

CREDITAREA LOCALĂ CA SURSĂ DE FINANȚARE

Dan Tudor LAZĂR

conf. univ. dr., Departamentul de Administrație Publică, Facultatea de Științe Politice și Administrative, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Adrian Mihai INCEU

lect. univ. dr., Facultatea de Științe Economice și Gestiunea Afacerilor, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Paul ZAI

cadru didactic asociat, Departamentul de Administrație Publică, Facultatea de Științe Politice și Administrative, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Local crediting is an important source for municipalities budget. This allows the community to make more investments and long-term projects. In order to choose the method for financing the capital investments, a local community has to respect three principles: equity, rapidity, and efficiency. A discussion regarding debt policy is incomplete, if is not included in capital investment program. Local communities must find those credits that respond properly for people needs.

*Revista Transilvană
de Științe Administrative,
2(14), 2005, pp. 63-73*

Dezvoltarea unui cadru coerent pentru a asigura controlul și transparența pieței, împreună cu un cadru bine articulat pentru împrumuturi locale, este critică pentru asigurarea disciplinei de piață și reducerea riscului moral.

Continuitatea pieței de capital local depinde, în mod critic, de existența unui cadru coerent de reglementare și supraveghere a sectorului financiar pentru datoria locală. Punctele critice sunt:

- Stabilirea unui set detaliat de reglementări pentru diseminarea informațiilor, girarea, emiterea, tranzacționarea și stabilirea datoriei locale, incluzând, în mod special, reglementari detaliate care definesc informațiile care urmează să fie furnizate de entitățile locale, ca parte din prospectul lor și, ca parte din diseminarea lor, instituind în cazul problemelor de interes public și un set de reglementări minime de diseminare în cazul plasamentelor private.
- Stabilirea unui sistem central de înregistrare a tuturor datoriilor administrațiilor locale, incluzând împrumuturile pe termen scurt, mediu și lung,

garanțiile și alte obligații, și difuzarea acestor informații către toți participanții la piața de capital local. Legea prevede că “fiecare autoritate publică să stabilească și să mențină un Registru al datoriei publice locale; autoritatea locală să înregistreze fiecare contract de împrumut în Registrul respectiv, detaliind fiecare articol conform Legii privitoare la regulile de implementare a finanțelor locale emisă de Ministerul de Finanțe (astfel de reguli nu sunt încă emise). Obligațiile totale vor fi anual raportate Ministerului Finanțelor, ca parte integrantă a declarațiilor financiare”.

- Stabilirea unui cadru de supraveghere pentru datoria locală, aflat în legătură cu sistemul de bilanț contabil al administrației locale, și cu autoritatea care supraveghează piețele bancare și de capital.

Apariția unei piețe de capital locale de durată ar trebui văzută ca o parte integrantă a dezvoltării globale a piețelor de capital. Dincolo de acțiunile orientate spre obținerea unei adânciri și diversificări a pieței de capital (dezvoltarea pieței certificatelor de trezorerie, introducerea sistemului privat de pensii, dezvoltarea unui sistem de economii și asigurări contractuale), elementele specifice care contribuie la creșterea competiției și diversificarea pieței locale de capital includ:

- Asigurarea că investitorii sunt dispuși să preia riscul de credit local, că statul nu contractează împrumuturi în numele administrațiilor locale, că intermediarii financiari particulari și participanții la viitoarea piață de capital sunt responsabili pentru stabilirea “prețului” de credit pentru autoritățile locale și administrațiile locale. Pentru toate aceste motive, nu este nici de dorit, nici eficient, să se stabilească vreun intermediar nou care aparține statului sau administrației locale. În loc de aceasta, să se creeze condiții pentru o piață locală de credit deschisă, competitivă.
- Stimularea competiției în rândul băncilor private pentru a deține depozitele autorităților locale. Până în prezent, conturile curente ale municipalităților sunt deschise, în mod obligatoriu, la Trezoreria Statului. Acest lucru elimină o sursă naturală de gaj pentru împrumuturile de la bănci și obstrucționează capacitatea lor de a construi o relație de tip bancă-client. Doar utilitățile locale pot avea conturi în băncile comerciale.
- Încurajarea procesului de stabilire a gradului de risc a oricărei emisiuni publice sau particulare aflată pe piața locală. Furnizarea de acces autorităților locale la instrumentele diversificate oferite prin concurența între intermediarii financiari.

Creditele bancare, de la băncile locale, sunt (cel puțin la prima vedere) cele mai flexibile și mai accesibile forme de credit. De cele mai multe ori, se obțin destul de repede și în volumul adecvat nevoilor. Creditele bancare pot fi structurate astfel încât să asigure:

- *Necesarul de finanțare pe termen scurt* asigurând capital curent, acoperind nevoi urgente;
- *Necesarul de finanțare pe termen lung* - asigurând finanțarea cheltuielilor de capital.

