



## **DEZVOLTAREA PIETEI CREDITULUI MUNICIPAL IN ROMANIA**

**CADRUL LEGAL SI  
POLITICI DE DEZVOLTARE**

**Realizat de catre Michael DeAngelis,  
Adrian Bulboaca si Gabriela Caluseru  
in cadrul programului LGA Romania,  
finantat de USAID si implementat  
de Research Triangle Institute**

**Noiembrie 2000**



Realizat în cadrul Programului de Asistență pentru Administrația Publică Locală – LGA România, unul din programele în derulare ale USAID, acest raport urmărește să informeze și să vină în sprijinul efortului de îmbunătățire a politicilor în sectorul administrației publice locale, în principal prin:

- identificarea problemelor care, potrivit opiniei reprezentanților instituțiilor implicate în piața de credit municipal, constituie un impediment în calea dezvoltării acesteia;
- prezentarea unui set de recomandări cu privire la pașii ce trebuie parcurși în continuare în direcția dezvoltării unei piețe solide a creditului municipal, inclusiv prin îmbunătățirea cadrului legal pentru creditarea municipală.

Acest raport va identifica anumite obstacole majore în calea dezvoltării împrumuturilor municipale în România precum și politicile pe care Guvernul, APL și alte instituții implicate le-ar putea avea în vedere pentru sprijinirea dezvoltării unei piețe solide a creditului municipal. Prezentul raport nu urmărește situația utilitatilor municipale, fie ele regii autonome sau societăți comerciale.

Definirea și discutarea cadrului menționat în acest raport se bazează într-o mare măsură pe studiul similar realizat recent în Bulgaria de către Peter Epstein, George Peterson, Juliana Pigey și Sam Sherer de la The Urban Institute și Michael De Angelis de la Research Triangle Institute, și intitulat: “Dezvoltarea Pieței Creditului Municipal în Bulgaria: Contextul politic și legal”, februarie 2000.

Identificarea reglementărilor și politicilor concrete percepute ca obstacole în calea dezvoltării pieței creditului municipal în România s-a realizat printr-o serie de mese rotunde pe tema creditului municipal, la care au participat reprezentanți ai diferitelor tipuri de instituții implicate pe piața creditului municipal. Aceste mese rotunde au reunit oficiali din cadrul APL precum și reprezentanți ai sectorului financiar și ai administrației centrale. Obiectivul acestor demersuri a fost realizarea unui consens între principalele instituții implicate referitor la elaborarea unor politici care să ducă la implementarea îmbunătățirilor cadrului legal pentru piața creditului municipal.

