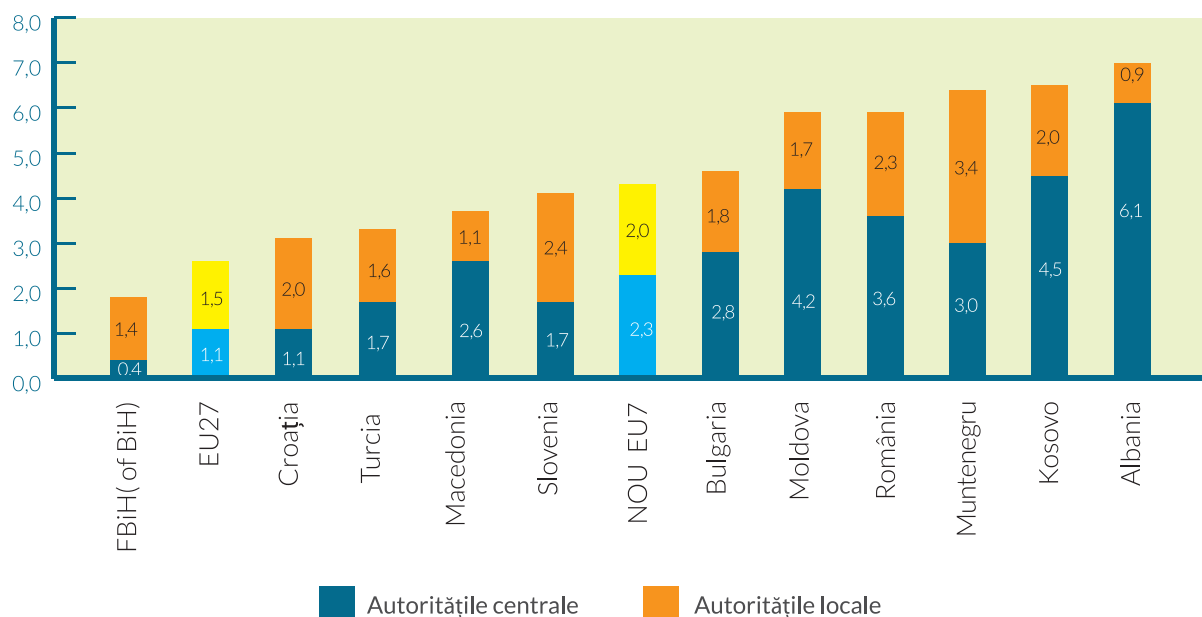


Acestea fiind spuse, al doilea lucru care urmează să fie remarcat este faptul că, *în general*, cele mai ridicate rate municipale pentru investiții pe care le-am văzut în regiune (precum și pentru UE7) (Graficul 14) au fost însoțite de niveluri mai ridicate de investiții municipale, ca pondere în PIB, comparate cu media pentru UE. Într-adevăr, investițiile publice locale, ca pondere din PIB au depășit nu numai media pentru UE27, dar și pentru UE7 în Muntenegru, RS (a BiH), Slovenia, România și Kosovo. Mai mult decât atât, investițiile publice locale pe cap de locuitor în Slovacia au fost mai mari decât media pentru UE în ultimii șase ani, în timp ce Croația și-a atins pe cap de locuitor nivelurile de cheltuieli egale cu cele din UE7. Acestea sunt realizări impresionante, care sperăm că vor fi susținute în următorul deceniu.

**În același timp, este necesar să se recunoască faptul că situația în altă parte în regiune nu este atât de fericită. Cheltuielile pentru investițiile publice locale, ca un procent din PIB sunt extrem de scăzute în Albania și Macedonia unde acesta este cu mult sub media pentru UE. Acest lucru ar trebui să fie o preocupare profundă pentru factorii de decizie politică din aceste țări. În mod similar, în timp ce imaginea este mai bună în FBiH, Bulgaria, Turcia și Republica Moldova, investițiile publice locale, ca pondere din PIB, rămân mai mici decât media pentru UE7 și, astfel, sub ceea ce s-ar putea spera în mod rezonabil să se vadă având în vedere jocul *catch-up*, pe care autoritățile locale din Europa de Sud-Est trebuie să îl joace.**

În cele din urmă, se merita privirea scurtă asupra structurii investițiilor publice în funcție de nivelul de guvernare. Acest lucru este arătat în Graficul 15 de mai jos, care prezintă investițiile publice totale ca pondere în PIB, precum și cât din mult, fiecare nivel de guvernare este responsabil pentru acele investiții. Ca și în topurile anterioare, cifrele sunt medii pentru anii 2006-2011.<sup>14</sup>

Graficul 15 Investițiile publice ca procent din PIB pe nivel de guvernare (media 2006-2011)



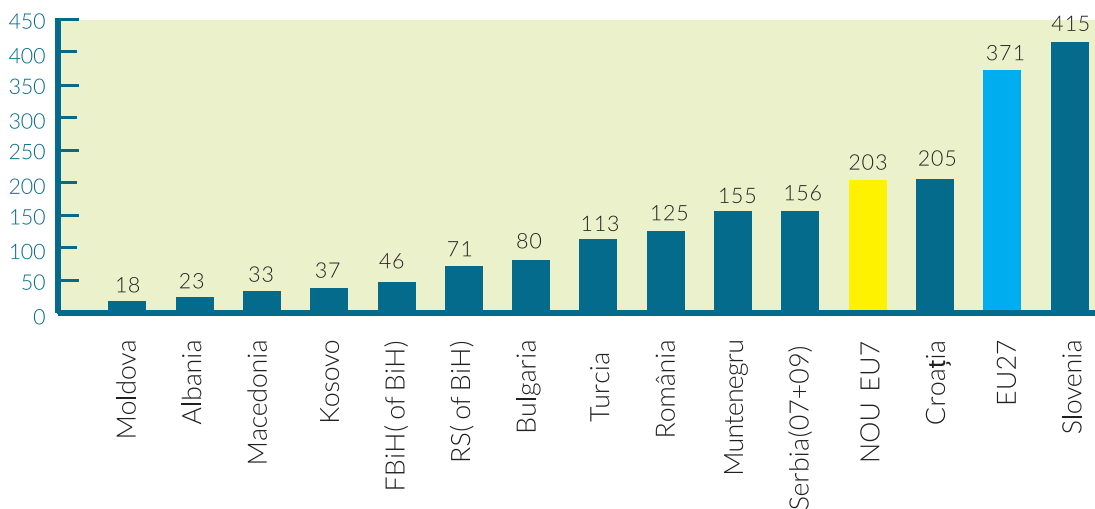
După cum se poate observa din Grafic, atât nivelul investițiilor publice totale, cit și componența acestuia, diferă în mod semnificativ, atât cu regiunea, cit și între regiune și cele două grupuri de membri ai UE. Într-adevăr, există o variație atât de mare încât este greu să tragem vreo concluzie fermă cu privire la modele sau tendințe. Singurul lucru care pare să fie clar, este faptul că nevoia pentru investiții în sectorul public - cel puțin ca procent din PIB - pare a fi semnificativ mai mică în cadrul celor 15 membri originali ai UE, precum și faptul că investițiile în sectorul public tind să scadă odată ce economiile se maturizează. De asemenea, se pare că există o tendință pentru ponderea cheltuielilor publice locale pentru investiții să crească în raport cu cheltuielile publice totale pe măsură ce țările se îmbogățesc. Pare a fi, de asemenea, ceva ca o relație inversă între investițiile publice totale și capacitatea autorităților de a colecta impozitele, deși acest lucru este, probabil, un alt mod de a spune că nevoia de investiții din sectorul public ca tot întreg scade, odată ce economiile se maturizează.

<sup>14</sup> Diferențele mici între grafice cu privire la investițiile publice locale ca procent din PIB sunt rezultatul unei discrepante în sursele datelor privind totalul investițiilor publice.

## Împrumuturile autoritarilor locale

În cea mai mare parte a Europei de Sud-Est, împrumuturile autoritarilor locale sunt încă un fenomen foarte nou. Acest lucru poate fi văzut din Graficul 16 de mai jos. Graficul prezintă datele privind datoriile totale restante ale autorităților locale în euro pe cap de locuitor pentru toți membrii grupului, pentru care avem date fiabile, precum și pentru UE ca un tot întreg.<sup>15</sup> Autoritățile locale din Europa de Sud-Est nu au fost imune la mediul economic dificil și condițiile volatile de piața de creditare. Severitatea încetinirii economice a pus presiune asupra finanțelor autorităților locale, afectând performanța lor bugetară. Unele autorități locale au fost, de asemenea, afectate de stresul lichidităților și se confruntă cu costuri mai ridicate de finanțare. Altele au văzut accesul lor la piața limitat de către politica guvernului central. Pe de altă parte, cererea pentru creditarea comercială a fost constrânsă de accesul la diverse surse de finanțare, aparent mai ieftine, inclusiv creditele preferențiale și granturile de la agențiile de stat și programele internaționale de ajutorare și amortizarea creanțelor compensează efectele adverse ale situației pieței de credit.

Graficul 16 Datoria restanta a autorităților locale pe cap de locuitor în euro



<sup>15</sup> Kosovo, FBiH a BiH și BiH sunt excluse din lipsă de date. Dar în timp ce au existat unele împrumuturi ale autoritatilor locale din FBiH, suma din Kosovo a fost neglijabilă.

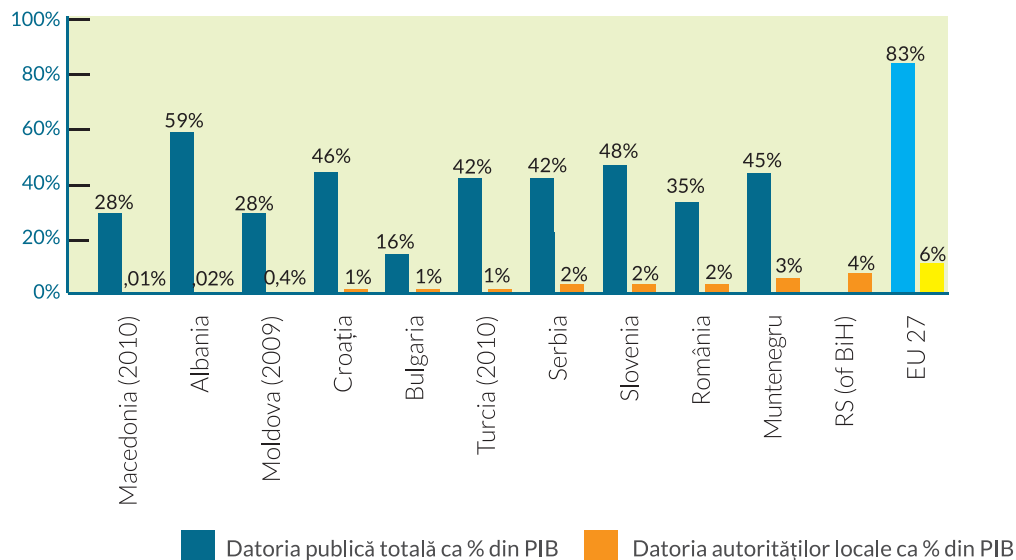
După cum se poate observa din Graficul 16, datoria restanta pe cap de locuitor ale autorităților locale din UE este aproape de cinci ori mai mare decât cea a Sloveniei<sup>16</sup> țara cu cel mai înalt nivel al datoriei restante din grup. Între timp, la celălalt capăt al spectrului, împrumuturile autorităților locale în Republica Moldova, Albania, Macedonia sunt în mod clar în faza incipientă în timp ce în altă parte din regiune rămân subdezvoltate.

Graficul 17 de mai jos, adăugă detaliile cruciale pentru această imagine. Acesta arată valoarea datoriei sectorului public - atât al autorităților locale cit și a guvernului in general - ca procent din PIB. Datoria generala a Guvernului, în cea mai mare parte a regiunii este mult sub media pentru UE. Și media pentru UE este acum semnificativ mai mare decât limita de 60% din PIB, stabilita prin Tratatul de la Maastricht din 1992. O parte din acest „exces” al datoriei a fost generat de împrumuturile guvernelor naționale, pentru repararea sistemele lor financiare și/sau pentru a-si stimula economiile după criza din 2008. Dar, cu mult înainte de 2008, împrumuturile guvernamentale generale contractate în UE au depășit - în medie - limita de la Maastricht.