Iată doar două exemple care arată multitudinea posibilităților de structurare a unui credit pentru a răspunde nevoilor unei comunități locale:

- *O linie de credit* - atunci când o autoritate locală calificată are acces la o anumită sumă maximă de creditare. Atunci când este nevoie de capital, municipalitatea respectivă poate utiliza respectiva sumă din linia de credit. Aceasta ajută la susținerea unui anumit nivel al fluxurilor de numerar.
- *Aranjamentul de leasing financiar* este util atunci când municipalitatea poate garanta cu un activ pentru un credit bancar și poate beneficia imediat de acesta. Municipalitatea nu dispune de drept de proprietate asupra garanției depuse și anume până când creditului este achitat și toate celelalte condiționalități sunt îndeplinite. Avantajele utilizării unui astfel de mecanism de leasing este că, în general, autoritățile locale nu trebuie să înregistreze obligațiile derivate din contractarea creditului în raportările financiare.

Creditorii pot structura creditul astfel încât să răspundă necesităților împrumutatului. Rambursarea împrumutului se poate face în tranșe egale sau în tranșe crescătoare, plătibile lunar, trimestrial, semi-anual și se poate amortiza într-o perioadă de mai multe luni sau ani; dobânda poate fi fixă sau variabilă, etc. Întrucât termenii și condițiile pot varia, când municipalitățile caută să contracteze un credit

bancar, ele nu trebuie să accepte automat un credit care oferă cele mai reduse costuri ale capitalului. Oficialitățile trebuie să evalueze condițiile și restricțiile, după cum urmează: penalități pentru plata în avans sau neplată la termen, garanții exagerat de mari, solicitările de constituire a unor fonduri exagerate de rezervă, informații mult prea detaliate chiar și după expirarea contractului, ajustări discutabile ale ratei dobânzii etc.

Creditele bancare. Un credit bancar este o obligație asumată, față de o instituție financiară de a rambursa capitalul împrumutat. Această obligație se asumă prin încheierea unui acord / contract care include o serie de condiționalități, evaluări financiare și prevederi restrictive, care guvernează respectivul acord și proiectul finanțat.

Autoritățile locale au acces la aceste capitaluri comerciale dacă demonstrează capacitatea și dorința de a rambursa creditul. Odată ce autoritățile locale au o relație de creditare cu o bancă și demonstrează performanțe bune, în ce privește rambursarea, accesul la alte credite este mai simplu și costurile acestora pot fi mai reduse.

La contractarea **creditelor**, autoritățile publice locale trebuie să aibă în vedere următoarele aspecte:

a. Serviciul anual al datoriei

Serviciul datoriei publice reprezintă totalitatea sumelor reprezentând rate de capital, dobânzi, comisioane și alte costuri aferente datoriei publice, conform acordurilor sau contractelor de împrumut, la o anumită dată sau pentru o perioadă determinată.¹ Serviciul datoriei publice este limitat de plafonul de îndatorare publică.

Plafon de îndatorare publică - totalitatea obligațiilor financiare pe care le pot contracta și garanta autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale pe o perioadă de 1 an, care este stabilit anual prin lege.²

Serviciul datoriei publice include ratele scadente, dobânzi și comisioane, etc. și nu poate depăși pragul de 20% din veniturile proprii. Veniturile proprii sunt formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit;³

Trebuie ținut cont și de faptul că în totalul împrumuturilor contractate de unitățile administrativ-teritoriale, se includ și cele contractate de agenții economici – regiile sau societățile comerciale de interes local – și serviciile publice din subordinea acestora.⁴

Pragul de 20% este mai restrictiv, decât pare la prima vedere, întrucât autorităților administrației publice locale li se interzice accesul la împrumuturi (sau chiar și să garanteze orice fel de împrumut), dacă totalul datoriilor anuale inclusiv ale împrumutului care urmează să fie contractat și/sau garantat în anul respectiv, depășește limita menționată⁵.

Acest prag de siguranță poate fi apreciat ca fiind foarte înalt, întrucât experiența administrațiilor locale, de exemplu din Cehia și Polonia arată că un nivel de 10% este deja suficient de înalt și reprezintă un semnal de alarmă. Un prag de 15% ar putea chiar reflecta o situație de supraîndatorare și presupune chiar luarea unor măsuri de austeritate.

b. Garantarea împrumuturilor se realizează prin bunurile din proprietatea privată a consiliului local (garanții reale) sau prin orice sursă de venit, cu excepția transferurilor cu destinație specială.

