

# CONSIDERAȚII PRIVIND ÎNDATORAREA COMUNITĂȚII LOCALE

**Adrian Mihai Inceu**

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

**Dan Tudor Lazăr**

*conf. univ. dr., Departamentul de Administrație  
Publică, Facultatea de Științe Politice și Administrative,  
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*

*The current article is trying to present aspects regarding local crediting, reforms dealing local crediting, concerning the fact that the needs of local communities are growing each year. It also presents the changes in local finance through Ordinance of Local Finances no. 45/2003 and law no.313/2004. Financing local budget through credit represents an important resource for achieving the objectives of local public authorities in the interest of the whole community.*

*Revista Transilvană  
de Științe Administrative,  
3(15), 2005, pp. 52-62*

Cum lumea este într-o continuă transformare, procesele economice și politice nu aveau cum să ocolească nici administrațiile publice locale. În general, în acest context, se apreciază că există trei tendințe majore: a) descentralizarea; b) procesul de globalizare; c) competitivitatea la nivel mondial. Toate cele trei tendințe au un impact direct și evident asupra administrației publice locale. Tendința descentralizării modifică substanțial funcțiile administrației publice locale, impune utilizarea unor resurse din ce în ce mai importante.

Analizând actuala stare de fapt în domeniul finanțării autorităților publice locale (și chiar și regionale) putem constata că tendințele principale pe plan european, se referă la:

- ❖ clarificarea raporturilor dintre administrația centrală și cea locală/regională;
- ❖ reforma modului de furnizare a serviciilor publice la nivel local;
- ❖ facilitarea accesului administrației publice locale și regionale la piața financiară;

- ❖ finanțarea proiectelor de investiții folosind metode de prioritizare, cum ar fi Planul de Investiții de Capital<sup>1</sup>;
- ❖ necesitatea dezvoltării piețelor financiare naționale;
- ❖ reglementarea procedurilor de faliment ale administrațiilor locale și regionale;
- ❖ proceduri clare și transparente pentru audit-ul intern, gestiunea contabilă etc.;
- ❖ impunerea unor constrângeri bugetare dure, pentru reducerea nivelului datoriei în vederea încadrării în criteriile Tratatului de la Maastricht.

Astfel, după decenii de conducere centralizată, România a hotărât să aplice principiul autonomiei locale, transferând astfel responsabilități majore și concrete administrațiilor publice locale. Ca parte a procesului de descentralizare, consiliile locale și județene au captat responsabilități din ce în ce mai mari. Reforma sistemului finanțelor publice locale, instituită în 1998 a subliniat tendința către o mai mare autonomie. În plus, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, precum și în Legea nr. 326/2001 a serviciilor publice de gospodărire comunală, se referă la organizarea serviciilor locale în condiții de eficiență și operativitate și asigurarea funcționării adecvate a acestora.

Aceste reforme dau autorităților locale un control mai mare asupra propriilor impozite și taxe și acces direct la cotele defalcate din impozitul pe salarii. Reformele dau de asemenea autoritate deplină consiliilor locale și județene în ceea ce privește cheltuirea și investirea acestor resurse. Acestea au mărit importanța pe care o are luarea de decizii financiare bine fundamentate la nivel local. După mai mult de patru decenii de conducere centralizată, România a hotărât să se întoarcă la principiul autonomiei locale, transferând astfel responsabilități majore și concrete administrațiilor locale. Una dintre acestea, prevăzută în mod expres în Legea administrației publice locale, se referă la organizarea serviciilor publice în condiții de eficiență și operativitate și asigurarea funcționării adecvate a acestora.

Valorificarea de către autoritățile locale a oportunităților ce se creează va depinde însă de modul în care se vor transpune în practică facilitățile necesare bunei funcționări a noilor mecanisme.

Finanțarea oferită în condiții comerciale completează finanțarea tradițională de la bugetul de stat și cel local.

Învățarea modului de a împrumuta prudent și cu succes presupune noi provocări care necesită înțelegerea noilor concepte și tehnici analitice, va ajuta autoritățile publice locale să determine în mod realist cât de mult își pot permite să împrumute și să ramburseze în anii următori.

**Împrumutul este o necesitate?**<sup>2</sup> Pentru început, ne propunem să abordăm doar o singură chestiune, care are însă o importanță majoră: Avantajele îndatorării comparativ cu finanțarea din resurse proprii.