Nivelul relativ scăzut al datoriei guvernamentale generale în Europa de Sud-Est este, cel puțin în teorie, o veste bună pentru autoritățile locale din regiune, deoarece aceasta înseamnă că împrumuturile guvernamentale locale pot fi extinse foarte dramatic, fără a împinge datoria guvernamentala generala mult mai aproape de/sau peste normele tratatului de la Maastricht. Cu toate acestea, există o singură excepție importantă: Albania.

Graficul 17

### Datoria guvernamentala generala si locala ca procent din PIB



<sup>16</sup> Datele nu includ datoriile neachitate contractorilor privati sau altor agenții guvernamentale. În Turcia, astfel de date sunt disponibile și datoriile neplătite sunt semnificative, egalind de 3 - 4 ori suma datoriei comerciale oficiale. Din păcate, nu sunt disponibile date fiabile privind datoriile neachitate pentru alte țări, dar au fost semnificative în Macedonia și poate fi o problemă și în Moldova, Serbia, și alți membri ai grupului.

În 2011, datoria publică a României s-a ridicat la doar 37% din PIB. Cu toate acestea, împrumuturile autorităților locale, s-au dublat de la 1,2% din PIB în 2006 la 2,4% din PIB în 2011. Prin urmare, suma totală restanta a datoriei autorităților locale a crescut la 27% din veniturile publice locale în 2011 și a crescut în termeni nominali, de la 12,9 miliarde lei în 2010 (26% din venituri proprii) la 13,8 miliarde lei în 2011. Cu toate acestea, autoritățile locale din România, sunt expuse la un anumit risc valutar, deoarece aproximativ 40% din datoria lor este exprimată în euro (2011)<sup>17</sup>

Datoria totală restanta a autorităților locale din Slovenia și Bulgaria a fost pe trendul ascendent de-a lungul ultimilor ani. În Slovenia, aceasta a ajuns la 29% gestionate din totalul veniturilor administrației publice locale, la sfârșitul anului 2010, de la 15% în 2007, în timp ce în Bulgaria datoria locală a crescut moderat la 18,6% în 2010 de la 8,8% din veniturile totale în 2007. Deși într-un ritm mai lent, o creștere suplimentară a avut loc în ambele țări în 2011, cu o datorie totală restanta aproape de 33% și respectiv 21% din totalul veniturilor administrației publice locale.

În 2011, ajustările pe partea capitalului bugetelor administrațiilor locale au jucat un rol important în menținerea unei bune performanțe financiare a autorităților locale din Slovenia și Bulgaria, deoarece ambele au redus investițiile odată ce veniturile au scăzut. În Slovenia, cheltuielile de capital au scăzut de la 37% din totalul cheltuielilor, în scădere de la 43% pentru perioada 2006-2010. În Bulgaria, investițiile a scăzut la 22% din totalul cheltuielilor în 2011, în scădere de la 28% în 2010. Acest lucru indică flexibilitatea înaltă a cheltuielilor de capital, odată ce unele proiecte pot fi amânate sau abandonate, dacă este necesar.

Datoria autorităților locale a fost relativ stabilă în Croația, iar din 2008, a fost de aproximativ 10% din veniturile publice locale. Nivelul scăzut al împrumuturilor, reflectă abordarea restrictivă a autorității centrale către datoria locală. Cu toate acestea, este de remarcat faptul că până în anul 2010 datoria publică locală a crescut constant în termeni absoluți. În 2011, cu toate acestea, aceasta a scăzut cu 8,8%, odată ce autoritățile locale au redus atât împrumuturile cit și cheltuielile de capital, ca răspuns la veniturile mai mici. Într-adevăr, cheltuielile de capital au scăzut cu 11 puncte procentuale pentru a ajunge la un minim istoric de 21% din totalul cheltuielilor la sfârșitul anului 2011.

Creșterea datoriei publice locale în Slovenia, Bulgaria, România și Croația a crescut din cauza presiunii de a îndeplini standardele UE pentru infrastructura de mediu, ca urmare a intrării lor în UE (Croația va adera în luna ianuarie 2013).<sup>18</sup> Cu toate acestea, presiunea bugetară și epuizarea potențialului de rezerve de numerar, combinate cu cerințele de cofinanțare a proiectelor de investiții susținute de UE, sunt susceptibile de a dovedi dificilă mergerea mai departe. Necesitatea actuală de reduceri bugetare semnificative din spatele veniturilor în scădere material, va testa capacitatea autorităților locale de a răspunde în mod adecvat condițiilor nefavorabile economice și financiare.

<sup>17</sup> Este demn de remarcat că există o cantitate semnificativă de risc a ratelor de schimb asociat cu datoria publică locală în alte țări. În Serbia, de exemplu, practic toată datoria publică locală este în euro și un caz bun poate face riscul cursului de schimb riscul subapreciat atât la nivel național cit și local.

<sup>18</sup> Cea mai multă asistență a UE pentru noile state membre vine sub formă de finanțare a fondurilor pentru construirea de noi infrastructuri publice, în special facilități de tratare a apei și canalizare și gunoisti de deșeuri solide. Aceste granturi, cu toate acestea, trebuie să fi cofinanțate de utilizatorii finali. Autoritățile locale în noile state membre ale UE au folosit datoria pentru a îndeplini aceste cerințe de cofinanțare. De asemenea, trebuie de notat faptul că, fondurile UE sunt eliberate numai după ce utilizatorul final a plătit pentru proiect fondurile menite să îl sprijine. Aceasta înseamnă că autoritățile locale au nevoie de granturi pentru a face eficientă utilizarea fondurilor UE. Această problemă a condus la dezvoltarea programelor speciale sau regulilor speciale într-un număr de state noi membre. În Polonia, de exemplu, datoria contractată din finanțarea proiectelor UE este scutită de limitele datoriei locale, în timp ce în Bulgaria Asociația autoritatilor locale și Guvernul național au lucrat împreună pentru a crea o punte de finanțare numită FLAG.



În Muntenegru, datoria restanta au crescut în mod semnificativ între 2008 și 2011, de la 28 la 98.5 milioane de euro. Măsurat comparativ cu veniturile totale ale administrației locale, datoria a crescut de la 8% la 52% în aceeași perioadă. Până în anul 2008, autoritățile locale au plătit pentru marea majoritate a investițiilor lor cu venituri de capital și fonduri de la donatori. Utilizarea datoriei și creșterea bruscă a stocului datoriei este, de asemenea atribuită deteriorării capacității de auto-finanțare a autorităților locale, și rezervelor mai mici de numerar. Autoritățile locale, cu toate acestea, rămân în limitele naționale de împrumut, în conformitate cu care, serviciul de achitare a datoriei, nu ar trebui să depășească 10% din veniturile din exploatare a anului precedent. Este de remarcat faptul că între 2010 și 2011 - și odată ce veniturile au scăzut - autoritățile locale din Muntenegru au redus cheltuielile de capital de la 83 de milioane de euro la 51 de milioane de euro (în scădere de la 166 milioane în 2008). Acest lucru demonstrează capacitatea autorităților locale de a ajusta bugetele lor în caz de recesiune economică.

Datoria municipală în Serbia a crescut constant de-a lungul ultimilor ani, ajungând la 42% din totalul veniturilor administrației locale la sfârșitul anului 2011, de la 31% în anul 2008. Această creștere a fost în parte rezultatul primelor obligațiuni municipale în țara. Obligațiunile au fost emise de către orașul Novi Sad, în trei tranșe, pentru un total de 35 de milioane de euro. Prima tranșă a fost vândută în octombrie 2011, pentru 15 milioane de euro și a marcat un pas important în dezvoltarea pieței creditare din țara. Răscumpărarea obligațiunilor este extinsă pentru 10 ani, cu o perioadă de grație de doi ani<sup>19</sup> Potrivit previziunilor pentru anul 2012 cheltuielile de capital a municipalităților sârbe vor rămâne la nivelul celor din 2011, de 23% din totalul cheltuielilor. Datoria publică locală este, de asemenea, așteptată să scadă la 37% din veniturile totale în 2013. Datoria municipală în Macedonia reflectă încă (i) eliminarea recentă a interdicției privind împrumuturile municipale (2008); (ii) dependența autorităților locale de finanțarea de la guvernul central, și (iii) noile oportunități de finanțare pentru investițiile de capital (vânzarea/închirierea terenurilor pentru construcție). Deși datoria totală restanta a autorităților locale din Macedonia a crescut în mod semnificativ de la 36 milioane MKD în 2010 la 467 milioane MKD la sfârșitul anului 2011, aceasta reprezintă în continuare doar 2% din veniturile publice locale. Semnificativele 73% ale datoriei locale au venit de la primul program de creditare *Proiectul privind Îmbunătățirea Serviciilor Municipale (MSIP I)*, sprijinind investițiile municipale, prin generarea veniturilor sau potențialului de reducere a costurilor.

Ponderea datoriei către veniturile din sectorul municipal este așteptată să crească treptat pe parcursul următorilor 2-3 ani, având în vedere noul acord de împrumut (MSIP II) semnat între Guvernul Macedoniei și Banca Mondială, care va furniza 37.2 milioane de euro suplimentare, pentru mărirea investițiilor de capital la nivel local. Ambele programe urmăresc să stimuleze economia macedoneană locală prin oferirea fondurilor care să permită municipalităților să efectueze o sursă ambițioasă de investiții, cheia pentru dezvoltarea lor economică. Când se numără noile oportunități de finanțare pentru municipalitățile macedonene, stocul datoriei față de veniturile totale se așteaptă să crească la aproximativ 17%.

După cum se poate observa din Graficul 17, Albania este în pericol de a depăși limita de la Maastricht pentru datoria publică totală de 60% din PIB. Prin urmare, țara se află sub presiunea externă considerabilă de a restrânge împrumuturile publice. În același timp, împrumuturile guvernamentale locale, real încă nu au început, iar autoritățile locale nu sunt responsabile pentru problemele Albaniei cu Tratatul de la Maastricht.

<sup>19</sup> Aceasta problema a fost facilitată de USAID, care a oferit garanții privind a treia tranșă de 6 milioane euro prin intermediul Autorității sale Credite pentru Dezvoltare.

Cu toate acestea, guvernul național se teme că orice creștere a datoriei publice locale ar putea împinge țara peste linie și, astfel, a blocat efectiv împrumuturile municipalităților. Mai rău, nu este clar modul în care această problemă ar trebui să fie abordată. Răspunsul evident este ca guvernul național să reducă obligațiile sale proprii și, astfel, să creeze ceva spațiu împrumuturilor locale. Din păcate, cu toate acestea, experiența din alte țări sugerează că rareori guvernele naționale constrâng împrumuturile proprii, în scopul de a le facilita pentru autoritățile locale. Într-adevăr, o mare parte din discursul actual din Albania, nu este despre datoriile în exces ale guvernului național, ci despre toate motivele de ce împrumuturile administrației locale sunt premature și periculoase.

Între 2009 și 2011, cheltuielile de capital au reprezentat o proporție semnificativă a cheltuielilor autorităților locale totale în Albania — 37% pe media anuală - reflectând necesitatea pentru modernizarea infrastructurilor majore. Ponderea datoriei totale la veniturile publice locale a autorităților locale albaneze este așteptată să crească treptat, pe viitor, având în vedere regulamentul recent adoptat privind împrumuturile autorităților locale, dând autorităților mai mult spațiu pentru problema datoriilor.