Garantarea cu bunuri din proprietatea privată a consiliului local prezintă unele caracteristici:

– transferarea bunurilor în/din domeniul public/privat este reglementată de Legea 213/1998 art.3-12⁶. Transferul bunurilor din domeniul public în cel privat al localității și deci utilizarea lor

¹ art.2. al. 9, Legea 313/2004 privind datoria publică, Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004;

² art.2. al. 39, Legea 313/2004 privind datoria publică, Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004;

³ art.5. al. 1 lit. a, Legea 313/2004 privind datoria publică, Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004;

⁴ art.59. al. 1, Legea 313/2004 privind datoria publică, Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004;

⁵ art.59. al. 4, Legea 313/2004 privind datoria publică, Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004;

⁶ Monitorul Oficial nr. 448/24 nov. 1998

pentru garantarea împrumuturilor, se poate face doar în condițiile stipulate în lege. *Domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale* este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri statul sau unitățile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată.⁷

Pe de altă parte, spre deosebire de societățile comerciale, valoarea de piață a bunurilor consiliilor locale, din domeniu privat, este, în general, o valoare de contabilă (mai mică decât valoarea de piață) și pot fi mult mai ușor valorificate, ceea ce diminuează riscul creditorilor.

– garantarea prin veniturile viitoare se poate face prin orice sursă a bugetului local cu excepția transferurilor cu destinație specială. Tipurile de venituri ce pot constitui garanții pentru împrumuturi se deosebesc între ele prin gradul de predictibilitate:

Veniturile curente, în special impozitele pe clădiri, terenuri și pe mijloacele de transport (plătite de persoanele fizice și juridice), au un grad de predictibilitate mai mare decât încasările din impozitul pe venit sau cele primite ca fonduri de echilibrare sau veniturile cu destinație specială.

Se observă că, din punctul de vedere al creditorului, gradul de risc al împrumutului este invers proporțional cu gradul de predictibilitate al venitului care stă la baza acordului de garantare. În principiu, acordul de garantare ar trebui să aibă la bază două elemente principale:

- *nivelul de colectare* al venitului respectiv, stabilit în raport cu debitele/obligațiile de plată calculate;
- *gradul de predictibilitate* al venitului.

În vederea obținerii autorizării garantării împrumutului extern de către comisia de autorizare, trebuie să depună următoarele documente⁸:

- Cerere pentru autorizarea garantării de împrumut extern;
- Hotărârea autorității administrației publice locale de aprobare a garantării împrumutului extern;
- Proiecția bugetului local pe perioada rambursării împrumutului;
- Dările de seamă pe ultimii 2 ani;
- Proiectul acordului de garantare prin venituri;
- Proiectul contractului de împrumut extern care urmează a fi contractat de regia autonomă de subordonare locală, dacă este cazul.

În cazul în care autoritatea locală dorește contractarea directă de împrumuturi externe de la organisme bancare sau de la alte instituții de credit în baza garanțiilor proprii, documentele cu care aceasta trebuie să se prezinte spre autorizare către comisie sunt următoarele:

- cererea pentru autorizarea contractării de împrumut extern;
- documentația tehnico-economică pentru obiectivul de investiții a cărui finanțare se asigură integral sau în completare din împrumuturi externe care se contractează direct de către autoritățile administrației publice locale, aprobată, după caz, de consiliul local, consiliul județean sau de Consiliul General al Municipiului București;
- hotărârea autorității administrației publice locale de aprobare a contractării împrumutului extern;
- proiecția bugetului local pe anul curent și pe perioada rambursării împrumutului;
- dările de seamă contabile asupra execuției bugetare pentru ultimii 2 ani anteriori anului curent și dările de seamă contabile trimestriale pentru anul în curs;
- proiectul acordului de garantare prin venituri;
- oferta de împrumut extern selectată, conform prevederilor legale privind achizițiile publice, precum și situația estimativă privind rambursarea împrumutului și plata costurilor aferente acestuia.

c. Analiza proiectului de investiții pentru care este contractat împrumutul. Administrația locală va trebui să aibă un sistem clar de stabilire a priorităților în domeniu investițiilor, cu atât mai mult

⁷ Legea 213/1998, art.4

⁸ HG 987/2001

cu cât consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot aproba contractarea sau garantarea de împrumuturi interne sau externe, pe termen scurt, mediu și lung, pentru realizarea de investiții publice de interes local⁹. Investițiile se referă la lucrări de anvergură financiară care se execută numai pe bază de **“programe de investiții”**¹⁰ aprobate de ordonatorii de credite. Astfel de lucrări pot fi clasificate în modul următor: construcții sau achiziții de imobile (clădiri); dotări independente: mobilier, birotică, autoutilitare, etc.; proiectarea și execuția consolidărilor de drumuri, poduri, versanți pentru prevenirea sau înlăturarea efectelor calamităților naturale; lucrări de foraj, cercetarea terenurilor, construcții edilitare.