Am putea începe discuția noastră cu un foarte simplu exemplu, pornind de la presupunerea că aleșii locali trebuie să-și îndeplinească promisiunile electorale. Aceste promisiuni electorale înseamnă, de fapt, cel mai adesea, realizarea unor investiții de capital. Dar de unde bani? A se realiza asemenea proiecte doar din resursele curente ale comunității este, de cele mai multe ori imposibil. Se nasc astfel întrebări de genul: Cât sunt resursele proprii? Cât reușim să alocăm acestor scopuri din resursele curente? Să-i implicăm și pe cei interesați în dezvoltare? Sau să împrumutăm<sup>3</sup>? Comunitățile locale

<sup>1</sup> Vezi și: Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj-Napoca, 2000; Ed. Marineasa, Timișoara, 2003; Dan Tudor Lazăr, Inceu Adrian Mihai, Zai Paul, „Elemente de fundamentare a cheltuielilor municipiului Baia Mare folosind metode moderne de elaborare a bugetului”, în colaborare, în vol. “Lumea financiară – Prezent și perspective”, Ed. Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2004, p. 317-324; Zai Paul, Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, Elaborarea Programului de Investiții de Capital la nivelul bugetului județului Bistrița-Năsăud”, în colaborare, în vol. “Lumea financiară – Prezent și perspective”, Ed. Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2004, p. 409-418

<sup>2</sup> Vezi și: Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj-Napoca, 2000; Ed. Marineasa, Timișoara, 2003

<sup>3</sup> „a împrumuta” are mai multe forme. Împrumuturi de la bănci sau obligațiuni municipale sunt forme de a te împrumuta.

din lumea întreagă se confruntă permanent cu această întrebare: să împrumut sau să nu? Chiar dacă aleșii locali înțeleg intuitiv că împrumuturile sunt necesare, până la a justifica aceasta este cale lungă și dificilă.

**Finanțarea din surse proprii: avantaje și dezavantaje.** Finanțarea din surse proprii presupune, într-o exprimare foarte simplă, a plăti pentru proiecte de investiții din fondurile proprii disponibile.

Până să apară “împrumutul”, toate proiectele erau realizate din resurse proprii. Chiar și astăzi, multe proiecte sunt plătite integral sau preponderent pe baza resurselor proprii. O modalitate prin care comunitățile locale pot plăti din surse proprii este de a economisi anual și de a investi economiile realizate. Conform Legii Finanțelor Publice (72/1992<sup>4</sup>) municipalitățile nu puteau economisi de la un an la altul. În cazul în care ar fi înregistrat un excedent acesta trebuia vărsat în contul bugetului de stat. În schimb însă, Conform Legii Finanțelor Publice Locale (189/1998)<sup>5</sup>, articolul 32, municipalitățile pot depozita aceste sume într-un “fond de rulment”. În prezent, această problemă este mult mai detaliat prezentată și astfel, conform Ordonanței de Urgență nr. 45 din 5 iunie 2003, privind finanțele publice locale, se prevede că:

- ❖ art.2 al. 28, Definește excedentul bugetar ca fiind parte a veniturilor bugetare ce depășește cheltuielile bugetare dintr-un an bugetar;
- ❖ art. 54 al.1: Excedentul anual al bugetului local, rezultat la încheierea exercițiului bugetar, după efectuarea regularizărilor în limita sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și a transferurilor consolidabile din bugetul de stat sau din alte bugete, se utilizează, în ordine, pentru: a) rambursarea eventualelor împrumuturi restante; plata dobânzilor, comisioanelor, spezelor și a altor costuri aferente acestora; b) constituirea fondului de rulment;
- ❖ art. 54 al. 3: Fondul de rulment poate fi utilizat și pentru finanțarea unor investiții din competența autorităților administrației publice locale sau pentru dezvoltarea serviciilor publice locale, în interesul colectivității;
- ❖ art. 66 al. 2: Excedentele rezultate din execuția bugetelor instituțiilor publice, finanțate integral din venituri proprii, rămân la dispoziția acestora, urmând a fi folosite în anul următor cu aceeași destinație.

Acest fond de rulment poate fi utilizat pentru acoperirea unor deficite temporare de casă (însă aceste sume trebuie rambursate) sau pentru finanțarea unor investiții (în acest caz, sumele nu mai trebuie rambursate).

Ca o modalitate mai deosebită de finanțare din surse proprii, amintim aici și așa numitele *Taxe de dezvoltare*<sup>6</sup>. Ele îmbracă diferite forme, incluzând “contribuții speciale”, “contribuții la îmbunătățiri ...” etc. De obicei, aceste contribuții sunt impuse deținătorilor de proprietăți, în domenii care suferă îmbunătățiri prin acțiuni publice. Conform Ordonanței de Urgență nr. 45 din 5 iunie 2003, privind finanțele publice locale, se introduce o formă particulară a taxelor de dezvoltare numite „Taxe speciale pentru funcționarea unor servicii publice locale”, și se prevede că (art.26):

- ❖ al. (1) Pentru funcționarea unor servicii publice locale, create în interesul persoanelor fizice și juridice, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, aprobă taxe speciale;
- ❖ al. (2) Quantumul taxelor speciale se stabilește anual, iar veniturile obținute din acestea se utilizează integral pentru acoperirea cheltuielilor efectuate pentru înființarea serviciilor publice locale, precum și pentru finanțarea cheltuielilor de întreținere și funcționare ale acestor servicii;
- ❖ al. (3) Prin regulamentul aprobat de consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, se vor stabili condițiile și sectoarele de activitate în care se pot institui taxele