## CUPRINS

INTRODUCERE .....	5
1. Legatura cu Programul LGA Romania .....	5
2. Oportunitatea reformei pietei creditului municipal.....	7
<b>ELEMENTELE CHEIE ALE POLITICILOR IN DOMENIUL CREDITARII</b>	
MUNICIPALE .....	8
Obiectivul.....	8
Importanta stabilirii cadrului legislativ si a politicilor inainte ca procesul de creditare a autoritatilor locale sa ia amploare. ....	8
Rolul primar al descentralizarii fiscale si al cadrului legislativ pentru imbunatatirea credibilitatii financiare a APL.....	9
Oportunitatea competitiei intre imprumuturile bancare si obligatiunile municipale. ....	10
Forme de garantare a imprumutului:.....	10
Potentialul folosirii transferurilor de la bugetul de stat ca garantii.....	11
Neutralitatea legii impozitului. ....	11
Rolul corespunzator al administratiei centrale in angajarea datoriei de catre administratiile locale.....	12
Ar trebui Guvernul sa-si asume un rol mai activ in stimularea dezvoltarii pietei creditului municipal? .....	13
Complementaritatea cu alte mecanisme de transferuri si imprumuturi .....	16
Imperativul major al dezvoltarii institutionale si al dezvoltarii capacitatii.....	17
Principalele institutii implicate in dezvoltarea pietei creditului municipal .....	18
CONTEXTUL ACTUAL AL REFORMEI.....	19
A. Piata incipienta a creditului municipal.....	19
1. Tendinte in procesul de creditare; Caracteristicile imprumuturilor municipale ...	19
2. Partea Cererii: cererea de credit municipal si nevoile investitionale .....	20
3. Partea Ofertei: Disponibilitatea si capacitatea institutiilor sectorului financiar de a credita administratia publica locala .....	21
B. Credibilitatea financiara a APL.....	23
1. Starea Economiei .....	23
2. Bugetele locale si managementul financiar; <i>Alocarea Cheltuielilor</i> .....	23
3. Stabilitatea si predictibilitatea veniturilor .....	24
4. Raportari financiare .....	26
5. Audit si monitorizare .....	27
C. Cadrul legal actual.....	28
1. Competenta administratiilor locale de a imprumuta.....	28
2. Scopul imprumutarii .....	29
3. Restrictii in ceea ce priveste contractarea creditelor municipale.....	30
4. Caracteristicile datoriei .....	31
5. Transparenta.....	36
6. Investitii prudente .....	37
7. Masuri reparatorii in favoarea creditorilor in caz de neplata.....	38
8. Aprobarea de catre Guvern, monitorizarea si interventia; Notificarea prealabila si aprobarea imprumuturilor .....	39
D. Alte aspecte Legate de dezvoltarea Pietei de credit municipal.....	42
Garantii acordate de APL unei terte parti .....	42

Fonduri de pensii private .....	43
Asocierea APL .....	43
Bancile de obligatiuni municipale .....	43
<b>URMATOARELE ETAPE IN DEZVOLTAREA PIETEI CREDITULUI MUNICIPAL</b>	
.....	45
Grupul de lucru pentru Dezvoltarea Pietei Creditului Municipal .....	45
Masuri pentru intarirea credibilitatii financiare a APL.....	45
Depozitele APL la banci comerciale.....	46
Transparenta.....	46
Cadrul legal si contractual .....	47
<b>ANEXA A.....</b>	<b>50</b>

# INTRODUCERE

## 1. Legatura cu Programul LGA Romania

Scopul Programului de Asistenta pentru Administratia Publica Locala este de a sprijini autoritatile APL sa devina institutii mai eficiente, mai raspunzatoare si mai receptive la nevoile cetatenilor. Programul de Asistenta pentru Administratia Publica Locala include mai multe domenii de activitate:

1. Creditare si Finantare Municipala;
2. Management Public si Buget;
3. Dezvoltare Economica;
4. Participare Cetateneasca si Informarea Cetatenilor; si
5. Dezvoltarea Asociatiilor.

Aceste activitati sunt realizate printr-o multitudine de programe de instruire si asistenta tehnica ce vor conduce la o capacitate imbunatatita la nivel local si prin activitati la nivel legislativ menite sa ajute la consolidarea si imbunatatirea cadrului legal si al politicilor din acest sector.

In cadrul componentei de Creditare si Finantare Municipala, unul din obiectivele majore este de a ajuta APL si autoritatile centrale la elaborarea, imbunatatirea, modificarea, promulgarea si implementarea unor legi si a reglementarilor necesare pentru infiintarea pietei de credit municipal. Pentru a atinge acest obiectiv, a fost infiintat un grup de lucru care cuprinde reprezentanti ai APL, reprezentanti ai ministerelor si ai comunitatii bancare. Grupul de lucru s-a reunit in cadrul a patru mese rotunde si a discutat si formulat propuneri pentru imbunatatirea si modificarea legilor si reglementarilor care guverneaza piata creditului municipal. Acest raport prezinta concluziile consultarilor din cadrul grupului de lucru.