În contractarea împrumuturilor trebuie parcurse câteva etape în fundamentarea deciziilor de finanțare.

<p>Analiza performanțelor financiare și bugetare ale unei administrații locale</p>	<p>Aceasta reprezintă o etapă deosebit de importantă în fundamentarea politicilor interne privind nivelul fiscalității, politica de cheltuieli operaționale și mai ales la stabilirea nivelului posibil al investițiilor. În acest context este bine cunoscut faptul că administrațiile locale din România se confruntă cu uriașe și stringente nevoi de investiții pentru infrastructură și pentru serviciile publice, care pot fi satisfăcute numai cu mare greutate. Nivelul posibil al investițiilor este limitat, pe de-o parte de nivelul insuficient al veniturilor, iar pe de altă parte de cheltuielile curente (operaționale) ridicate.</p> <p>În plus, din păcate, clasificarea bugetară folosită actualmente nu este foarte utilă în determinarea unor indicatori de performanță în conformitate cu cerințele internaționale în domeniu. De aceea este nevoie de transpunerea datelor din execuțiile bugetare curente ale localităților din România într-o formă care să permită comparabilitatea informațiilor și măsurarea performanței.</p>
<p>Riscul de creditare</p>	<p>În acest context trebuie spus că analiza riscului general de creditare al unei autorități locale cuprinde tocmai o evaluare a calității politicilor administrației respective, a performanțelor sale financiare, bugetare și fiscale, a stării generale a economiei locale.</p> <p>Riscul de creditare - se referă la probabilitatea nerambursării unui împrumut contractat de o administrație locală. Determinarea riscului creditării este o operațiune foarte importantă și complexă, care trebuie să preceadă orice acțiune de finanțare prin credite.</p> <p>Majoritatea indicatorilor, care reflectă mărimea riscului general de creditare, sunt indicatori ce măsoară performanțele generale, din punct de vedere financiar, bugetar și fiscal ale unei administrații locale. De aceea analiza riscului general de creditare trebuie văzută ca parte componentă a unei analize globale a performanțelor unui buget local.</p>
<p>Evaluarea riscului de creditare</p>	<p>Aceasta se poate face la două niveluri:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>un nivel general</i>, care ia în considerare un complex de factori economici, instituționali, de performanță financiară și bugetară, chiar și factori politici; ■ <i>un nivel specific</i>, care ia în considerare o serie de factori legați direct de investiția ce se va finanța prin împrumutul respectiv, cum ar fi: fezabilitatea tehnică a proiectului; oportunitatea și eficiența; capacitatea investiției, de a produce direct sau indirect venituri; capacitatea administrației locale respective de a finaliza la timp investiția; modul de garantare a creditului: garanții reale sau garantarea cu venituri viitoare. <p>În acest din urmă caz contează o serie de factori privind performanța financiară, bugetară și fiscală a administrației respective.</p>

⁹ vezi și art. 57 Legea 313/2004

¹⁰ Vezi și: Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed.Gewalt, Cluj-Napoca, 2000; Ed. Marineasa, Timișoara, 2003