<sup>4</sup> Lege abrogată în prezent

<sup>5</sup> abrogată prin ordonanța de urgență nr. 45 din 5 iunie 2003, Monitorul Oficial nr. 431 din 19 iunie 2003

<sup>6</sup> Sursa: Bahl, Roy W.; și Linn, Johannes F, Finanțe publice urbane în țări în curs de dezvoltare, Banca Mondială, 1992, p.374

speciale, modul de organizare și funcționare a serviciilor publice pentru care se propun taxe respective, modalitățile de consultare și de obținere a acordului persoanelor fizice și juridice beneficiare ale serviciilor respective;

- ❖ al. (6) Taxele speciale se încasează numai de la persoanele fizice și juridice care se folosesc de serviciile publice locale pentru care s-au instituit taxele respective;
- ❖ al. (7) Taxele speciale se încasează într-un cont distinct, deschis în afara bugetului local, fiind utilizate în scopurile pentru care au fost înființate, iar contul de execuție al acestora se aprobă de consiliul local, județean sau Consiliul General al Municipiului București, după caz.

**Avantajele finanțării din surse proprii**, sunt următoarele<sup>7</sup>:

1. *Economii la costurile cu dobândă.* În cazul finanțării din surse proprii, nu apar costuri legate de dobânzi. Aceste economii pot fi folosite la creșterea capitalului. De asemenea, unele autorități locale nu-și pot asuma multe și marile taxe asociate îndatorării;
2. *Păstrarea flexibilității financiare.* În cazul finanțării din surse proprii nu există obligații pe termen lung. Autoritatea locală are, în fiecare an, mai multă flexibilitate în legătură cu, angajarea veniturilor în finanțarea de capital versus cheltuieli operaționale. Acest fapt este important, în cazul în care este dificil să estimezi veniturile viitoare, datorită instabilității economice sau din alte motive;
3. *Întărirea percepției calității creditului.* În condițiile în care toți sunt egali, o autoritate locală care nu este foarte îndatorată este privită favorabil de către comunitate. Finanțarea din surse proprii *astăzi*, oferă autorităților locale șansa de a obține un împrumut *mâine*.

**Dezavantajele finanțării din surse proprii.** În ciuda tuturor avantajelor precizate anterior, finanțarea din surse proprii implică de asemenea anumite dezavantaje:

1. *Fonduri insuficiente pentru necesarul de capital.* A te baza pe numerarul disponibil poate duce la insuficiente investiții de capital. Aceasta datorită faptului că multe autorități locale au nevoie de un capital cu mult mai mare decât sumele în numerar disponibile într-un an. Situații în care finanțarea în numerar este insuficientă includ:
  - a. *Un număr mare de proiecte.* În acest caz, autoritatea locală are un număr de proiecte de maximă prioritate pe care dorește să le realizeze, însă pur și simplu nu are suficienți bani.
  - b. *Unele proiecte sunt prea mari și costisitoare.* Finanțarea din surse proprii poate fi indicată pentru proiecte mai mici, însă a economisi pentru un proiect de anvergură este dificil.
  - c. *Costurile proiectelor sunt în creștere.* Chiar dacă municipalitatea a economisit bani pentru un proiect, se poate afla în situația în care, datorită inflației sau a altor factori, la momentul la care are banii necesari, costurile cu forța de muncă sau costurile terenurilor să fi crescut foarte mult. Costurile proiectului, pe ansamblu, au crescut dramatic. Autoritatea locală trebuie să amâne investiția și să continue să economisească.

De aceea, în condițiile finanțării din surse proprii, autoritățile locale pot avea mult de așteptat pentru a fi în măsură să acumuleze suficiente fonduri pentru finanțarea proiectului necesar.

2. *Principiul echității finanțării publice.* Acesta este un argument important împotriva finanțării din surse proprii și, deci implicit, un argument în favoarea împrumutului. Principiul în cauză, este: aceia care beneficiază de proiect ar trebui în general, să plătească pentru el. Împrumutul ajută la atingerea echității dintre generații, prin *alinierea cursului beneficiilor la cel al costurilor*. În exemplul de mai jos, beneficiile se vor face simțite timp de 20 de ani sau chiar mai mult. Din punct de vedere al echității este logic să extinzi costurile pe o perioadă aproximativ egală cu cea a beneficiilor.
3. *Cheltuieli de capital repartizate inegal.* Cu alte cuvinte acestea necesită de obicei cheltuieli inițiale foarte mari. Plata pentru aceste bunuri produce adesea o repartizare inegală a cheltuielilor de

<sup>7</sup> vezi și Patricia Tigue, "Programarea Cheltuielilor de capital: Ghid pentru municipalități mici", Government Finance Officers Association, 1996, p. 85-86.

capital, de la un an la altul. Veniturile, pe de altă parte, pot fi mai constante și mai ușor de estimat. Managementul financiar poate fi mai ușor dacă atât veniturile, cât și cheltuielile ar fi aproximativ egale de la an la an.