Romania a inregistrat un ritm relativ scazut in procesul reformei administratiei locale. Dupa 1989, primul pas important a fost adoptarea unei noi Constitutii care consacra autonomia locala si descentralizarea ca principiu nou de guvernare. Al doilea pas important a fost adoptarea Legii privind Administratia Publica Locala (nr. 69/1991) care a definit cadrul institutional al administratiei locale, instituind un sistem pe doua nivele al autoritatii locale, incluzand consiliile judetene si consiliile locale care nu se afla in relatie de subordonare.

Pe parcursul urmatoilor 7 ani, ritmul reformelor in acest domeniu a incetinit in mod semnificativ si au fost luate doar cateva masuri (de ex. reorganizarea utilitatilor locale) ca parte a eforturilor Guvernului de aplicare a disciplinei financiare si de diminuare a arieratelor in cadrul sistemului public.

Pe parcursul anului 1998, au fost înregistrate progrese semnificative în ceea ce privește stabilirea cadrului legal pentru o descentralizare fiscală reală. Noul cadru legislativ a deschis o nouă etapă în dezvoltarea administrației locale în România.

Pachetul de legi pentru reforma administrației locale a inclus următoarele legi cheie:

- Legea Finanțelor Publice Locale (nr. 189/1998) care asigură un nou cadru pentru finanțele locale și întărește autonomia financiară locală; această nouă lege a fost ulterior amendată prin intermediul altor legi și ordonanțe guvernamentale;
- Legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia (nr. 213/1998) care încearcă rezolvarea problemei distribuirii activelor între autoritatea centrală și autoritatea locală și a distincției dintre patrimoniul public și privat; cu toate acestea, implementarea acestei legi s-a dovedit dificilă și din momentul aprobării sale nu a fost înregistrat încă un progres semnificativ. ( );
- Legea cu privire la concesionare (nr. 219/1998), care reglementează cadrul general pentru concesionari la nivelul autorităților locale;
- Legea cu privire la reorganizarea regiilor autonome de interes local (103/1998) și Legea cu privire la privatizarea societăților comerciale rezultate din reorganizarea regiilor autonome (nr. 44/1998) care au dus la transformarea regiilor autonome în societăți comerciale, acțiunile trecând în posesia autorităților locale respective, și au stabilit cadrul legal pentru o eventuală privatizare a acestora.

Procesul dezvoltării unui sistem de credit municipal a continuat în pofida:

- dificultatilor din sectorul financiar: sectorul financiar în România este încă dominat de bănci, care încă sunt principala sursă de finanțare pe baza comercială. În prezent, sectorul băncilor cu capital integral sau majoritar de stat se confruntă cu o criză majoră datorită decapitalizării și a unui portofoliu mare de împrumuturi neperformante. De asemenea, această criză este consecința unor politici mai vechi ale guvernului în urma cărora băncile cu capital de stat au fost nevoite să susțină financiar un sector neperformant al economiei reale. O restructurare masivă a acestor bănci ca și privatizarea acestora constituie o prioritate pe termen scurt; și
- conditiilor macroeconomice nefavorabile: în perioada 1989-1998, datorită unor politici macroeconomice inconsecvente și a unor reforme structurale ezitante, eforturile guvernului în vederea menținerii unui mediu macroeconomic stabil au eșuat în mod repetat. Situația macroeconomică a influențat în mod decisiv baza de venituri a APL, ducând la dezechilibre majore între necesitățile locale și resursele de finanțare disponibile. Inflația

mare si fluctuanta (aprox. 55% in 1999, initial previzionata la 27% pentru anul 2000, insa posibil sa atinga nivelul de 40%) si ratele dobanzilor au constituiti piedici majore in calea dezvoltarii capacitatii investitionale atat la nivel national cat si local.