Componentele analizei	În cele ce urmează vom face o prezentare generală a principalelor componente din evaluarea riscului de creditare pentru o administrație locală. Acest proces poate fi delimitat în patru componente:	
	1. structura sistemului instituțional și organizarea administrativă a colectivității locale, domeniu care se referă la:	<ul style="list-style-type: none"> ■ mediul de reglementare instituțional, legăturile dintre autoritățile locale și stat, între diversele niveluri ale administrației publice locale; ■ relațiile financiare dintre stat și colectivitățile locale, precum și sistemul de echilibrare prin transferuri al bugetelor locale, care au nevoie de acest lucru. De exemplu transferul unei responsabilități fără transferul resursei financiare echivalente, are un impact negativ asupra evaluării; ■ sistemele de susținere a unei colectivități aflate în dificultate; ■ capacitatea unei autorități locale de a genera venituri la nivelul responsabilităților. În acest sens se evaluează gradul de independență al colectivității locale în raport cu statul (de exemplu capacitatea fiscală sau gradul de control asupra cheltuielilor); ■ sistemul de management și politica generală a colectivității (de exemplu procedurile de control intern sau la instituțiile/companiile subordonate, rigurozitatea politicilor financiare și bugetare definite de executiv).
	2. structura economiei locale: <ul style="list-style-type: none"> ■ caracteristici demografice; ■ sectoarele economiei locale; ■ structura și evoluția populației active și a șomajului; ■ nivelul venitului mediu și a P.I.B.-ului local pe locuitor; ■ evoluția recentă și perspectivele de creștere a economiei locale. 	
	3. rezultatele bugetare și flexibilitatea bugetară:	
	3.1. structura și evoluția încasărilor: <ul style="list-style-type: none"> ■ capacitatea unei colectivități de a genera noi venituri; ■ ponderea veniturilor proprii curente; ■ analiza sarcinii fiscale prin compararea nivelului taxelor locale cu nivelul mediu național, sau cu nivelul mediu pe grupa de localități din care face parte. De asemenea se pot face comparații între diversele colectivități, în ceea ce privește volumul veniturilor proprii pe locuitor, sau venitul pe locuitor raportat la volumul veniturilor proprii. 	
	3.2. fiscalitatea locală și marja de manevră fiscală: Aici analiza trebuie să cuprindă: - nivelul mediu ponderat al impozitelor și taxelor locale; ■ gradul de predictibilitate al impozitelor locale; ■ gradul de colectare al impozitelor, determinat ca raport între încasări și debitele calculate; ■ sensibilitatea impozitelor și taxelor locale, care poate fi determinată, fie prin nivelul lor pe locuitor, fie prin ponderea lor în veniturile medii pe locuitor.	
	3.3. structura și evoluția cheltuielilor operaționale.	
	3.4. amplitudinea diferențelor dintre prevederile bugetare (atât pentru venituri, cât și pentru cheltuieli) și rezultatele finale relevate de execuția bugetară de la sfârșitul anului.	
	3.5. programele investiționale: obiectivele începute și previziunile pe termen mediu privind noi proiecte.	
	3.6. politica de finanțare și evoluția autofinanțării.	

	4. structura financiară:	<ul style="list-style-type: none"> ■ nivelul îndatorării și evoluția acesteia pe termen scurt și mediu; ■ situația și politica în domeniul lichidităților (managementul cash-flow-ului); ■ evoluția angajamentelor în afara bilanțului (datoria garantată pentru companiile de subordonare locală, alte angajamente ale instituțiilor publice subordonate).
Indicatori de performanță	În cele ce urmează prezentăm un număr de indicatori financiari și bugetari, cantitativi și calitativi, care să reflecte cât mai bine performanțele unei autorități locale ¹¹ :	
	venituri totale	= totalitatea veniturilor de care dispune o administrație locală.
	venituri proprii Veniturile proprii sunt formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit. Sunt veniturile de care dispune în mod direct, curent și repetitiv o administrație locală. Aceste venituri se folosesc la stabilirea limitei maxime de îndatorare (serviciul anual al datoriei nu poate depăși 20% din aceste venituri).	
	veniturile operaționale	= venituri compuse din veniturile proprii la care se adaugă sumele pentru echilibrarea bugetului local (atât cu destinație generală, cât și cu destinație specială, subvențiile operaționale primite de la bugetul de stat sau de la alte bugete centrale, taxele speciale. Nu sunt considerate veniturile operaționale: veniturile din capital, veniturile cu destinație specială primite de la bugetul de stat sau de la alte bugete centrale pentru investiții, transferuri de la bugetul de stat pentru investițiile finanțate din credite externe cu garanție guvernamentală.
	cheltuieli operaționale	= orice tip de cheltuială care nu este de capital.
	transferuri (subvenții) operaționale cu destinație generală	= orice transfer interguvernamental, care poate fi folosit așa cum dorește administrația locală respectivă.
	transferuri (subvenții) operaționale cu destinație specială	= orice transfer interguvernamental, care poate fi folosit numai în conformitate cu destinația sa, stabilită prin lege.
	transferuri (subvenții) pentru cheltuieli de capital	= transferuri interguvernamentale primite pentru finanțarea unor lucrări de investiții pe bază de proiecte aprobate sau pentru unele investiții finanțate prin împrumuturi externe. Se compun din veniturile cu destinație specială primite de la bugetul de stat sau de la alte bugete centrale sau fonduri speciale și din transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat pentru investiții finanțate prin credite externe.