**Avantajele finanțării prin îndatorare.** Finanțarea prin contractarea de datorie are și unele avantaje:

1	permite autorităților locale să abordeze mai devreme anumite proiecte
2	asigură o mai mare echitate între generații
3	egalizează în timp costurile investiției

Realizarea unor noi proiecte, mai curând în loc de mai târziu, are ca efect că ele vor genera beneficii mai curând. Pe tot parcursul acestui material, vom face referire la proiecte ca fiind “investiții”. Cuvântul “investiție” ne reamintește faptul că proiectele sunt construite (și realizate) ca să genereze beneficii. Beneficiile și costurile asociate anumitor tipuri de proiecte sunt mai greu de evaluat și cuantificat, decât altele. Cu toate acestea, dacă toate beneficiile și costurile ar fi evidențiate și cuantificate corect, beneficiile ar depăși (în mod firesc) costurile -- dacă nu, proiectul nu ar merita să fie implementat .

Multe dintre investițiile pe care autoritățile locale le pot face, generează beneficii sub forma dezvoltării economice. Reabilitarea unui drum poate contribui la dezvoltarea activităților economice (indiferente de ce natură ar fi ele). Chiar și așa numitele “investiții sociale”, cum sunt sistemele de distribuție a apei potabile, sistemele de colectare a apei reziduale, dezvoltarea sistemului educațional contribuie, direct sau indirect, măsurabil sau nu, la stimularea afacerilor. Aceste investiții duc la creșterea bunăstării comunității. În cazul în care proiectele sunt realizate, mai repede, oamenii pot beneficia de ele mai curând. Când proiectele sunt amânate și beneficiile se obțin mai târziu. Unii oameni și anumite afaceri pot “obosi” așteptând și se pot reorienta către alte comunități, care oferă o mai bună infrastructură și o mai bună “calitate a vieții”.

#### Exemplu de echitate între generații

Într-un oraș mic se dorește construirea unui drum de care vor beneficia cu toții. Drumul va avea o durată de viață de cel puțin 20 de ani.

Locuitorii orașelului ar putea plăti pentru acest drum, astăzi. Cu toate acestea, oamenii care trăiesc în oraș astăzi nu vor mai fi și aceeași care vor folosi drumul în acești 20 de ani. Se nasc copii, oamenii mor, populația se mută din și în zonă. Populația nu va mai fi aceeași în 10, 15 sau 20 de ani; va fi diferită de locuitorii de astăzi.

Potrivit principiului echității, nu este drept ca populația de astăzi să plătească 100% din costurile construcției, în timp ce, de exemplu cineva care se va muta în oraș anul viitor, se va bucura de toate beneficiile drumului fără a trebui să plătească nimic.

**NOTĂ:** Precizările anterioare privind avantajele/dezavantajele finanțării din surse proprii/din împrumut, pot da locul unor comentarii de genul: Cât să se împrumute și cât să se finanțeze din surse proprii?; Căruia/căroră dintre proiectele de investiții să le fie destinat împrumutul?; Care să fie momentul contractării datoriei?; Realizarea unui compromis convenabil între elementele menționate adăugând și costul datoriei, prioritatea proiectelor, constrângerile potențialilor creditori.

Ca o concluzie la cele prezentate, creditul ca sursă de finanțare a comunității locale este o necesitate obiectivă, având în vedere următoarele:

- nevoile de investiții sunt deosebit de mari și presante;
- alocațiile de la bugetul de stat sunt tot mai reduse datorită constrângerilor bugetare;
- mobilizarea unor resurse proprii semnificative în bugetele locale este dificilă și cere o perioadă mai lungă de timp;
- finanțarea prin credite permite realizarea investițiilor prioritare și urgente peste limitele capacității financiare curente;

- defalcarea costurilor aferente împrumuturilor pe întreaga durată de viață a proiectului, permite distribuirea sarcinilor de plată și asupra viitorilor beneficiari ai efectelor rezultate din aceste investiții.

**Dreptul la finanțare prin contractarea de datorii.** Pentru prima dată în România, prin legea Finanțelor Publice Locale (189/1998)<sup>8</sup> se stabilea dreptul autorităților locale de a contracta împrumuturi. Legea prevedea: (articolul 48 al.1): „Consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot aproba contractarea de împrumuturi interne sau externe, pe termen mediu și lung, pentru realizarea de investiții publice de interes local...” (articolul 48 al. 4): „Instrumentele datoriei publice locale sunt în principal următoarele: (1) titluri de valoare (2) împrumuturi de la băncilor comerciale sau de la alte instituții de credit...”