TABELUL 4

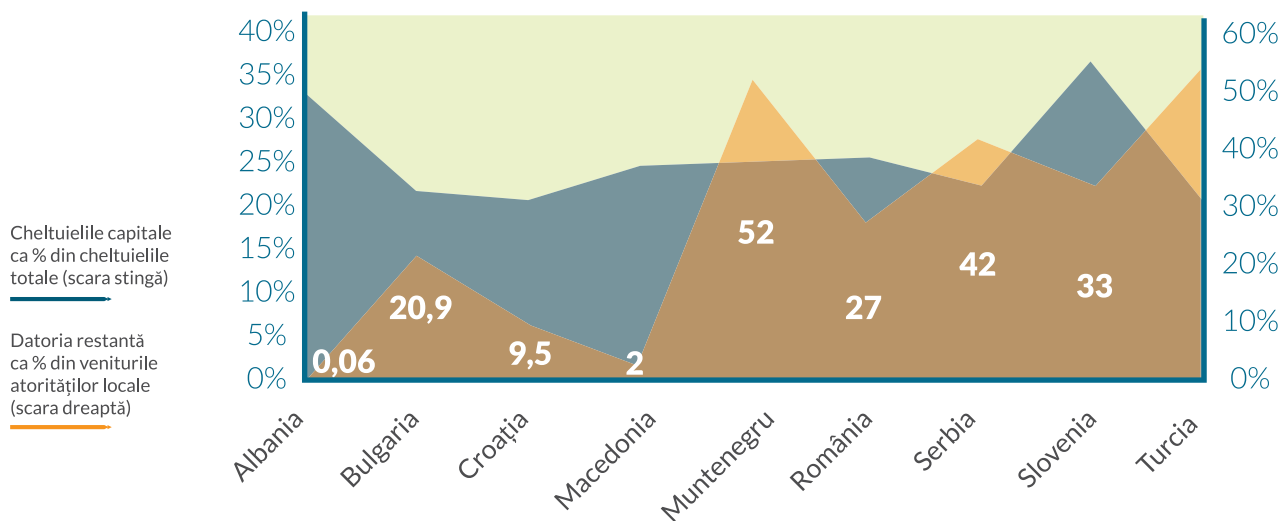
#### Datoria restanta ca % din veniturile publice locale

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>ALBANIA</b>	-	-	-	0.3	0.6
<b>BULGARIA</b>	8.8	8.2	12.8	18.6	20.9
<b>CROATIA</b>	7	7.5	8.9	10	9.5
<b>MACEDONIA</b>	-	-	-	0.1	2
<b>MONTENEGRU*</b>	7	8.5	29.4	44	52.3
<b>ROMANIA</b>	19.3	21.1	25.1	26	26.8
<b>SERBIA</b>	33.8	30.7	37.8	37.4	42
<b>SLOVENIA</b>	15	18.9	25.7	28.7	33.2
<b>TURCIA*</b>	CALM	79.6	82.1	N/A	53.8

\*inclusiv datoriile neplătite

Graficul 18

Datoria restanta si cheltuielile de capital in 2011



Performanța bugetară a autorităților locale, a fost o provocare, în ultimii ani, cu unele entități de înregistrare a deficitelor consecutive. Acest lucru a fost determinat în principal de încercările de a continua nivelurile ridicate de cheltuieli ale capitalului, cu reducerea puțină sau deloc a cheltuielilor de exploatare. Privind întreaga regiune, ceea ce impresionează mai mult este faptul că majoritatea autorităților locale par să fi răspuns la recesiune, prin constrângerea costurilor de exploatare și tăierea investițiilor, demonstrând flexibilitatea necesară de adaptare la un mediu dur. Mai mult decât atât, cele mai multe au reușit să se întoarcă la echilibrarea bugetelor și au împiedicat astfel, dislocările majore în finanțele publice locale. În scopul de a rămâne rezistente la circumstanțele externe, în perioada următoare ele vor trebui să continue să fie dispuse și capabile să gestioneze cu prudență cheltuielile de capital și să mențină balanțele adecvate de operare într-un mod consecvent cu intrări de venituri mai slabe.

Nici un grup de autoritățile locale în Europa de Sud-Est nu împrumută nimic la nivelul omologiilor din UE (Graficul 16): Numai în Muntenegru, România, Slovenia împrumuturile administrației locale sunt în apropiere sau peste 2% din PIB, în timp ce în cele mai multe țări acesta rămâne cu mult sub aceste niveluri deja insuficiente. Mai mult decât atât, în multe țări o cantitate disproporționată din datoriile totale ale administrației publice locale este datoria capitalului. De exemplu, în Serbia aproape jumătate din cei 580 de milioane de euro din totalul datoriei administrației locale vine de la Belgrad.

Ca atare, ar trebui să fie clar faptul că împrumuturile autorităților locale din regiune rămân extrem de nedezvoltate și că una dintre provocările majore ale perioadei următoare va fi să ne dăm seama cum să le extindem prudent. În cele mai multe țări acest lucru va necesita o combinație de cel puțin două tipuri generale de intervenții politice.

**În primul rând, în multe țări (dacă nu toate) capacitatea generală și predictibilitatea veniturilor administrațiilor locale vor trebui să crească dacă municipalitățile vor trebui să dispună de resurse mai mari în raport cu care să suporte prudent datoria.** Acest lucru va cere autorităților locale să îmbunătățească colectarea veniturilor proprii, în special în ceea ce privește stabilirea taxelor și impozitelor mai mari utilizatorilor, și apoi să forțeze subdiviziunile/serviciile specializate să le colecteze. De asemenea, autorităților centrale li se va cere să îmbunătățească neajunsurile sistemelor interguvernamentale de transfer și să ancoreze aceste sisteme în regulile care dau atât debitorilor, cit și creditorilor încredere că fluxurile de venituri nu se vor schimba în mod dramatic de la an la an. Mai mult decât atât, în multe țări, sistemele de egalizare vor trebui să fie consolidate în cazul în care municipalitățile de nivelul al doilea și al treilea vor fi în măsură să folosească datoria publică prudent, precum și în cazul în care direcția împrumuturilor autorităților locale se va schimba semnificativ dinspre concentrația lor actuală în orașele capitale spre restul municipalităților din țările respective.

**În al doilea rând, și la fel de important, autoritățile locale vor trebui să îmbunătățească radical capacitatea lor de a pregăti, planifica și evalua costurile proiectelor complexe multianuale de investiții - în special în sectoarele de apă și deșeuri solide.** Fără pregătirea minuțioasă și aprecierea costurilor a acestor proiecte, este imposibil să se facă o bună utilizare a datoriei și capitalului împrumutat, chiar dacă creditorii sunt dispuși să împrumute. Cu toate acestea, acest tip de planificare, necesită atât bani, cât și timp, și, din păcate, multe autorități locale din regiune nu sunt dispuse să aloce nici un efort în acest sens.

Aceasta se datorează faptului că multe autorități locale nu sunt dispuse să plătească pentru expertiza și asistența calificată extrem de necesară, care este o condiție prealabilă vitală pentru planificarea edificării infrastructurii fizice corespunzătoare. În parte, aceasta se datorează faptului că în timp ce regiunea este bogată în general, în ingineri și expertiză tehnică, abilitățile de planificare financiară sunt mai greu de găsit și legăturile dintre cele două adesea sunt slabe. Și în parte, pentru că ciclurile electorale sunt mai scurte decât este necesar pentru a planifica și construi o nouă infrastructură de mediu.

Prin urmare, fondurile de investiții limitate tind să fie cheltuite pe proiectele *achiti-odata-ce-construiești* (de ex. drumurile) și nu pe datorii finanțate și *achita-odata-ce-utilizezi* facilitățile de mediu, cum ar fi instalațiile de tratare a apelor reziduale, deoarece, planificarea drumurilor este mai simplă; construcția poate fi amânată în cazul în care banii se termină; și pentru că beneficiile sunt mai susceptibile de a fi vizibile alegătorilor înainte de următoarele alegeri.

Fondurile de investiții limitate tind să fie cheltuite pe proiectele *achiti-odata-ce-construiești* (de ex. drumurile) și nu pe datorii finanțate și *achita-odata-ce-utilizezi* facilitățile de mediu, cum ar fi instalațiile de tratare a apelor reziduale, deoarece, planificarea drumurilor este mai simplă; construcția poate fi amânată în cazul în care banii se termină; și pentru că beneficiile sunt mai susceptibile de a fi vizibile alegătorilor înainte de următoarele alegeri.

Aprofundarea competențelor de planificare a autorităților locale și crearea unor sisteme de finanțare interguvernamentale mai solide și mai previzibile nu va fi ușoară. Dar acest lucru se poate face dacă factorii de decizie politici ai guvernului central colaborează în mod constructiv cu asociațiile guvernamentale locale, creditorii interni și multilaterali, organizațiile de dezvoltare, precum și cu agențiile UE interesate în promovarea absorbției efective a granturilor. La urma urmei, nu există o lipsă de modele bune pentru o mai bună pregătire a proiectelor; pentru consolidarea eficienței municipale, sau chiar pentru consolidarea sistemelor de transfer. Cu toate acestea, ceea ce lipsește în general, este recunoașterea în rândul factorilor de decizie naționali ca autoritățile municipale joacă un rol absolut fundamental în modernizarea infrastructurii publice a regiunii și că, fără autorități puternice municipale, această infrastructură nu va fi construită.

Tabelul 4 de mai jos prezintă o estimare brută a potențialelor câștiguri din dezvoltarea și coordonarea mai bună a politicii. Acesta arată cantitatea noilor investiții, care ar fi făcute dacă împrumuturile autorităților locale au fost crescute în întreaga regiune cu până la 4% din PIB. Evident că acest lucru este un obiectiv ambițios, în special în actuala perioadă de austeritate fiscală. Într-adevăr, aceasta este probabil, una nerealistă. Dar, în cazul în care ar fi fost realizat astăzi, ar produce mai mult de 23 de miliarde de euro în infrastructuri noi.

#### Datoria restanta a autorităților locale astăzi și la 4% din PIB **TABELUL 5**

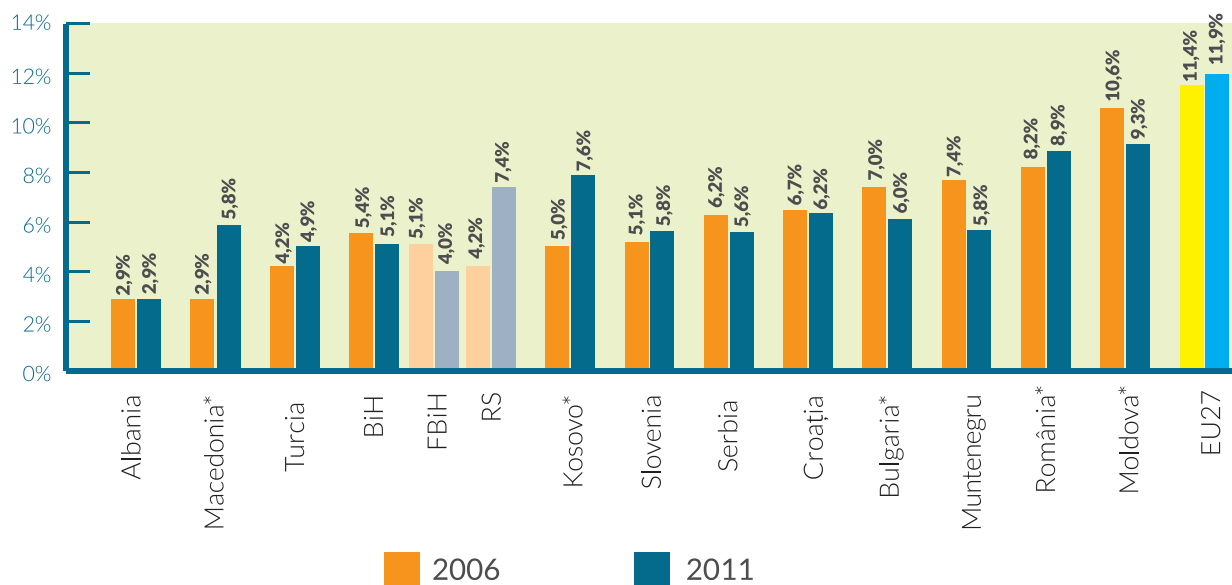
	% CURENT DIN PIB	DATORIA RESTANTA IN (MILIOANE EURO)	SIMULATA LA LA 4% DIN PIB	DATORIA RESTANTA IN (MILIOANE EURO)	CREȘTEREA IN INVESTITII
<b>MACEDONIA (2010)</b>	0.01%	59	4%	293	235
<b>ALBANIA</b>	0.02%	1.5	4%	375	373
<b>MOLDOVA (2009)</b>	0.04%	16	4%	201	185
<b>CROATIA</b>	0.06%	269	4%	1.870	1.600
<b>BULGARIA</b>	1.2%	480	4%	1.537	1.057
<b>TURCIA (2010)</b>	1.2%	6.643	4%	22.173	15.530
<b>SERBIA</b>	1.6%	582	4%	1.246	664
<b>SLOVENIA</b>	1.9%	685	4%	1.426	741
<b>ROMANIA</b>	2.4%	3.200	4%	5.458	2.258
<b>MONTENGERU</b>	3.0%	96	4%	131	35
<b>RS (BiH)</b>	3.9%	174	4%	177	3
<b>MEDIU/TOTAL</b>	1.48%	12.031	4%	34.886	22.855

# 3 DESCENTRALIZAREA FISCALA 2006-2011

În această secțiune vom prezenta indicatorii selectați pentru Europa de Sud-Est pentru perioada 2006-2010. Graficul 18 prezintă veniturile administrației locale ca procent din PIB în 2006 și în 2011. După cum se poate observa din grafic, poziția financiară a autorităților locale din Croația, FBiH (BiH), Serbia, Bulgaria, Muntenegru, Republica Moldova a tot slăbit în ultima jumătate a deceniului. Cele mai semnificative scăderi au fost în Muntenegru, Bulgaria și FBiH. În Muntenegru, unde autoritățile locale se bazează extrem de mult pe veniturile proprii, în general, și din veniturile asociate cu piața imobiliară în special, declinul poate fi atribuit prăbușirii boom-ului imobiliar care a caracterizat anii de mijloc ai deceniului. Situația din Bulgaria și FBiH este mai puțin clară, dar orice conduce declinul factorilor de decizie, în ambele țări ar trebui să fie vizat, în special în FBiH care nu are luxul de a utiliza fondurile structurale UE pentru a compensa slăbiciunea sistemului său financiar interguvernamental. Între timp, veniturile autorităților locale albaneze rămân la același nivel (scăzut), așa cum au fost în anul 2006.