## **2. Oportunitatea reformei pietei creditului municipal**

Este foarte probabil ca si in Romania crearea pietei creditului municipal sa devina o problema de importanta strategica , asa cum s-a intamplat in 1990 in Polonia, Ungaria, Cehia si alte cateva tari din regiune. Urmatorii factori indica oportunitatea imbunatatirii cadrului legal pentru dezvoltarea pietei creditului municipal in Romania:

- In ultimul deceniu, autoritatilor locale le-au fost incredintate responsabilitati majore. Cu toate acestea, nu a existat o preocupare permanenta pentru corelarea responsabilitatilor cu resursele disponibile (de ex. asistenta persoanelor cu handicap, protectia copilului, cheltuielile de capital pentru scoli, etc.) APL suporta povara crescanda a investitiilor de capital necesare pentru asigurarea serviciilor locale la standardele corespunzatoare;
- Guvernul are la dispozitie resurse limitate pentru investitii. Guvernul trebuie sa adopte masuri pentru mentinerea stabilitatii macroeconomice ceea ce va diminua in continuare nivelul transferurilor de la bugetul de stat catre administratiile locale.
- Procesul de aderare la Uniunea Europeana (UE) va necesita investitii masive pentru protectia si reabilitarea mediului, in special pentru rampe de gunoi, incineratoare, statii de tratare a apei si alte utilitati locale. Asa cum se intampla in alte tari care urmaresc aderarea la UE, sectorul public din Romania va trebui sa contribuie in mod semnificativ la aceste investitii si sa participe cu 25% la cofinantarea proiectelor care vor beneficia de fonduri nerambursabile UE destinate tarilor in curs de aderare. Dezvoltarea capacitatii de a identifica si disponibiliza resurse locale prin intermediul accesului la imprumuturi private va fi o preconditionie a aportului APL la acest masiv angajament.
- De la adoptarea Legii Finantelor Publice Locale, cateva APL au contractat imprumuturi bancare pentru a finanta investitii locale. Aceasta demonstreaza dorinta APL si a creditorilor de a-si asuma riscul angajamentelor prin imprumuturi pe termen scurt si mediu si de a "experimenta" forme mai putin familiare de imprumut adaptate acelor caracteristici ale APL care le deosebesc radical pe acestea de imprumutatii din sectorul privat. Pe masura ce situatia macroeconomica se va imbunatati si sectorul financiar se va consolida, se poate astepta ca imprumuturile contractate de APL prin intermediul bancilor comerciale sa se inmulteasca semnificativ.

## **ELEMENTELE CHEIE ALE POLITICILOR IN DOMENIUL CREDITARII MUNICIPALE**

Termenul de “piata de credit municipal” este o prescurtare pentru “piata de credite acordate autoritatilor publice locale”. Desi piata creditului municipal poate include societati comerciale aflate integral in proprietatea autoritatilor locale, societati mixte precum si alte entitati care realizeaza investitii in infrastructura locala, consideratiile continute in acest Raport se limiteaza la autoritatile locale propriu-zise. Imbunatatirea cadrului legislativ menit sa reglementeze dezvoltarea creditului municipal ar trebui sa fie rezultatul unor politici mai cuprinzatoare, bazate pe urmatoarele elemente :

### **Obiectivul.**

Promovarea imprumuturilor nu este, in mod clar, un scop in sine. Imprumuturile contractate de autoritatile locale cu scopul de a finanta deficitul contului curent, maresc datoriile care vor trebui platite de viitorii contribuabili, fara a spori productivitatea si mijloacele de rambursare. Imprumutarea prematura, contractata inainte ca autoritatea locala sa isi fi evaluat solvabilitatea sau sa isi fi identificat in mod clar prioritatile investitionale, va duce aproape sigur la epuizarea resurselor bugetare locale si la marirea riscului la nivelul sistemului fiscal.