În prezent, problematica în cauză este reglementată de Ordonanța de Urgență nr. 45 din 5 iunie 2003<sup>9</sup>, privind finanțele publice locale, care prevede următoarele:

- ❖ art. 57 al. 1 „*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 local, precum și pentru refinanțarea datoriei publice locale*”.
- ❖ art. 58 al. 2) „*Instrumentele datoriei publice locale sunt: a) titluri de valoare; b) împrumuturi de la societățile comerciale bancare sau de la alte instituții de credit*”.

**Elementele caracteristice ale unui împrumut.** Pentru a înțelege această noțiune trebuie clarificate conceptele, tehnicile analitice și procedeele folosite în procesul de împrumut de către consiliile locale sau județene pentru finanțarea investițiilor locale. În acest sens trebuie avute în vedere următoarele:

- Contractarea datoriei implică unul sau mai mulți investitori care doresc să acorde un împrumut/credit unui împrumutat.
- Procesul de împrumut este întregul proces pe care un împrumutat local îl urmează pentru a obține un împrumut pentru finanțarea investițiilor locale;
- Împrumutul este un contract între un împrumutător și un împrumutat prin care primul este de acord să ofere bani celui de al doilea care se obligă să ramburseze banii într-o perioadă de timp în viitor;
- Împrumutătorul este orice instituție autorizată să ofere împrumuturi consiliilor locale sau județene, care poate fi o instituție privată sau de stat din România sau din străinătate;
- Împrumutatul local este fie consiliul local fie consiliul județean, fie regia locală sau societatea care răspunde de furnizarea serviciilor de infrastructura de bază;
- Bani împrumutați sunt utilizați pentru anumite obiective/scopuri. Noi ne vom concentra asupra finanțării cheltuielilor de capital, dar împrumuturile pot fi utilizate și în alte scopuri (ex.: pentru a asigura capital curent, pe termen scurt).
- Împrumutatul este de acord să ramburseze împrumutul și să plătească o dobândă pe o perioadă de timp și în funcție de un calendar convenit.
- Investitorul este expus riscului atunci când împrumută banii. Rambursarea împrumutului nu este certă. Pentru a asigura un anumit grad de încredere, împrumutul specifică care sunt sursele de rambursare și care sunt asigurările și modalitățile de recuperare, în cazul în care rambursarea sau plata dobânzii nu se efectuează la timp. Aceasta poartă denumirea de asigurare/garantare a împrumutului.
- Dobânda reprezintă o taxă asupra împrumutatului impusă pentru folosirea sumei respective care se întinde pe toată perioada rambursării.

<sup>8</sup> abrogată prin Ordonanța de Urgență nr. 45 din 5 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 431 din 19 iunie 2003

<sup>9</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 431 din 19 iunie 2003

Datoria publică locală reglementată în mod particular prin Ordonanța de Urgență nr. 45/2003<sup>10</sup> se completează cu precizări din Legea 313/2004 privind datoria publică<sup>11</sup>.

➤ Definiții:

<i>datorie publică guvernamentală</i>	totalitatea obligațiilor financiare interne și externe ale statului, la un moment dat, provenind din împrumuturile contractate direct sau garantate de Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, în numele României, de pe piețele financiare; (art.2 al. 2)
<i>datorie publică locală</i>	totalitatea obligațiilor financiare interne și externe, ale autorităților administrației publice locale, la un moment dat, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de acestea de pe piețele financiare; (art.2 al. 3)
<i>datorie publică</i>	datoria publică guvernamentală la care se adaugă datoria publică locală. În scopul evaluării datoriei publice a României, orice obligație, exprimată în valută, este calculată în monedă națională, utilizându-se cursul valutar comunicat de Banca Națională a României, valabil în ultima zi din perioada pentru care se face raportarea; (art.2 al. 4)
<i>garanție de stat</i>	angajamentul asumat în contul și în numele statului de către Guvern prin Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de garant, de a plăti la scadență obligațiile neonorate ale garantatului, în condițiile legii; (art.2 al. 10)
<i>împrumut de stat</i>	obligația generată de un contract prin care statul, în calitate de împrumutat, obține fonduri financiare de la o persoană fizică sau juridică creditoare și se angajează să le ramburseze, împreună cu dobânda și cu alte costuri aferente, într-o perioadă specificată; (art.2 al. 12)
<i>titlu de stat</i>	instrument financiar care atestă datoria publică sub formă de bonuri, certificate de trezorerie, inclusiv certificatele de trezorerie pentru populație nerăscumpărate la scadență și transformate în certificate de depozit sau alte instrumente financiare constituind împrumuturi ale statului în monedă națională sau în valută, pe termen scurt, mediu și lung. Acestea pot fi emise în formă materializată sau dematerializată; (art. 2 al. 13)