În schimb, veniturile autorităților locale ca procent din PIB a crescut modest în Turcia, Slovenia și România. Aici nu au existat schimbări majore în responsabilitățile privind cheltuielile. Veniturile autorităților publice locale au crescut mai mult dramatic în RS (BiH), Macedonia, și Kosovo. În Kosovo aceasta a fost determinată de o creștere a granturilor condiționale pe care autoritățile locale le primesc pentru salariile profesorilor și salariile lucrătorilor în asistența medicală primară. În RS (din BiH) creșterea fost determinată de schimbările în sistemul de transfer introdus în anul 2007. Cu toate acestea, aici nu a existat nici o creștere semnificativă în responsabilitățile autorităților locale privind cheltuielile și autoritățile locale nu plătesc salariile profesorilor. Acest lucru este în contrast cu Macedonia, unde autoritățile locale au început să intre în așa-numita fază a doua a descentralizării în anul 2007, și și-au asumat progresiv responsabilitatea pentru învățământul preuniversitar. Aceste responsabilități noi sunt finanțate aproape în întregime de „grantul de bloc” (subsidiu) puternic reglementat, care este în esență, alocat pentru salariile profesorilor.

## Modificarea ponderii veniturilor publice locale ca procent din PIB (2006-2011)



Pentru Macedonia și Kosovo este utilizat ca an de bază anul 2007 și nu 2006.

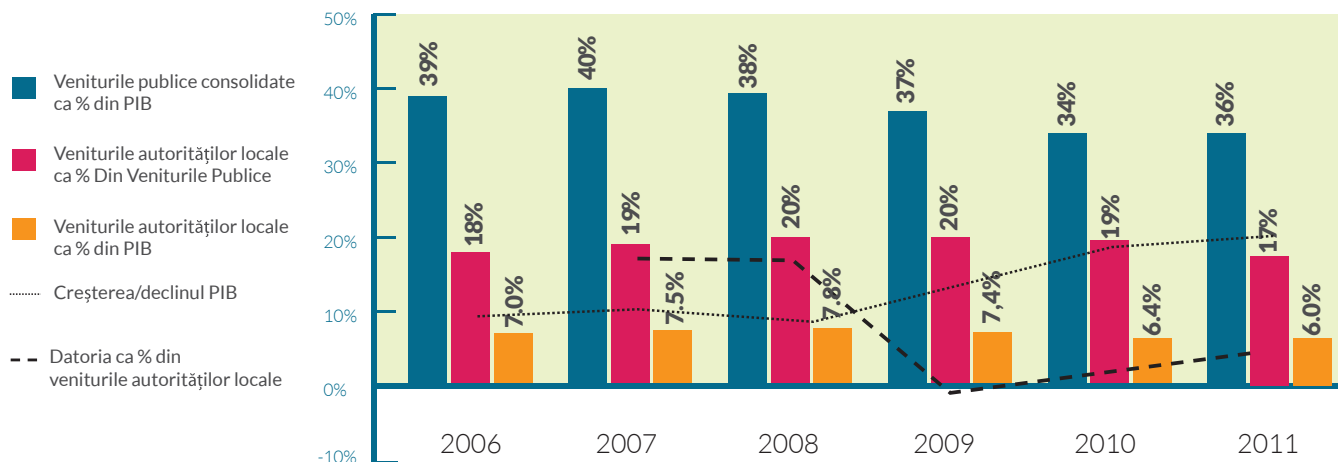
## Tendențe pentru autoritățile locale, care plutesc salariile profesorilor

Următorul set de grafice privește spre tendințele în timp, în cei cinci membri ai grupului în care autoritățile locale plătesc salariile cadrelor didactice (Bulgaria, România, Macedonia, Kosovo și Republica Moldova). Aici, vom prezenta veniturile guvernului general consolidat ca procent din PIB; veniturile autorităților locale, ca procent din PIB și veniturile publice totale; creșterea sau scăderea PIB-ului în euro; și unde este posibil, datoria publică locala restanta, ca procent din veniturile (anuale) ale autorităților locale. Pentru membrii acestui grup, trebuie remarcate următoarele tendințe:

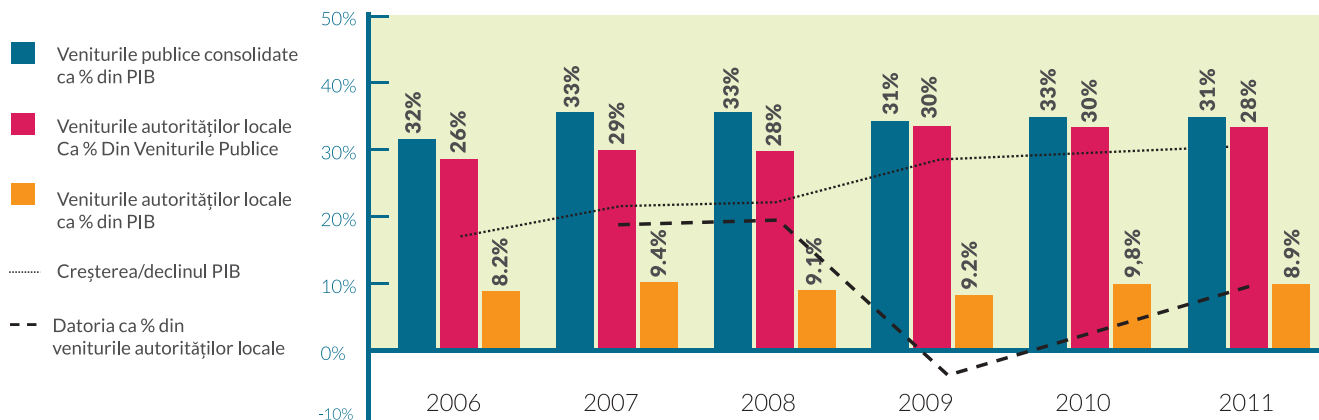
- ▶ Toți membrii grupului au sectoare publice, care reprezintă în linii mari părți similare din PIB (30-40% din PIB) și în toate, autoritățile locale exercită funcții similare. Însa ponderea veniturilor publice care merg către autoritățile locale diferă în mod semnificativ: În Bulgaria și Macedonia autoritățile locale primesc mai puțin de 20% din totalul veniturilor publice în timp ce în Kosovo, România și Republica Moldova ea este între 25 și 30%.
- ▶ Între anii 2006 și 2010, Macedonia a suferit cele mai mari schimbări structurale. Veniturile autorităților locale au crescut de la 2,2% la 5,8% din PIB, odată ce autoritățile locale și-au asumat progresiv responsabilitatea pentru finanțarea învățământului preuniversitar și alte funcții.
- ▶ Având în vedere faptul că, autoritățile locale din Macedonia și Bulgaria plătesc salariile profesorilor și, în același timp au venituri egale cu mai puțin de 7% din PIB și 20% din totalul cheltuielilor publice, se pare că autoritățile locale și/sau învățământul preuniversitar este subfinanțat.
- ▶ Din grupul de țări din Europa de Sud-Est, criza economică globală din 2009 a lovit România cel mai greu. Guvernul național, cu toate acestea, pare să fi încercat să protejeze autoritățile locale de recesiune, deoarece veniturile publice locale, ca pondere din PIB, sau ca o parte a veniturilor publice nu au scăzut.
- ▶ În Kosovo și Macedonia recesiunea economică globală nu a dus la o scădere a PIB-ului, deși s-a oprit din creștere. În ambele țări, veniturile autorităților locale, ca parte, atât din PIB cit și din veniturilor publice totale au crescut între 2009 și 2011, fără modificări noi majore în responsabilitățile privind cheltuielile.
- ▶ În Bulgaria, PIB-ul a scăzut, dar semnificativ mai puțin decât în România. În ambele țări însă, veniturile autorităților locale au scăzut între 2009 și 2011, deși declinul din România a fost amânat până anul trecut și pare să fi fost însoțit de o creștere ușoară a împrumuturilor autorităților locale.
- ▶ Împrumuturile autorităților locale trebuie să înceapă în Kosovo, și abia începe în Macedonia. În Bulgaria situația împrumuturilor rămâne modestă. În România, datoria totala restanta este acum egală cu aproximativ 28% din veniturile anuale ale autorităților locale și se pare că au crescut ca urmare a recesiunii globale.



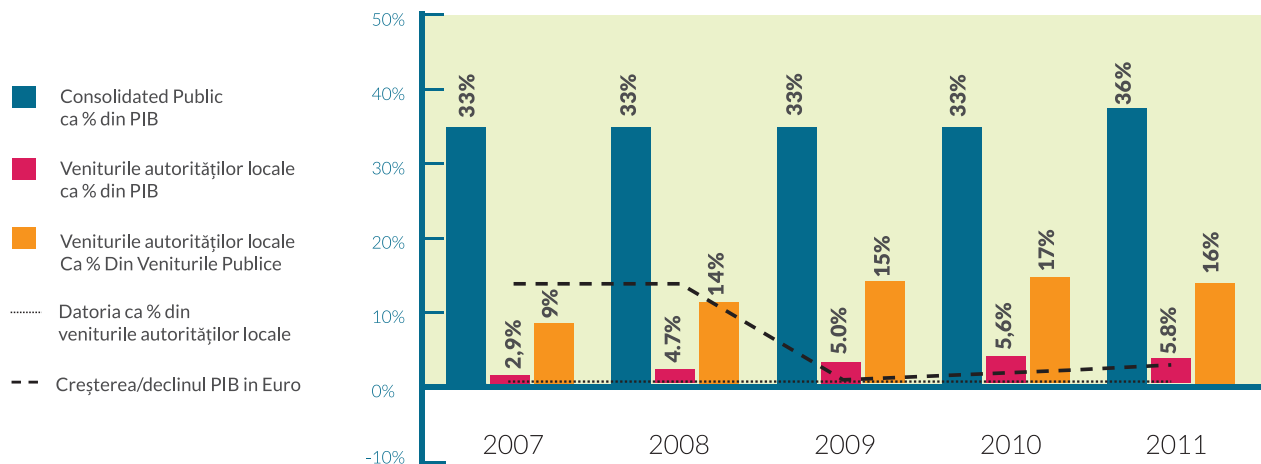
## Bulgaria



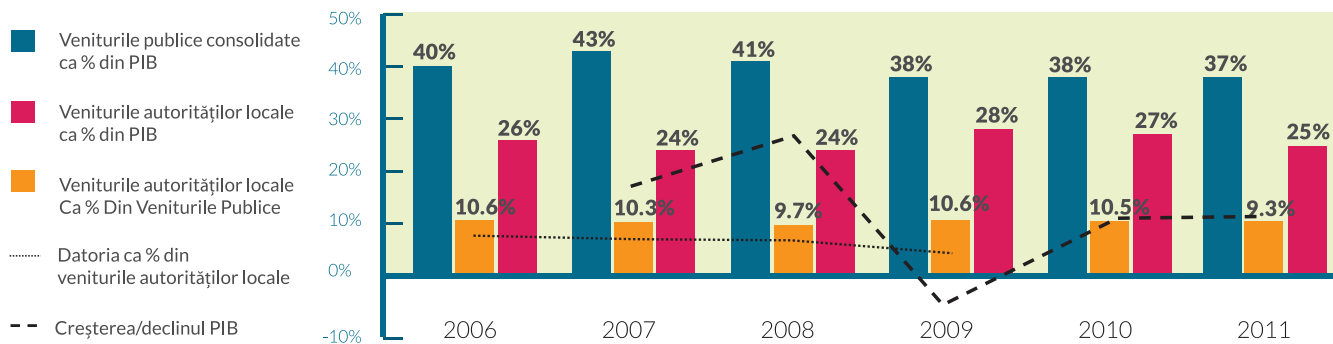
## România



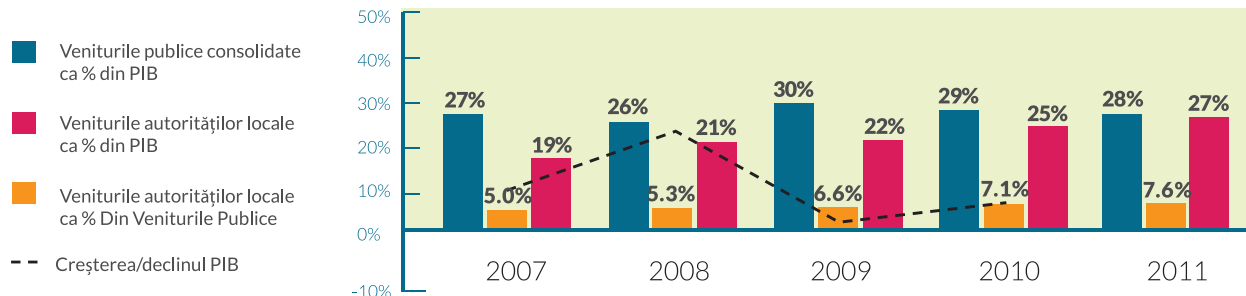
## Macedonia



## Moldova



## Kosovo



## Tendințe pentru autoritățile locale, care nu plătesc salariile profesorilor sau costurile de asistență medicală primară

