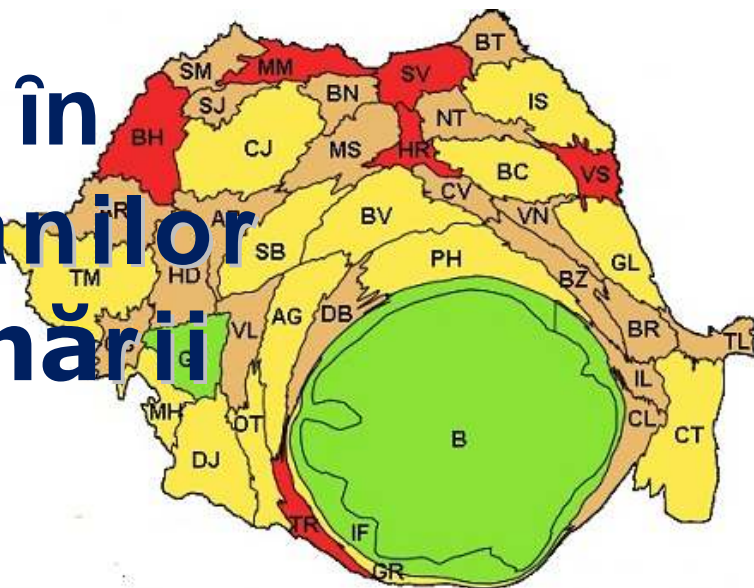


Policy Brief no. 7, Iunie 2012

Unul din lucrurile care trebuie discutate serios după alegerile locale este eliminarea mecanismelor de alocare discreționară de fonduri în teritoriu, prin crearea de reguli clare pentru fondurile de intervenție de urgență, cred **Otilia Nuțu și Sorin Ioniță**

Distorsiuni în alocarea banilor pentru primării



- **Toate guvernele de până acum au păcătit prin exploatarea politică a mecanismelor de alocare teritorială de fonduri, favorizând administrațiile locale de aceeași culoare - însă unele au făcut-o în mai mare măsură decât altele.**
- **Pentru prima oară EFOR cuantifică problema și inițiază o discuție privind căile de stopare a acestei practici.**

Unul din indicatorii foarte buni pentru a măsura discreționarismul politicilor publice în România, în special atunci când e vorba de transferuri bugetare, îl reprezintă alocarea către administrațiile locale de sume din Fondului de Rezervă la dispoziția guvernului, un fond înființat în 2002 prin Legea Finanțelor Publice, pentru dezastre naturale sau alte situații neașteptate.

Intenția inițială a fost ca banii din acest fond să fie distribuiți în mod judicios pentru scopurile avute în vedere, fără nici o tentă politică. Însă legea are două lacune majore:

(1) permite creșterea nelimitată a acestui Fond prin simplă hotărâre de guvern, în timpul ciclului bugetar, prin deplasarea bani în și de la alte ministere;

(2) nu este clară definirea situației de urgență care poate justifica alocarea.

Supported by a grant from the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe



TRUST FOR CIVIL SOCIETY
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

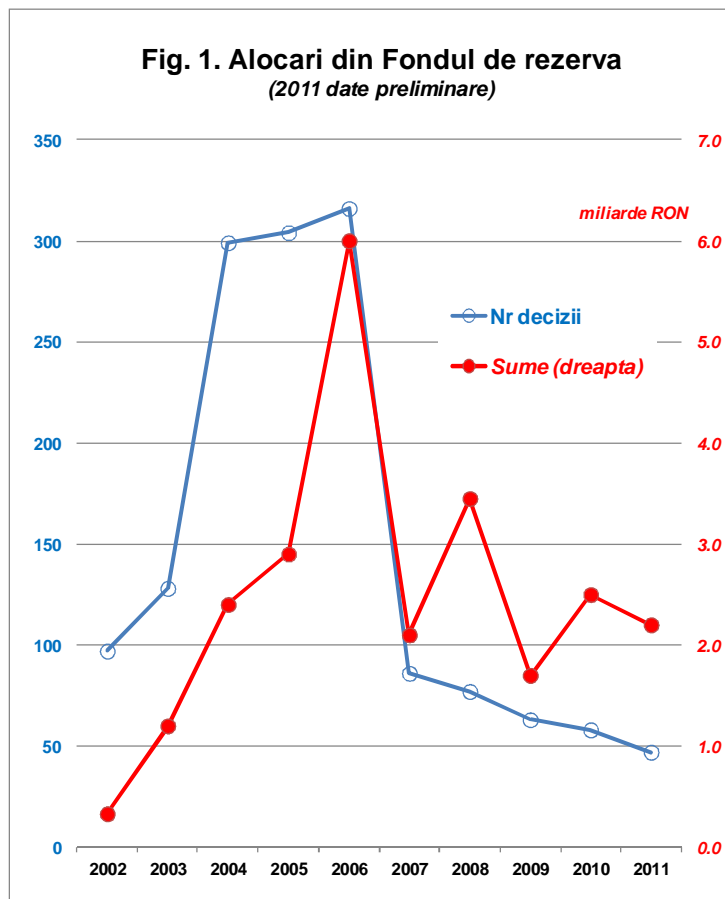
Cele două lacune din lege au făcut ca:

- Guvernele de după 2002 să capete obiceiul de a prevedea o sumă mică pentru fondul de rezervă în bugetul național aprobat de către Parlament, iar apoi să o suplimenteze consistent prin hotărâri de guvern. Practica mers în crescendo, an după an, după alegerile din 2004. Vârful a fost atins în anul electoral 2008, când fondul a crescut de 590 de ori peste nivelul bugetat, ajungând la 3.45 miliarde RON.
- Guvernul să poată decide în orice moment transferul unor sume de bani din Fond către orice instituție centrală sau administrația locală, fără ca decizia să fie în vreun fel filtrată de Parlament, pe lângă mecanismele de finanțare inter-guvernamentale existente, bulversând astfel politicile care guvernează cheltuielile și responsabilitățile administrațiilor locale.