➤ Precizări

- Garanțiile de stat pot fi acordate numai pentru împrumuturi a căror rambursare se prevede a se face exclusiv din surse proprii, respectiv din bugetele locale, în cazul autorităților administrației publice locale. (art. 3 al. 2);
- Împrumuturile contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale fac parte din datoria publică a României, dar nu reprezintă obligații ale Guvernului, iar plata serviciului datoriei publice aferentă acestor împrumuturi se va efectua exclusiv din bugetele locale și prin împrumuturi pentru refinanțarea datoriei publice locale. (art. 3 al. 3);
- Autoritățile administrației publice locale pot contracta sau garanta împrumuturi interne și/sau externe pe termen scurt, mediu și lung, pentru realizarea de investiții publice de interes local, precum și pentru refinanțarea datoriei publice locale, potrivit legii, numai cu avizul Comisiei de Autorizare a Împrumuturilor Locale ... (art. 3 al. 4)

Pentru o mai bună înțelegere a locului și rolului creditului local se impune o succintă prezentare a formelor creditului public, după cum urmează<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Ordonanța de urgență nr. 45/2003 privind finanțele publice locale, Monitorul Oficial al României nr. 431/19/16/2003

<sup>11</sup> publicată în Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004;

<sup>12</sup> vezi și Vacărel Iulian, etc. „Finanțe Publice”. ed. 4, Ed, Didactică și Pedagogică, București, 2003; Ordonanța de urgență nr. 45/2003 privind finanțele publice locale , Monitorul Oficial al României nr. 431/19/16/2003; Legea 313/2004 privind datoria publică, art. 2 al. 13-25, Monitorul Oficial al României nr. 577/29/06/2004

După natura creditorului	1) împrumuturi bancare 2) împrumuturi obligatare
În funcție de termenul pentru care se contractează și titlurile emise:	<p><i>titlu de stat</i> - instrument financiar care atestă datoria publică sub formă de bonuri, certificate de trezorerie, inclusiv certificatele de trezorerie pentru populație nerăscumpărate la scadență și transformate în certificate de depozit sau alte instrumente financiare constituind împrumuturi ale statului în monedă națională sau în valută, pe termen scurt, mediu și lung. Acestea pot fi emise în formă materializată sau dematerializată, nominative sau la purtător, și pot fi negociabile sau nenegociabile;</p> <p><i>termen scurt</i> - durata de rambursare nu depășește 1 an;</p> <p><i>termen mediu</i> - durata de rambursare este mai mare de 1 an, dar nu depășește 5 ani;</p> <p><i>termen lung</i> - durata de rambursare depășește 5 ani;</p> <p><i>titlu de stat pe termen scurt</i> - bonul de tezaur și certificatul de trezorerie, fie purtătoare de dobândă, fie cu discount, cu scadență de până la 1 an inclusiv, precum și alte instrumente financiare ce pot fi create de emitent, în condițiile legii;</p> <p><i>titlu de stat pe termen mediu sau lung</i> - obligațiune de stat cu o scadență de peste 1 an și maximum 5 ani de la emisiune, respectiv de peste 5 ani de la emisiune, fie purtătoare de dobândă, fie cu discount, emis conform clauzelor împrumutului de stat;</p> <p><i>titlu de stat cu dobândă</i> - titlul de stat care are o valoare nominală la care se plătește o dobândă stabilită, la date specificate;</p> <p><i>titlu de stat cu discount</i> - titlul de stat fără cupon de dobândă, care este vândut la o valoare mai mică decât valoarea sa nominală;</p> <p><i>titlu de stat dematerializat</i> - titlul de stat care se evidențiază prin înregistrare în cont;</p> <p><i>titlu de stat materializat</i> - titlul de stat în formă fizică;</p> <p><i>certificatele de depozit</i> - titluri de regulă, pe 3 sau 6 luni, cu dobânda fixă, valoarea de emisiune este egală cu valoarea nominală exceptând certificatele de depozit cu discount.</p> <p><i>certificate de trezorerie</i> - înscrisuri pe 1, 3 sau 6 luni emise de către trezoreria statului pentru a acoperi nevoia temporară de resurse. Au de regulă, rata dobânzii fixă și o valoare nominală predefinită.</p> <p><i>obligațiuni</i> = valori mobiliare care dau posesorului calitatea de creditor dar și dreptul de a încasa la un anumit termen dobânda cuvenită și suma de rambursat. Aceasta se face fie la maturitatea împrumutului fie în rate anuale.</p> <p><i>Statul emite obligațiuni publice iar colectivitățile locale emit obligațiuni municipale.</i></p>

Aceste împrumuturi pot fi constituite ca și datorie publică locală internă<sup>13</sup> sau datorie publică externă<sup>14</sup>, diferențiere ce intervine raportat la sediul persoanei fizice sau juridice de la care are loc împrumutul.