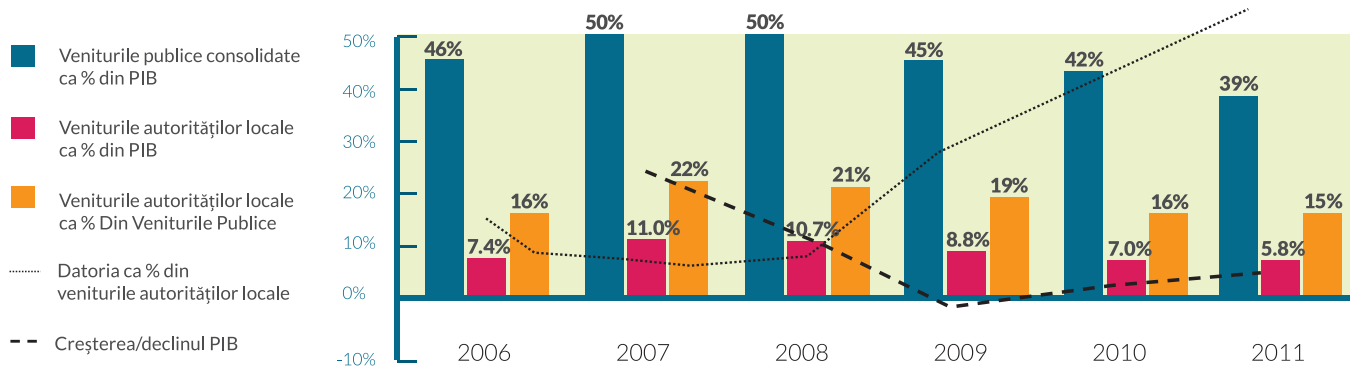
Următorul set de grafice privesc spre autoritățile locale din Muntenegru, Slovenia, RS (a BiH), FBiH (a BiH), Turcia, Serbia și Croația. Aici municipalitățile nu plătesc salariile cadrelor didactice din învățământul primar sau secundar, și nici nu furnizează servicii de asistență medicală primară. Cu toate acestea, autoritățile locale din Slovene, Croația și Serbia, plătesc salariile cadrelor didactice preșcolare.

Trebuie să fie remarcate următoarele tendințe:

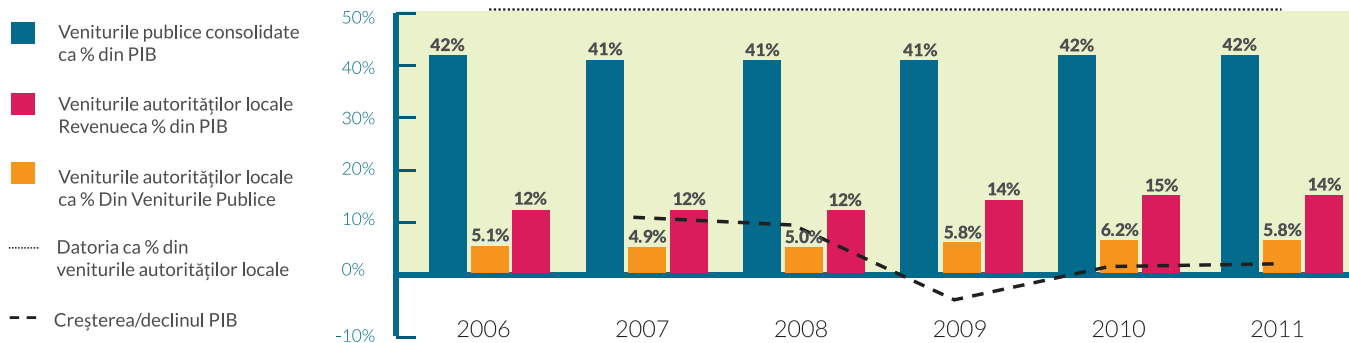
- ▶ În Muntenegru, veniturile autorităților locale au ajuns la peste 10% din PIB în 2007 și 2008, și de atunci au scăzut sub 6%. Piscul a fost condus de un boom imobiliar, iar declinul a fost cauzat de o contracție atât a pieței imobiliare, cit și a veniturilor publice totale. Autoritățile locale par să fi răspuns la contracție prin extinderea împrumuturilor și autoritățile locale din Muntenegru utilizează activ piața de capital, deși ca și în altă parte, există, probabil, diferențe semnificative în această utilizare de către municipalitățile mai bogate și cele mai sărace.
- ▶ În Slovenia, veniturile publice locale, ca procent din PIB și din veniturilor publice totale au crescut în mod semnificativ în 2009 și 2010, în ciuda unui declin puternic în PIB. Acest lucru sugerează faptul că guvernul național a încercat să protejeze autoritățile locale de impactului crizei și/sau un aflus de fonduri UE a ajutat să împingă autoritățile locale din recesiunea mult mai generală. În 2011, cu toate acestea, veniturile autorităților locale au scăzut ușor. Împrumuturile contractate de autoritățile locale au rămas deosebit de stabile pe parcursul perioadei, și datoriile restante se ridică la puțin sub 50% din veniturile anuale.

- ▶ Situația autorităților locale în FBIH (BiH) sa îmbunătățit între 2006 și 2008, cu adoptarea unui nou sistem de distribuire a veniturilor. De atunci a existat o erodare gravă a poziției lor financiare, în ciuda impactului relativ al modurilor crizei mondiale asupra entităților economiei. Autoritățile locale au început împrumuturile în FBIH, dar guvernul ca entitate nu le urmărește în mod activ, și datele agregate privind datoriile restante nu sunt disponibile.
- ▶ În contrast cu tendința din FBIH (a BiH), poziția financiară a autorităților locale din RS (a BiH) s-a îmbunătățit în mod continuu în ultimii șase ani. Într-adevăr, veniturile autorităților locale ca procent din PIB, sunt acum peste 7%, și sunt fără îndoială, cele mai mari în regiunea dată având în vedere faptul că municipalitățile RS (a BiH), nu sunt responsabile pentru funcțiile din sectorul social. De asemenea, pare să existe o piață de capital rezonabil activă a autorităților locale și datoria totală restantă a autorităților locale este acum egală cu puțin peste 50% din veniturile anuale.
- ▶ În Turcia, venitul public local, ca procent din PIB și din veniturile publice totale a crescut în mod constant pe întreaga perioadă, inclusiv în timpul recesiunii economice puternice din 2009. Cu toate acestea, veniturile publice locale rămân scăzute pentru o țară mare, care are mai mult de o duzină de municipalități cu peste un milion de persoane, și care este în curs rapid de urbanizare. Datoria bancară restantă este acum egală cu aproximativ 30% din veniturile publice locale. Dacă, totuși, se iau în considerare toate datoriile restante, cifra este mai aproape de 80% din împrumuturile autorităților locale.
- ▶ În Croația, veniturile publice locale, ca procent din PIB și din veniturile publice totale au atins apogeul în 2008 (7,3% și respectiv 19%). Începând cu anul 2008, ambele au scăzut, iar acum stau la 6,2% și 17%. Cu toate acestea, venitul public local a contractat mai puțin decât întregul sector public. Acest lucru sugerează faptul că guvernul național a efectuat cel puțin un oarecare efort pentru a le proteja. Datoria municipală restantă este redusă la aproximativ 16% din veniturile anuale, și autoritățile locale par să utilizeze mai puțin datoriile decât cei mai mulți dintre vecinii lor.
- ▶ În Albania, venitul autorităților locale este foarte redus, atât ca procent din PIB, cât și ca venituri publice totale. Aceasta se datorează dimensiunii sectorului public în raport cu PIB-ul și dificultăților pe care toate nivelurile de guvernare le au la colectarea impozitelor. În parte, cu toate acestea, pare a fi un rezultat direct al politicii guvernamentale și în general o întoarcere de la unitatea de descentralizare care a marcat prima jumătate a ultimului deceniu. Deși împrumuturile autorităților locale au început în Albania, ele rămân la faza incipientă.
- ▶ În prezent, situația autorităților locale sârbe este neclară. Înainte de 2009, veniturile autorităților locale, atât ca procent din PIB cât și ca venituri publice totale, au fost la niveluri suficient de sănătoase (cca 6,5% și respectiv 15%), având în vedere faptul că autoritățile locale sârbe nu plătesc salariile profesorilor din învățământul primar și secundar. (Cu toate acestea, ei plătesc toate salariile cadrelor didactice preșcolare și aceste costuri sunt semnificative, deoarece prezenta preșcolară în Serbia este mare). În 2009, guvernul național taie transferurile către autoritățile locale, datorită crizei. Apoi, în 2011, în termen de până la noile alegeri naționale, legea care reglementează finanțele locale a fost schimbată rapid, în scopul de a oferi municipalităților bani noi. Datele pentru perioada de după 2009 sunt greu de obținut, și nu este clar ce au făcut de fapt schimbările în lege, pentru finanțele publice locale. În ciuda volatilității întregului sistem financiar interguvernamental, autoritățile locale mai mari, și, în special, Belgrad au început să împrumute, în mod agresiv, în scopuri investiționale.