¹¹ Standard&Poor's Local and Regional Government 2000, March 2000; Standard&Poor's La notation des collectivités locales, Octobre 1999; Claudia Pamfil, Daniel Șerban, Victor Giosan, Adriana Tiron Tudor, Ioan Gherasim, Manual de instruire în domeniul Finanțelor Publice Locale, editia a II-a Managementul Schimbării, Editura Omniscop 2000; Sanford M. Groves, Maureen G. Valente Evaluating Financial Condition, a Handbook for Local Government, ICMA 1994; Adam Balogh, Robert Kovacs and Coordinator Jozsef Hegedus Budgetary and Creditworthiness Analysis Model for Hungarian Local Governments, April 1999; Francis J. Conway, Determinarea Capacității de Îndatorare a Administrației Publice Locale.

	În general acești indicatori, sau alții, se urmăresc, de regulă pentru o perioadă de cinci ani. În plus, pentru a avea o imagine clară a situației administrației publice locale, acești indicatori trebuie calculați și comparați pentru mai multe localități și determinate niveluri medii pentru întreaga țară (pe tipuri de colectivități locale, în funcție de numărul de locuitori).	
--	--	--

În cele ce urmează prezentăm, în detaliu o serie minimală de indicatori financiari și bugetari:

CAPACITATEA DE A GENERA VENITURI	Procentul de venituri din Impozitul pe proprietate din totalul veniturilor
	Procentul de venituri fiscale din totalul veniturilor
	Procentul veniturilor recurente din totalul veniturilor
	Total venituri (re)curente pe cap de locuitor (mii lei)
	Venituri operaționale ca procent din totalul veniturilor
	Total venituri pe cap de locuitor (mii lei)
RIGIDITATEA CHELTUIELILOR	Cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei ca procent din total cheltuieli
	Cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei și cu personalul direct, ca procent din total cheltuieli
	Cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei și cu personalul direct, ca procent din total cheltuieli
	Cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei, cu personalul și cu subvenția la energia termică și transportul local, ca procent din total cheltuieli
	Cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei, cu personalul și cu subvenția la energia termică și transportul local, pe cap de locuitor (mii lei)
	Cheltuieli curente și cele cu finanțarea serviciului datoriei, ca procent din total cheltuieli
	Total cheltuieli pe cap de locuitor (mii lei)
CAPACITATEA DE INVESTIRE ȘI DE CONTRACTARE DE IMPRUMUTURI	Serviciul anual al datoriei ca procent din (total venituri curente și cote defalcate)
	Investiții (cheltuieli de capital; cheltuieli cu finanțarea serviciului datoriei <inclusiv finanțarea cheltuielilor pe termen lung>) ca % din total venituri
	Investiții pe cap de locuitor (inclusiv finanțarea cheltuielilor pe termen lung) (mii lei)
	Finanțarea cheltuielilor pe termen lung, ca % din total investiții
CAPACITATEA DE MANAGEMENT FINANCIAR	Venituri curente minus cheltuieli curente ca % din total venituri
	Venituri operaționale minus cheltuieli curente ca % din total venituri
	Taxe speciale ca % din venituri totale
	Rezerve ca % din total cheltuieli

Necesitatea și caracteristicile împrumuturilor. La contractarea unui împrumut de către comunitatea locală trebuie avut în vedere următoarele:

<p>Când contractăm împrumut trebuie avut în vedere că:</p>	<p>1) Creditele sunt contractate pentru finanțarea investițiilor. Nu contractăm credite pentru a face plăți curente. Nu este normal să contractăm credite pentru plata salariilor angajaților Consiliului local sau județean.</p> <p>2) Creditele sunt contractate pentru finanțarea investițiilor care asigură beneficii tangibile, care sunt importante pentru comunitatea în care trăim. De exemplu, contractăm credite pentru extinderea sistemului de alimentare cu apă care deservește comunitatea în care trăim.</p> <p>3) Creditele sunt contractate atunci când perioada de viață a proiectului depășește perioada creditului și anume, atunci când încă mai beneficiem de pe urma investiției după ce creditul a fost rambursat. De exemplu, putem fi de acord să rambursăm un credit în cinci ani pentru o investiție ce va opera timp de cincisprezece ani. Nu vom fi de acord cu contractarea unui credit ce va fi rambursat în zece ani, pentru investiții ce vor trebui înlocuite în curs de cinci ani.</p>
<p>Este necesar să ne împrumutăm pentru că:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> alocațiile de la bugetul statului devin din ce în ce mai reduse, ca urmare a constrângerilor bugetare; <input checked="" type="checkbox"/> interesul capitalului privat este încă mic în comparație cu nevoile de investiții ale acestui sector; <input checked="" type="checkbox"/> creditul impune eficiență economică și presupune disciplină financiară, caracteristici care lipsesc cel mai mult acestui sector; <input checked="" type="checkbox"/> creditul permite împărțirea poverii investițiilor urgente din infrastructură (generatoare de beneficii pe termen lung), pe mai multe generații de viitori beneficiari.
<p>Nu ar trebui să împrumutăm:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> nu avem structurate toate investițiile necesare conform importanței acestora pentru comunitate; <input checked="" type="checkbox"/> nu suntem siguri că vom fi capabili de a finanța alte investiții, care sunt mai importante pentru comunitate; <input checked="" type="checkbox"/> nu am stabilit dacă investiția reprezintă opțiunea cea mai puțin costisitoare disponibilă pentru a satisface nevoia respectivă a comunității.