<sup>13</sup> datorie publică locală internă - partea din datoria publică locală care reprezintă totalitatea obligațiilor financiare ale autorităților administrației publice locale, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de acestea, de la persoane fizice sau juridice rezidente în România; Legea 313/2004, art. 2 al. 7

<sup>14</sup> datorie publică locală externă - partea din datoria publică locală reprezentând totalitatea obligațiilor financiare ale autorităților administrației publice locale, provenind din împrumuturi contractate direct sau garantate de acestea de la persoane fizice sau juridice nerezidente în România; Legea 313/2004, art. 2 al. 8

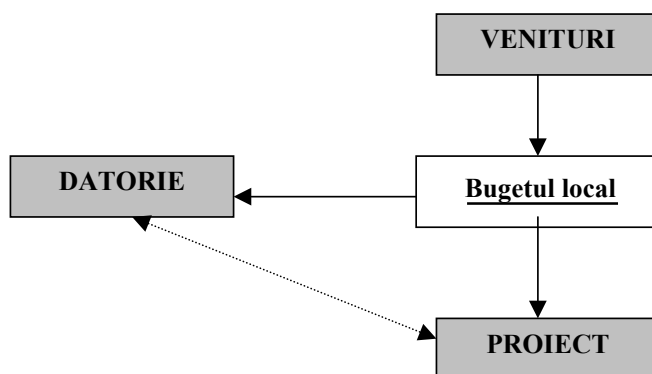
Din cele arătate putem constata foarte ușor că o tranzacție de contractare de datorie conține elemente diversificate. Unele dintre aceste elemente pot fi utilizate pentru a clasifica datoria. În cele ce urmează, clasificăm datoria în funcție de sursa de la care ne așteptăm să provină banii (garanția primară) și cine sunt investitorii sau creditorii.

**Structura datoriei funcție de tipul de garanție<sup>15</sup>.** În cele ce urmează considerăm trei structuri de bază. Diferența dintre acestea este **sursa potențială pentru rambursarea împrumutului.**

**1. Contractarea datoriei pentru finanțarea activităților generale / pentru scopuri generale.** Primul tip de bază al structurii creditului este “obligația generală” și este descris după cum urmează (vezi și figura de mai jos):

- Autoritatea locală garantează cu “proprile venituri” achitarea serviciului datoriei.
- Sumele împrumutului sunt utilizate pentru realizarea proiectului. Totuși, nici proiectul în sine și nici câștigurile care se obțin după realizarea acestuia nu constituie surse ale achitării serviciului datoriei.

### CONTRACTAREA DATORIEI PENTRU FINANȚAREA ACTIVITĂȚILOR GENERALE



În multe țări, o astfel de structură este utilizată pentru proiecte care nu sunt generatoare de venituri. Exemple: siguranță publică, învățământ și sănătate, cheltuieli de capital pentru activități cu caracter social, etc.

Un asemenea sistem prezintă o garanție deosebită pentru creditorii pentru că practic toate veniturile bugetului local, în masă, pot fi privite ca fiind destinate acoperirii datoriei contractate. Într-un sens mult mai strict, garanția oferită creditorilor o reprezintă capacitatea bugetului local de-a atrage viitoare venituri, pentru că patrimoniului public al comunității locale, nu i se poate oferi o destinație privată (poate doar în cazuri excepționale, particulare).

### **2. Contractarea datoriei pentru proiecte generatoare de venituri.**

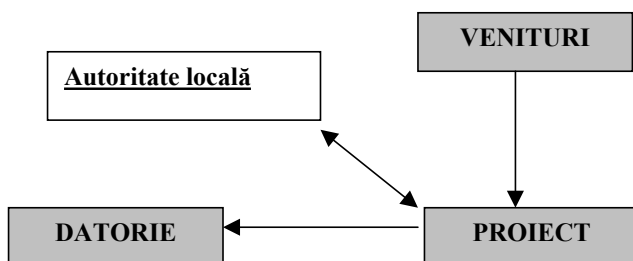
Contractarea datoriei este garantată, în principal sau în mod exclusiv, cu **veniturile generate de proiect.**

- Proiectul sau facilitatea este o întreprindere care obține venituri din tarife sau taxe. Aceste venituri sunt utilizate pentru a acoperi, în mare parte sau integral, costurile cu achitarea serviciului datoriei și pentru menținerea în funcționare a proiectului.

<sup>15</sup> Vezi și: Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj-Napoca, 2000; Ed. Marineasa, Timișoara, 2003; 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, p. 7-11

- Datoria este contractată de proprietarul proiectului (care poate fi un agent economic, special cu activități specifice) sau în numele acestuia de către un sponsor - autoritate publică locală sau de stat.
- În general, veniturile proprii, ale bugetului local, nu sunt sursa unei garanții directe.