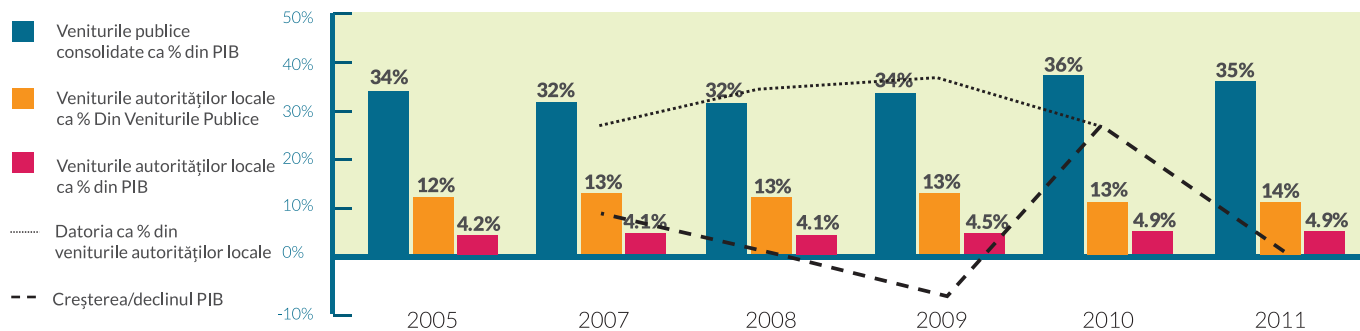
## Muntenegru



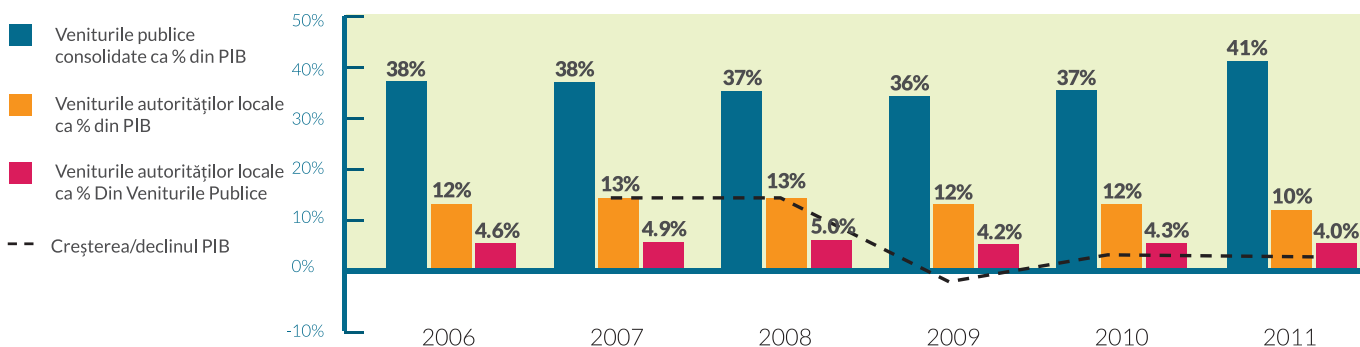
## Slovenia



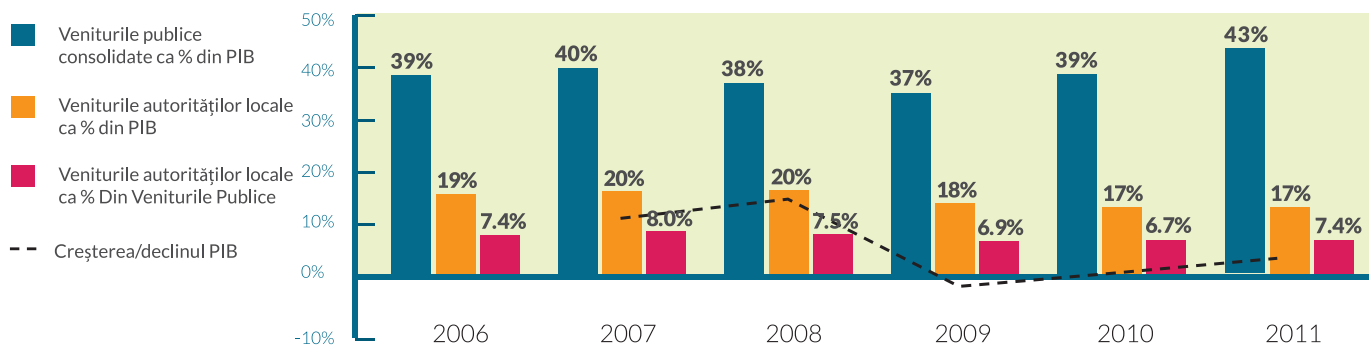
## Turcia



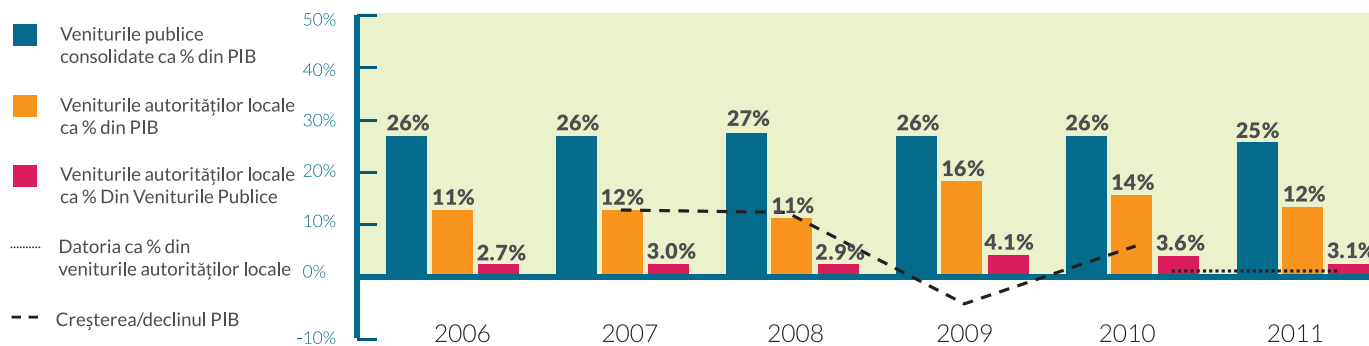
## Federația Bosniei și Herțegovinei (BiH)



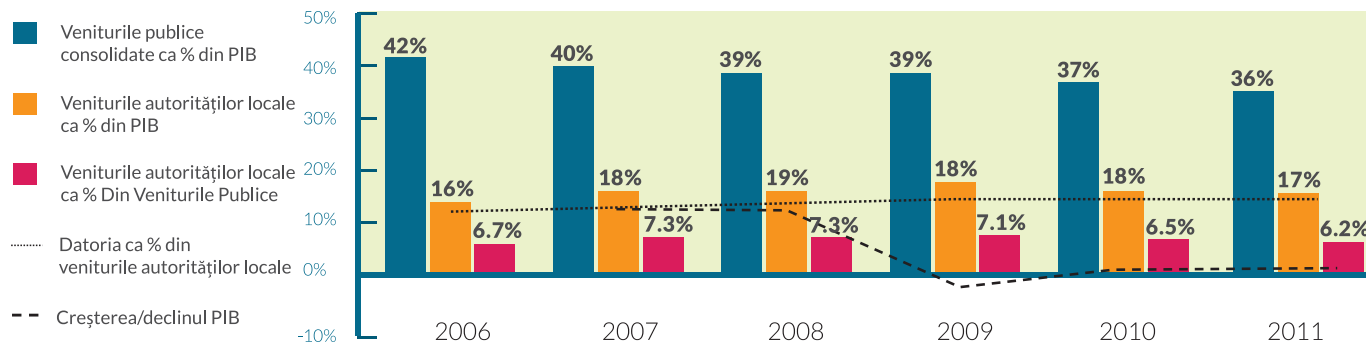
## Republica Srpska (BiH)



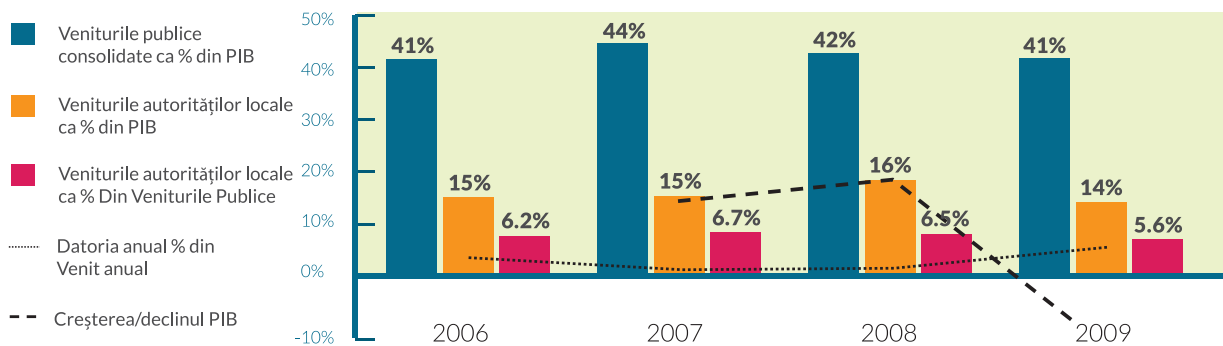
## Albania



## Croatia



## Serbia



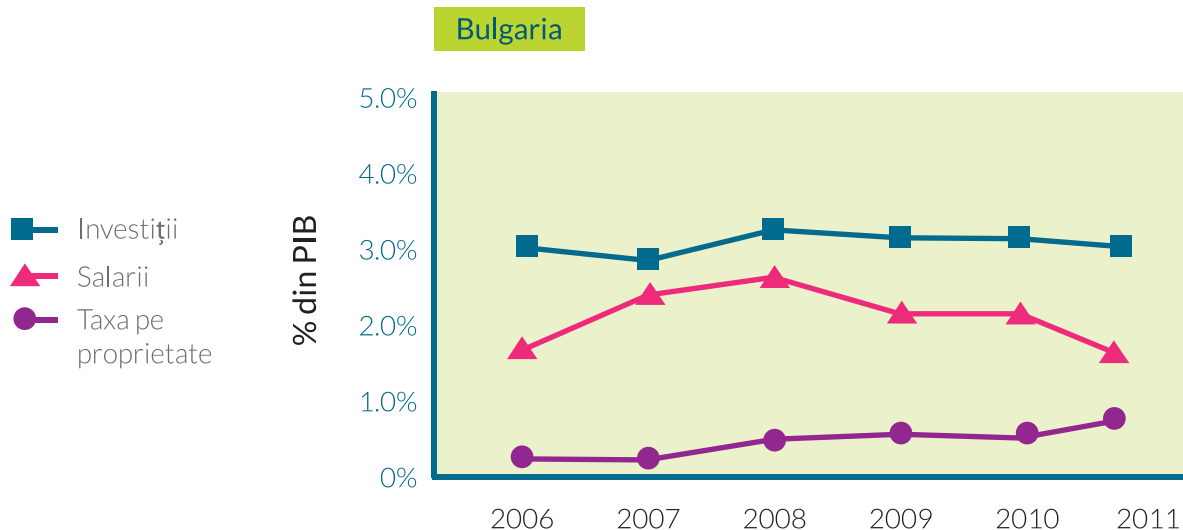


## Tendențe pentru investițiile autorităților locale, salariile și impozitele pe proprietate, ca procent din PIB

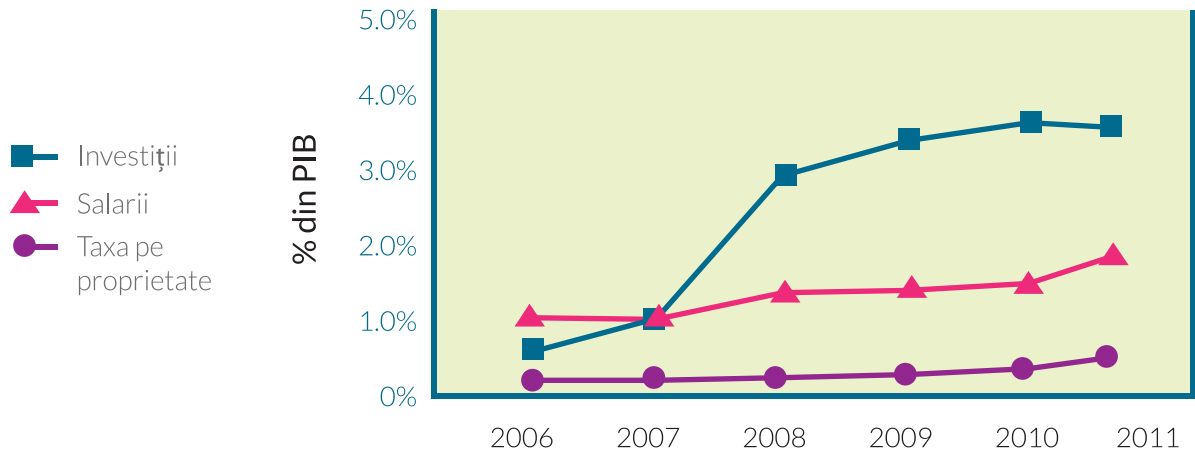
Următorul set de Grafice prezintă investițiile autorităților locale, salariile și impozitele pe proprietate, ca procent din PIB. Din nou, vom începe cu cei cinci membri ai grupului, care sunt pe deplin responsabili pentru învățământul preuniversitar. Aici trebuie remarcate următoarele tendințe:

- ▶ În toți membrii grupului, cu excepția Republicii Moldova și Kosovo, salariile sunt între 2,5 și 3,5% din PIB. Având în vedere că salariile profesorilor pentru învățământul preuniversitar reprezintă de obicei 2.5 - 3.0% din PIB, există motive să credem că învățământul în Macedonia, Bulgaria, și România este deosebit de subfinanțat. Acest lucru nu înseamnă că situația învățământului este buna în Republica Moldova sau Kosovo. Numai că profesorii par să primească o pondere mai mare din PIB, decât omologii lor din alte părți.
- ▶ În Macedonia, creșterea bruscă a salariilor, ca procent din PIB, reflectă extinderea procesului de descentralizare a tuturor autorităților locale între anii 2006 și 2009. De atunci, creșterea salariilor s-a stabilizat și investițiile au început să crească, deși la niveluri extrem de scăzute. Câștigurile inițiale din colectarea taxelor de proprietate nu au continuat.
- ▶ În Moldova, salariile la nivel local au crescut la aproape 5% din PIB. Pondere înaltă a salariilor din bugetele autorităților locale în parte poate fi rezultatul salariilor cadrelor didactice relativ ridicate și/sau angajarea în exces în acest sector. În parte, aceasta reflectă, de asemenea, costurile administrative de menținere a unui număr mare de autorități locale foarte mici.
- ▶ În Bulgaria, investițiile publice locale ca procent din PIB au scăzut în 2011, în ciuda unei creșteri în fondurile structurale ale UE. De asemenea, au scăzut salariile, în timp ce colectarea impozitului pe proprietate a crescut. Toate acestea sugerează faptul că autoritățile locale din Bulgaria sunt sub o valoare justă de stres financiar.
- ▶ În Muntenegru, investițiile autorităților locale au atins pîcul în 2008, la peste 5% din PIB. Acesta a eșuat de atunci la 2% din PIB. De asemenea, recent au scăzut cheltuielile pentru salarii, în timp ce colectarea impozitului pe proprietate continuă să crească și este acum aproape de media UE. Ca și în Bulgaria, această combinație de tendințe, sugerează faptul că autoritățile locale din Muntenegru sunt sub un grad echitabil de stres financiar.
- ▶ Atât salariile autorităților locale cit și investițiile, au crescut destul de puternic în Kosovo de-a lungul ultimilor ani. Colectarea impozitelor pe proprietate au scăzut însă ușor.
- ▶ În Slovenia, investițiile publice locale au scăzut de la un maxim de 3% din PIB în 2010 la 2% în 2011. Colectarea impozitului pe proprietate nu sa îmbunătățit, dar rămâne relativ ridicată pentru regiune. Din motive care sunt greu de explicat, cheltuielile pentru salarii, sunt foarte mici.

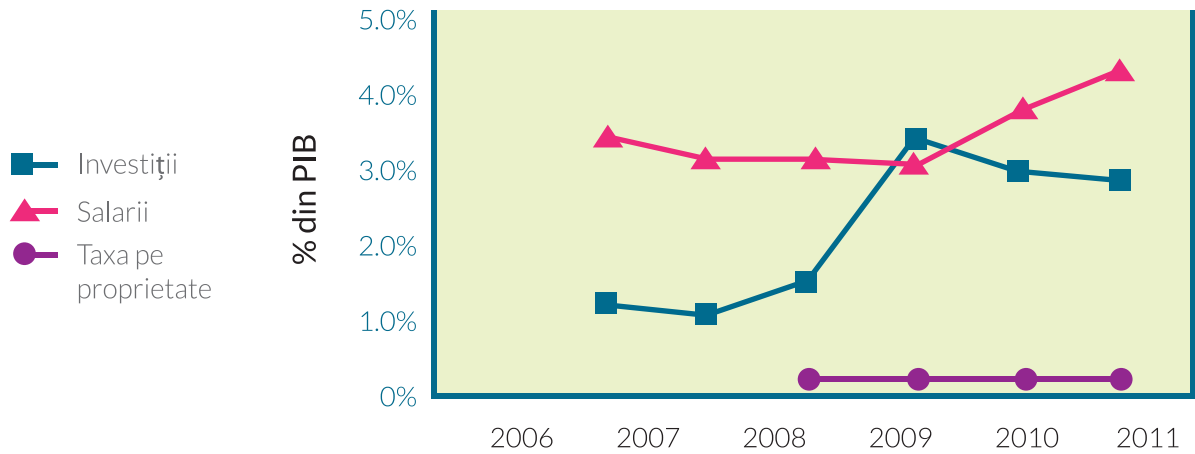
- ▶ Din 2009, cheltuielile pentru investiții în Croația a scăzut de la peste 2% din PIB la puțin peste 1%. Cheltuielile pentru salarii au rămas relativ mici și stabile, în timp ce colectarea impozitului pe proprietate rămâne foarte scăzut pentru o țară relativ bogată, cu o mulțime de imobiliare excelente. Aici ar trebui amintit faptul că impozitul pe proprietate încă nu a fost descentralizat pentru autoritățile locale.
- ▶ În FBiH a BiH, cheltuielile pentru investiții au scăzut la 1% din PIB, în timp ce cheltuielile salariale au rămas la același nivel cu precizie de 1% pentru întreaga perioadă. Între timp, colectarea impozitelor pe proprietate a scăzut nesemnificativ de la nivelurile deja scăzute.
- ▶ În RS a FBiH, cheltuielile pentru investiții au depășit 3% din PIB în 2008. Totuși, ele au scăzut la mai puțin de 2% de atunci. Între timp, salariile au rămas constante, la 2% din PIB-ul din 2009. Colectarea impozitelor pe proprietate a scăzut ușor.
- ▶ În Albania, cheltuielile pentru investiții au ajuns la puțin peste 1% din PIB în 2009, și de atunci a scăzut. Cheltuielile salariale sunt mici la mai puțin de 1% din PIB și colectarea impozitelor pe proprietate a scăzut ușor de-a lungul ultimilor ani.
- ▶ În Turcia, cheltuielile pentru investiții ale autorităților locale au scăzut ușor, de la aproximativ 2% din PIB în 2008 la 1,7% în prezent. Salariile sunt mici și stabile la 1% din PIB. Colectarea impozitului pe proprietate este scăzută și stabilă.

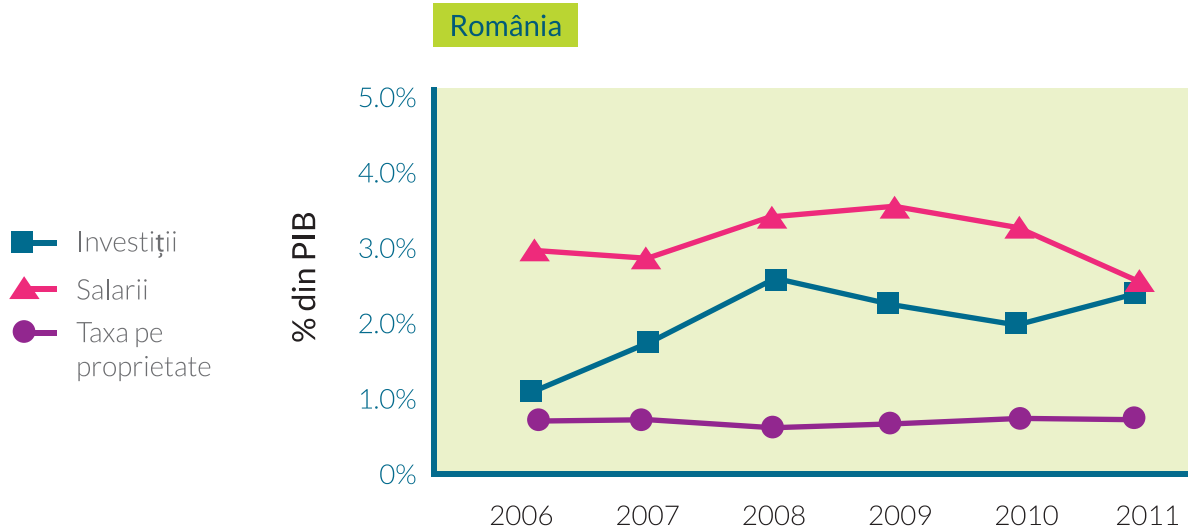
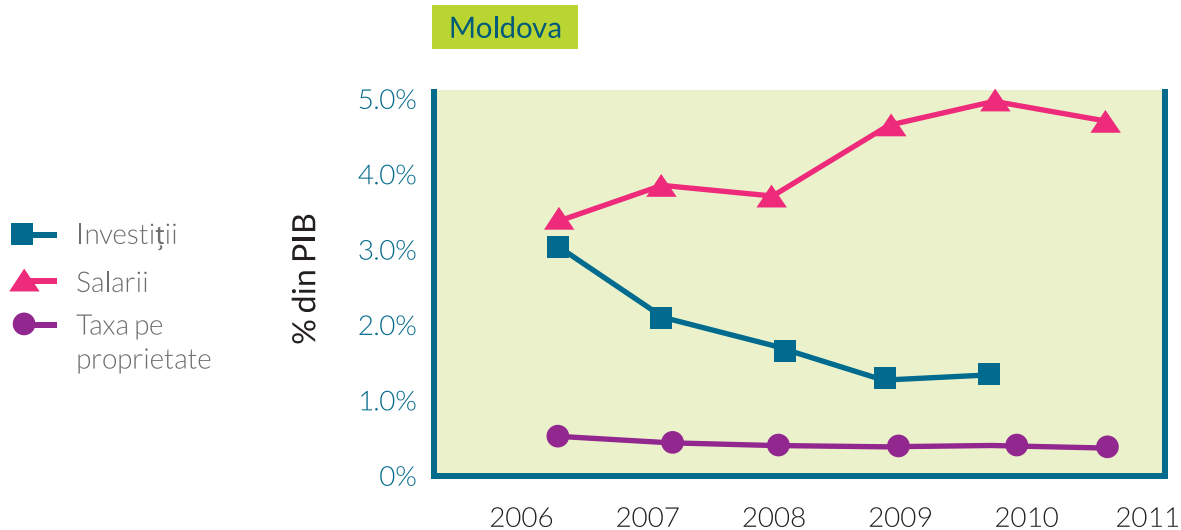