Această este o practică bugetară nu reprezintă decât continuarea în forme noi a unor vechi năravuri administrative, practicate înainte de 2002 când a apărut legea – sau chiar înainte de 1998, când s-a adoptat o lege europeană a finanțelor locale, ce trebuia să pună capăt tradiției anterioare de alocare opacă și ad-hoc, de sorginte sovietică. Din păcate, vechile practici au supraviețuit parțial, după cum se vede, în ciuda noului cadru instituțional.

Tipul de alocare discutat aici este dăunător pentru buna guvernare din două motive: reflectă lipsa capacității elaborării unui buget realist, iar ca atare acesta e ulterior amendat de mai multe ori în timpul execuției bugetare; și deschide larg ușa alocărilor discreționare. Prin urmare, privim aici alocările din fondul de rezervă ca pe un indicator de clientelizare politică.

Graficul următor demonstrează faptul că utilizarea discreționară a Fondului de Rezervă s-a făcut în crescendo, atât în ceea ce privește numărul alocărilor cât



și a sumelor plătite, scăzând ușor de la începutul crizei. În timp ce vârful din 2006 ar putea fi justificat de inundațiile majore care au avut loc în acel an și în anul precedent, cele din 2004 și 2008 sunt pur motivate politic (ani electorali). Acest lucru susține ipoteza partizanatului politic.

Tabelul de mai jos aduce dovezi suplimentare, ilustrând regula nescrisă ce a funcționat în ultimii ani: suma de resursele disponibile trebuie să meargă în porție de 75-80% la partidul sau la coalițiile de partide de la putere.¹ Acest lucru pare să fie normalitatea. În 2004, Social-Democrații și-au depășit procentul de vot cu aproximativ a cincea parte din alocările preferențiale. În 2008, liberalii a depășit cu peste 60%, iar în 2010, la o sumă totală mai mică din cauza crizei, Democrat-liberalii au depășit cu mai puțin de 50%.

¹ Calcularea alocărilor pe 2008 este preluată din IPP, Comunicat de presă, iunie 2010.

Procent alocări preferențiale vs procent voturi în alegeri locale	2004 (PSD)	2008 (PNL)	2010 (PDL)	2011* (PDL)
Fonduri preferențiale pt partide de guvernare, %	49	45	62	58
Procent voturi în alegeri locale pt partid de guvernământ, %	35.5	16.2	28.8	28.8
“Indice clientelism” implicit	1.4	2.8	2.2	2.0

* date preliminare

Se constată că a existat mereu o lipsă flagrantă de imparțialitate guvernamentală în alocarea acestor fonduri. Ținând cont de inflație și de fluctuațiile cursului de schimb valutar, volumul total al sumelor plătite prin intermediul acestui fond discreționar în 2010 și 2011 este sub nivelul din 2004, ceea ce este explicabil având în vedere criza generală a bugetelor publice de după 2009.

Numărul de decizii – opace, ca HG ce modifică bugetul național – a fost de asemenea mai mic în 2007-2010, comparativ cu 2003-2004. Dar în anii cu bugetele publice în creștere (2006-08) au fost create mecanisme suplimentare discreționare (de exemplu un fond mare de investiții pentru reabilitarea școlilor care au fost alocate direct de către Ministerul Educației fără existența unor criterii transparente, prin urmare, la fel ca fondul de rezervă și cu dimensiuni comparabile).

Cine este de vină și ce este de făcut? Sistemul pe două niveluri al administrației locale din România generează alinieri politice încrucișate, de exemplu atunci când primarul face parte din coaliția de guvernământ național, în timp ce conducerea Consiliului Județean, care joacă un rol important în gestionarea unor transferuri la nivel sub-național, aparține opoziției.

În astfel de situații este greu de clarificat cine favorizară (sau abuzează) pe cine. De exemplu, atunci când guvernul trece peste capul președinților Consiliilor Județene și alocă bani direct la comunitățile locale:

ei pot favoriza un primar bine conectat, dar totodată să compenseze o autoritate locală, neglijată sistematic de autoritățile județene. Cu alte cuvinte, alocarea discreționară este regulă atât la nivel central și județean.

Singura soluție rezonabilă, în acord cu principiile de bună practică a guvernării, o constituie crearea unor mecanisme contractuale clare de alocare teritorială a fondurilor de orice natură, inclusiv cele de urgență, bazate pe criterii obiective și verificabile, care să creeze predictibilitate. Dar mai ales, e nevoie de *respectarea regulilor* o dată ce acestea sunt decise, iar acesta este de fapt punctul slab al guvernării în România. Acest material reprezintă baza pentru o discuție pe tema transparentizării și întăririi mecanismelor de alocare financiară, pe care EFOR o va iniția cu actorii politici relevanți în perioada imediat următoare alegerilor locale.

Otilia Nuțu și Sorin Ioniță sunt analiști ai



Aurel Vlaicu 87, ap. 3
Sector 2, București
office@expertforum.ro
www.expertforum.ro