### CONTRACTAREA DATORIEI PENTRU PROIECTE GENERATOARE DE VENITURI

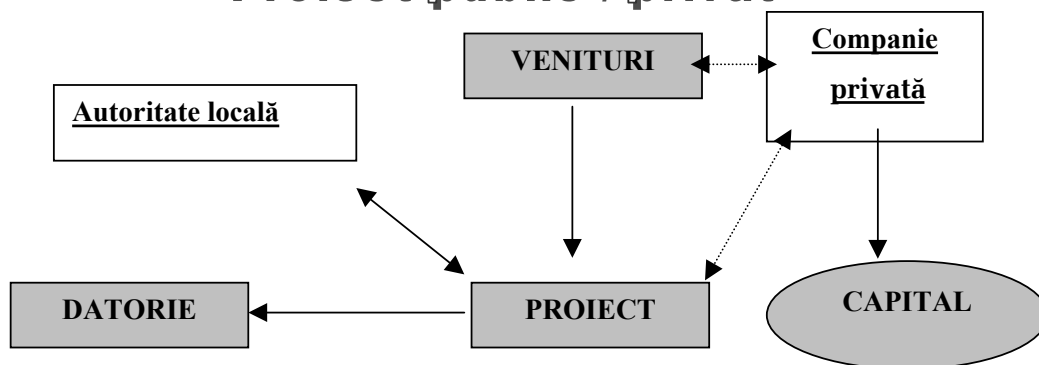


Exemple de astfel de agenție economici sunt companiile de utilitate publică locală cum ar fi cele pentru alimentarea cu apă și tratarea apelor reziduale, distribuția energiei electrice, piețe publice, porturi terminale locale.

**3. Finanțarea proiectelor în baza unor parteneriate de tip public / privat.** Acesta este un proiect tipic pentru realizarea unei utilități publice. Ultimul tip de structură a datoriei, finanțarea proiectelor în baza unor parteneriate de tip public / privat este descris în cele ce urmează (vezi figura de mai jos):

- Aceste finanțări presupun o combinație de **fonduri publice și private**.
- Autoritățile locale încheie contracte cu agenți privați (cum ar fi contracte de concesiune sau de parteneriat) în scopul construirii, deținerii și exploatarei unui proiect. Obligațiile și drepturile fiecărei părți sunt prevăzute în contract.
- Autoritatea locală poate asigura mai multe tipuri de participare la: capital, subvenții și variate forme de garantare a cererii (pentru produsul rezultat) și a ofertei (furnizarea materialelor necesare pentru realizarea proiectului).
- Sectorul privat poate contribui cu capital, contractare de datorie și alte forme de finanțare sau garantare.
- În general, datoria este contractată în numele deținătorului proiectului. Pentru garanții se pot lua în considerare, veniturile obținute în urma punerii în funcțiune a proiectului, proprietatea și / sau alte active.

### Proiect public / privat



Autoritățile publice locale se confruntă cu dificultăți importante în managementul lor financiar. Astfel, pe de-o parte, au crescut nevoile de resurse, (în mod deosebit investițiile de capital pentru îmbunătățirea, extinderea sau crearea de infrastructură pentru oferirea unor servicii mai bune și pentru respectarea noilor standarde de mediu), iar pe de altă parte, datorită dificultăților de ordin economic (în mod deosebit fiscal) s-a limitat creșterea resurselor disponibile. Confruntarea cu cereri care concurează unele cu altele pentru aceleași resurse sărace, consiliile locale și județene se îndreaptă treptat către împrumuturi ca modalitate de finanțare a proiectelor de investiții.

#### **Bibliografie selectivă:**

1. Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph, *Lectures on Public Economics*, Mc Graw Hill Book, New York, 1982
2. Bahl, Roy W.; și Linn, Johannes F., *Finanțe publice urbane în țări în curs de dezvoltare*, Banca Mondială, 1992;
3. Baker Samuel H., Elliot Catherine, *Readings in Public Sector Economics*, D.C. Heath and Company, Lexington, 1990
4. Balogh Adam, Robert Kovacs and Coordinator Jozsef Hegedus *Budgetary and Creditworthiness Analysis Model for Hungarian Local Governments*, April 1999;
5. Davey, Kenneth, *Fonduri de Dezvoltare Municipală și Intermediari*, Raportul Băncii Mondiale privind Dezvoltarea - Working Papers, 1988;
6. Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazar, *Managementul financiar al comunităților locale*, ISBN 973-99690-3-8, Ed. Gewalt, Cluj-Napoca, 2000; Ed. Marineasa, Timișoara, 2003;
7. Patricia Tigue, *Programarea Cheltuielilor de Capital: Ghid pentru municipalități mici*, Government Finance Officers Association, 1996;
8. 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;
9. Sanford M. Groves, Maureen G. Valente *Evaluating Financial Condition, a Handbook for Local Government*, ICMA 1994;
10. *Standard&Poor's Local and Regional Government 2000*, March 2000