### Macedonia

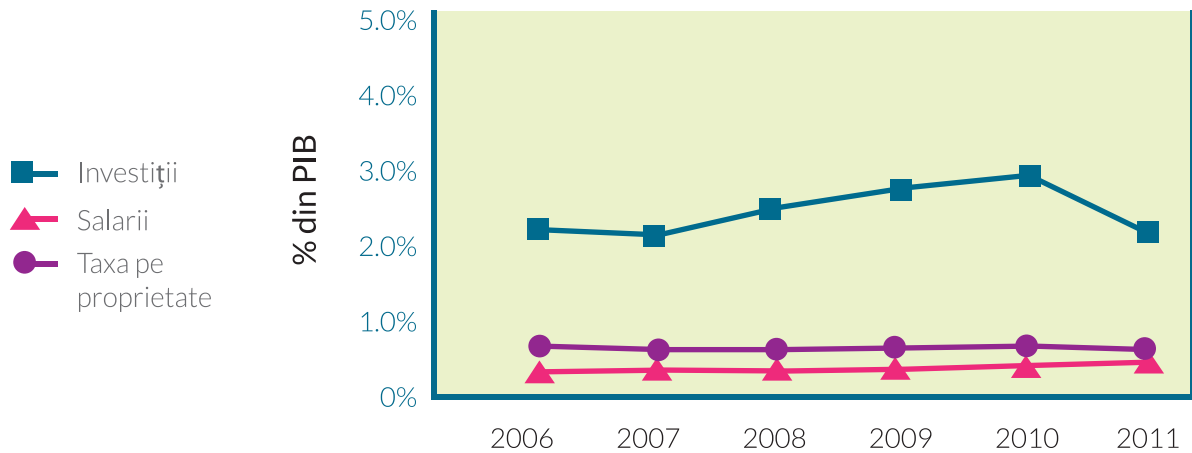


### Kosovo

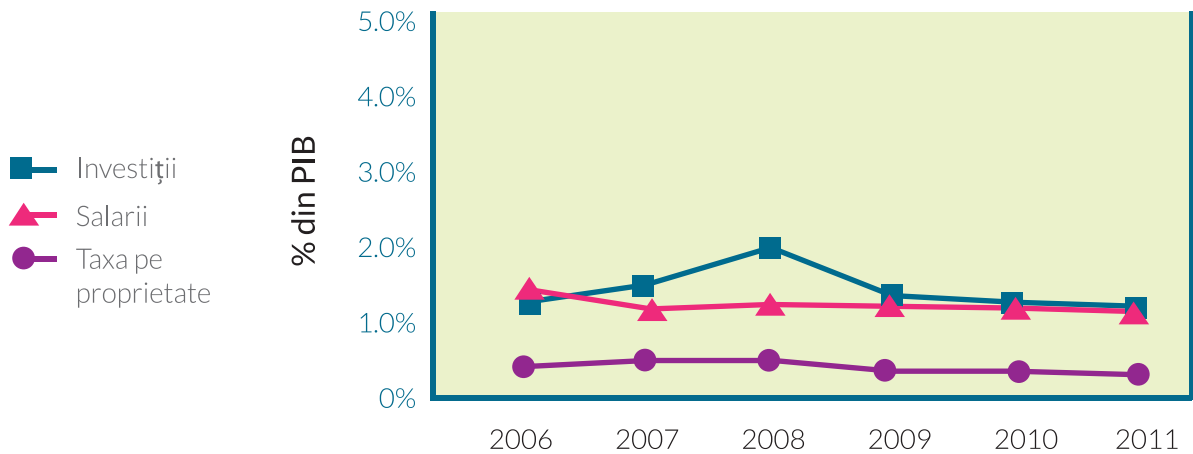




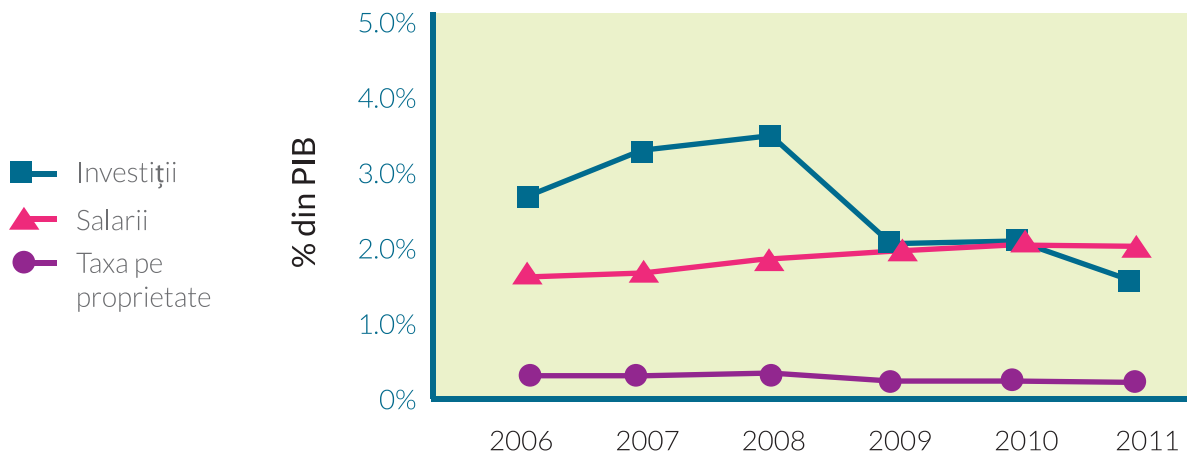
### Slovenia



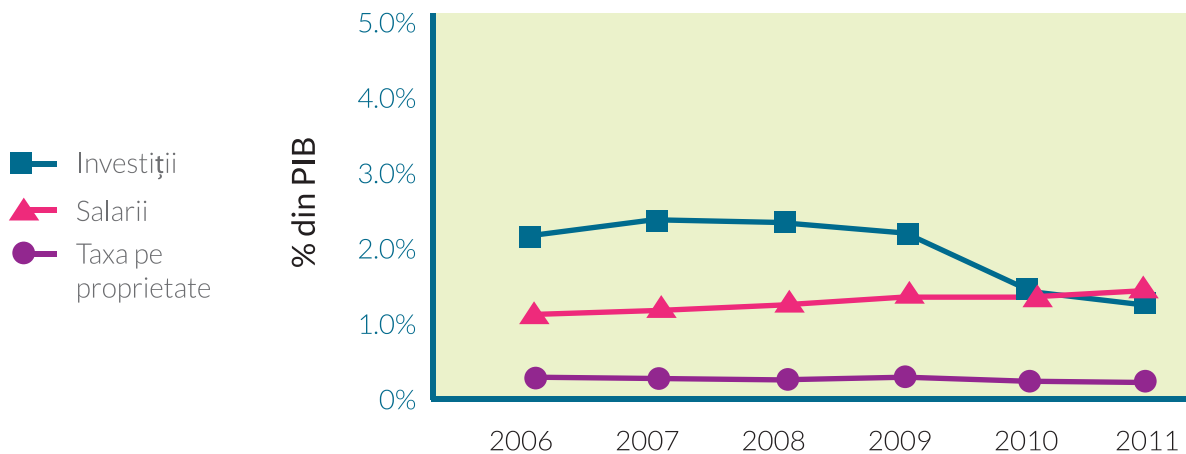
### Federația Bosniei și Herțegovinei (BiH)



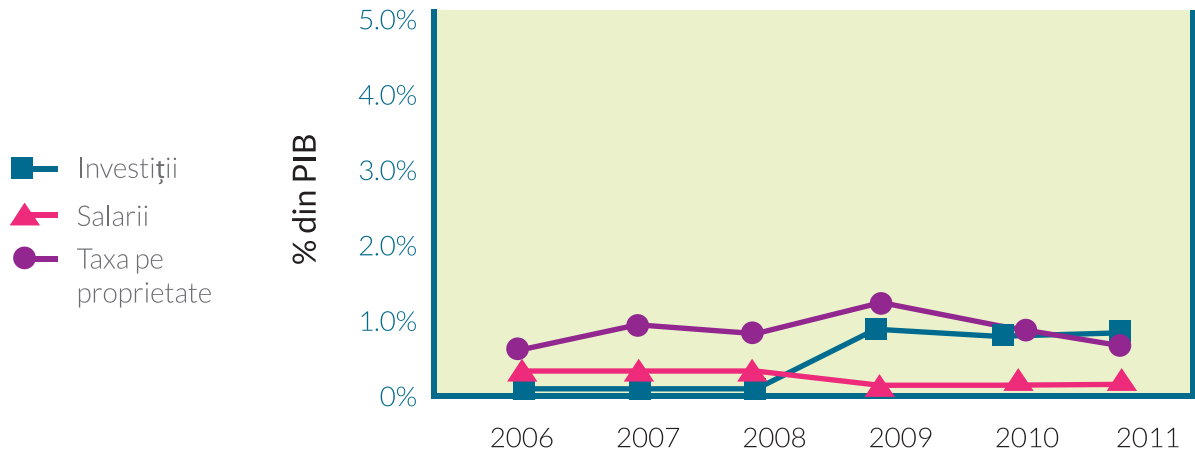
## Republica Srpska (BiH)



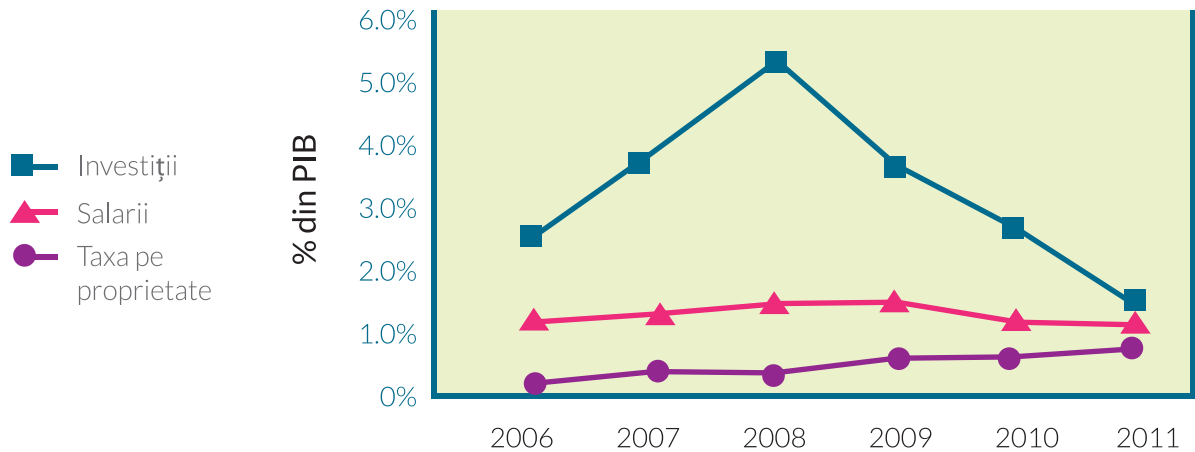
## Croatia



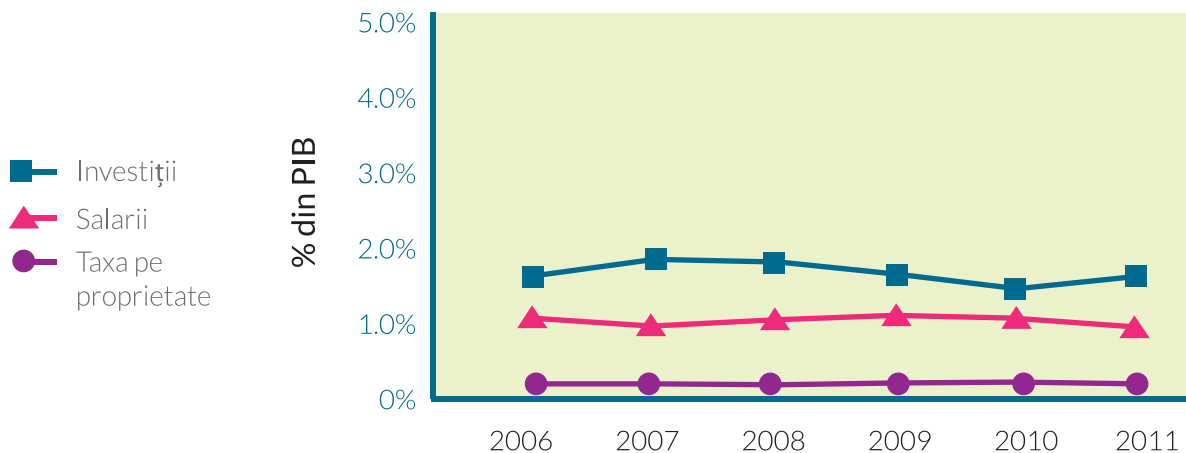
### Albania



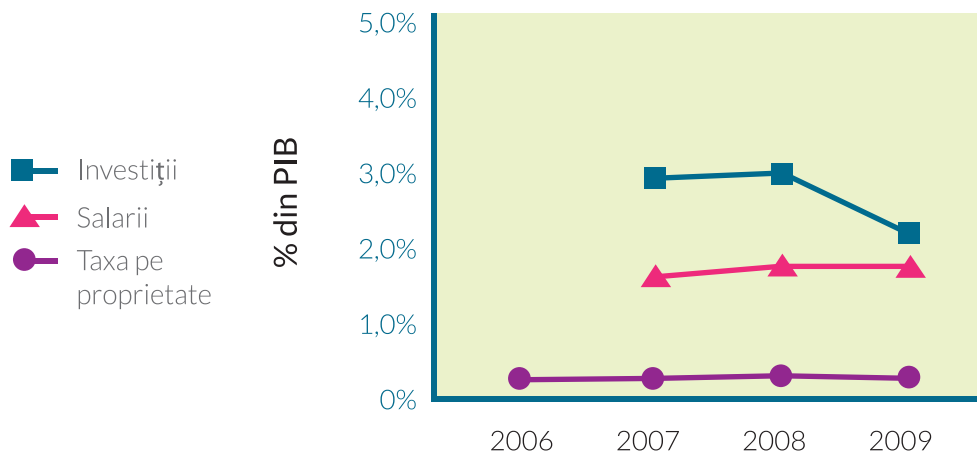
### Muntenegru



## Turcia



## Serbia





## ORGANIZAȚIILE PARTENERE

Organizațiile, instituțiile și companiile care au acordat suport semnificativ NALAS și asociațiilor sale membre sunt recunoscute ca parteneri NALAS. Acest suport poate include, dar nu se limitează la lobby pentru NALAS și membrii acesteia, asistență cu expertiză și sprijin financiar. În plus, NALAS sa dovedit a fi un avantaj apreciat pentru mulți dintre acești parteneri, prin furnizarea de experiență regională, ghidarea sau coordonarea activităților efectuate în țările membre.



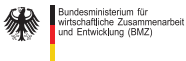
World Bank Institute  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



Swiss Agency for Development and Cooperation  
Internet: [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)



Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Internet: [www.gtz.de](http://www.gtz.de)



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Internet: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)



Council of Europe  
Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg  
Tel: +33 388413018, Fax: + 33 388413747 / 27 51  
Internet: [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)