Politica de îndatorare a comunității. Aceasta ar trebui înțeleasă ca un ansamblu de practici financiare, care caută să integreze și să armonizeze nevoile de investiții pe termen mediu și lung ale comunității cu resursele financiare disponibile. Politica de îndatorare a comunității trebuie elaborată în limitele cadrului legal existent și pe baza proiecțiilor referitoare la situația financiară viitoare a administrației locale. Ea anticipează nevoile și limitările financiare viitoare. Pentru definirea unei asemenea politici trebuie să se răspundă la următoarele chestiuni:

- o Care este utilizarea cea mai potrivită a datoriei pe termen scurt?
- o Care este nivelul acceptabil al datoriei pe termen lung și respectiv scurt?
- o Pentru ce tipuri de proiecte de investiții va fi utilizată datoria pe termen lung?
- o Când trebuie utilizat modelul de îndatorare prin suportare din impozite (sau garantat cu active) și când trebuie utilizată datoria suportată din venituri generate de proiectul finanțat prin împrumut?
- o Care este combinația cea mai potrivită între politica „plătește pe măsură ce exiști” (finanțarea unei investiții din veniturile curente ale bugetului) și „plătește pe măsură ce utilizezi” (finanțarea unei investiții prin contractarea unui credit)?
- o Când trebuie utilizată datoria cu dobândă variabilă și când datoria cu dobânda fixă?

O discuție privitoare la politicile de îndatorare este incompletă dacă nu ne referim la împrumut ca la o parte a programului de investiții.

În alegerea unei metode pentru finanțarea investițiilor de capital trebuie avute în **vedere trei principii**: echitatea, promptitudinea și eficiența:

- ▶ **echitatea** înseamnă că cei care vor beneficia de pe urma unei investiții trebuie să plătească pentru acest lucru. De exemplu, de pe urma unei investiții în transportul public beneficiază întreaga comunitate, prin oferirea facilităților de transport la prețuri convenabile și în același timp, prin reducerea aglomerațiilor în trafic și diminuarea poluării aerului de către automobile. Ea poate fi finanțată din veniturile generale. Pe de altă parte, de dotări cum ar fi alimentările cu apă și sistemele de canalizare beneficiază numai anumiți utilizatori. Finanțarea acestora trebuie obținută prin taxe de utilizator;
- ▶ **promptitudinea** - fondurile cerute sunt oferite atunci când este nevoie de ele. De exemplu, municipalitățile au în general, dificultăți atunci când fac investiții de capital de mare anvergură pe baza veniturilor din surse proprii. În acest caz, finanțarea pe baza veniturilor din surse proprii este o metodă de finanțare ineficace;
- ▶ **eficiența** se referă la costurile rezultate prin utilizarea unei metode de finanțare comparativ cu utilizarea alteia.

O întrebare foarte importantă care se pune este dacă finanțăm o investiție din veniturile curente anuale ale bugetului (metoda „*plătești din mers*”) sau dacă o finanțăm prin contractarea unui credit (metoda „*plătești pe măsură ce utilizezi*”). Finanțarea de tip „*plătești din mers*” este utilă în cazul proiectelor cu costuri mici, de reparații și întreținere sau de achiziționarea unor echipamente cu durată de serviciu scurtă, cum ar fi echipamentul de birou sau calculatoarele. Finanțarea de tip „*plătești pe măsură ce utilizezi*” este potrivită pentru investiții de capital care implică costuri mari și au o durată de serviciu lungă, cum ar fi construcția de clădiri, străzi și trotuare, sisteme de canalizare sau sisteme de alimentare cu apă. Aplicând principiul echității, putem spune că plătitorii de impozite din mai multe generații vor plăti și vor beneficia de pe urma acestor tipuri de investiții, dacă ele sunt finanțate prin intermediul datoriei pe termen lung.

Utilizarea, bine planificată, a veniturilor curente, a excedentelor de la sfârșit de an sau a rezervelor în cadrul unui program de tip „*plătești din mers*” este un factor pozitiv deoarece ea oferă un amortizor al plăților pentru serviciul datoriei în eventualitatea că veniturile viitoare se vor diminua. Totuși, această metodă trebuie utilizată cu precauție, reducerile semnificative ale acestor fonduri micșorează posibilitatea de a reacționa în mod flexibil la diminuarea veniturilor sau la alte situații de urgență.

Majoritatea administrațiilor locale utilizează o combinație a metodelor „*plătești din mers*” și „*plătești pe măsură ce utilizezi*”.

Avantaje ale metodei „plătești din mers”	<ul style="list-style-type: none">■ evită costurile cu dobânda legate de finanțarea datoriei, iar economiile pot fi utilizate pentru extinderea serviciilor sau pentru reducerea taxelor;■ oferă o mai mare flexibilitate la finanțarea costurilor operaționale în perioadele de recesiune economică, deoarece costurile fixe anuale cu serviciul datoriei sunt mai mici;■ conservă capacitatea de a îmbunătăți solvabilitatea și în consecință, diminuează costurile cu dobânda atunci când contractarea unui împrumut va fi cu adevărat necesară;■ reduce riscurile unei politici iresponsabile de a contracta prea multe datorii în raport cu resursele disponibile;■ oferă avantaje următoarei generații de plătitori de impozite sub forma unei infrastructuri „deja plătite”.
--	---

Avantaje ale metodei ”plătești pe măsură ce utilizezi”	<ul style="list-style-type: none"> ■ mărimea și costul proiectului limitează de obicei capacitatea de a-l plăti din veniturile curente. În majoritatea cazurilor investițiile importante pot fi finanțate numai printr-o politica de tip „plătești pe măsură ce utilizezi”; ■ de-a lungul duratei de serviciu a investiției, utilizatorii plătesc în măsura în care beneficiază de ea. Atunci când oamenii se mută în interiorul comunității ei plătesc o parte echitabilă din costurile aferente finanțării de capital; ■ în timpul perioadelor de inflație ridicată sumele reale plătite sub forma de rată de rambursare și sub forma de dobândă (după corecția legată de rata inflației) pot fi considerabil mai mici decât valoarea prezentă a împrumutului – aceasta în cazul în care dobânda este fixă, sau este real negativă.
--	--

Cum va evolua **piața creditului municipal în România**? Cel puțin pe termen scurt, creditele bancare vor predomina, din următoarele motive:

- În România există deja un sector bancar, relativ bine conturat. Băncile românești cunosc, relativ foarte bine, situația macroeconomică și pot evalua corespunzător factorii specifici de risc.
- Legile actuale prevăd unele stimulente fiscale pentru băncile care acordă credite, pe termen lung, autorităților locale.
- Modalitatea de utilizare a creditului poate fi astfel structurată încât fondurile să fie disponibile atunci când este nevoie de ele; ex. liniile de credit.
- Creditele bancare au un anumit grad de flexibilitate: se pot satisface necesități variate. Creditele pe termen scurt pot fi utilizate pentru atragerea de capital curent și pentru susținerea unui anumit flux de numerar. Creditele pot fi structurate pentru a răspunde necesităților de finanțare a cheltuielilor de capital la nivelul municipalităților.

Municipalitățile trebuie să caute acele credite care răspund cel mai bine nevoilor lor. Într-un mediu inflaționist, dobânzile sunt mai degrabă variabile decât fixe. Întrucât în astfel de condiții ratele dobânzilor sunt relativ mari, municipalitățile anticipează că aceste rate vor scădea în cursul perioadei rambursării creditului; astfel, o rată variabilă a dobânzii poate conduce la diminuarea costului total al creditului.

Bibliografie selectivă:

1. Balogh Adam, Robert Kovacs and Coordinator Jozsef Hegedus *Budgetary and Creditworthiness Analysis Model for Hungarian Local Governments*, April 1999;
2. Davey, Kenneth, *Fonduri de Dezvoltare Municipală și Intermediari*, Raportul Băncii Mondiale privind Dezvoltarea - Working Papers, 1988;
3. Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, *Managementul financiar al comunităților locale*, ISBN 973-99690-3-8, Ed. Gewalt, Cluj-Napoca, 2000; Ed. Marineasa, Timișoara, 2003
4. Patricia Tigue, *Programarea Cheltuielilor de capital: Ghid pentru municipalități mici*, Government Finance Officers Association, 1996
5. Petersen, John E. și Carihfield, John B, *Relațiile între Autoritățile Locale și Piețe. Un model pentru Dezvoltarea Piețelor de Credit Municipal în Țările în Dezvoltare*, ARD/GFG, Aprilie 1999;
6. Sanford M. Groves, Maureen G. Valente *Evaluating Financial Condition, a Handbook for Local Government*, ICMA 1994;
7. *Standard&Poor's Local and Regional Government* 2000, March 2000.