Scopul primar al dezvoltarii pietei creditului municipal este de a mari volumul investitiilor pentru sustinerea serviciilor municipale esentiale. Intr-o perioada in care, in intreaga tara, autoritatile de la toate nivelele se confrunta cu constrangeri bugetare majore, imprumuturile prudente ar putea mari capacitatea investitionala. *Programele de investitii bine structurate conduc la realizarea unor infrastructuri necesare azi, finantarea datoriilor facandu-se insa mai tarziu, fie din veniturilor viitoare generate de obiectivele respective de investitii, fie prin intermediul tarifelor percepute de la utilizatori, fie pe baza economiilor realizate la costul de furnizare aserviciilor respective.*

### **Importanta stabilirii cadrului legislativ si a politicilor inainte ca procesul de creditare a autoritatilor locale sa ia amploare.**

Pentru moment, Romania are avantajul ca nu a avut inca loc o “explozie” a creditelor acordate administratiilor locale. Multe alte tari s-au confruntat intai cu situatia unui numar mare de autoritati locale cu datorii contractate, si abia apoi s-au trezit obligate sa incerce sa reconstruiasca *ex post facto* un cadru legal care sa fie potrivit cu interesul tuturor factorilor implicati de a se dezvolta portofoliul de credite sanatoase si de a se limita practicile abuzive si excesive. Romania are astfel posibilitatea de a dezvolta intai cadrul de reglementare, si de fapt a facut deja pasi importanti in aceasta directie, anticipand dezvoltarea viitoarei pietei.



Romania poate, de asemenea, sa traga invataminte din riscurile care au aparut in alte tari. De la cazul Braziliei si pana la cel al Rusiei, apelarea excesiva la imprumuturi din partea autoritatilor locale sau contractarea datoriilor in lipsa unui cadru legal adecvat (care sa clarifice probleme critice precum statutul garantiilor sau care sunt remediile aflate la dispozitia creditorilor in caz de neplata din partea municipalitatilor) a marit crizele economice nationale. Potentialul benefic al unei pietei de credit municipal asezate pe baze sanatoase este foarte mare, insa la fel de mare este si riscul asociat unor imprumuturi insuficient pregatite.. Este in interesul tuturor factorilor implicati (autoritatile locale, guvernul, bancile si investitorii interesati de piata de credit municipal) ca aspectele legate de politicile privind dezvoltarea pietei creditului municipal sa fie bine intelese iar cadrul legal corespunzator sa fie definit inainte ca piata sa inceapa sa functioneze.

### **Rolul primar al descentralizarii fiscale si al cadrului legislativ pentru imbunatatirea credibilitatii financiare a APL.**

Puterea dezvoltarii pietei de credit municipal pe agenda de prioritati necesita in prealabil un angajament din partea guvernului de a descentraliza segmente importante ale serviciilor publice, impreuna cu finantarea unor asemenea servicii si infrastructura necesara pentru asigurarea lor. Intr-un sistem descentralizat in mod eficient, autoritatile locale vor putea alege intr-o anumita masura tipul precum si gradul de acoperire al serviciilor publice pe care le asigura la nivel local. Autoritatilor locale le va reveni cel putin partial responsabilitatea pentru acoperirea costului furnizarii serviciului la nivel local, prin impozite sau tarife. APL vor trebui sa finanteze din resursele proprii cel putin o parte din costurile de capital necesare pentru repararea sau extinderea retelelor de infrastructura, probabil in colaborare cu autoritatile centrale, care contribuie prin transferuri pentru investitii, fie prin alte forme de co-finantare. In final, pentru ca descentralizarea sa devina realitate, autoritatile locale vor trebui sa aiba o anumita flexibilitate in ceea ce priveste stabilirea nivelului taxelor si impozitelor locale, astfel incat sa poata plati pentru nivelul investitiilor si serviciilor pe care l-au ales. Intr-un sistem descentralizat, contribuabilii au un cuvânt important de spus in ceea ce priveste nivelul serviciilor publice pe care APL le asigura, avand in vedere costurile asigurarii serviciului.

O piata a creditului municipal se potriveste cu un sistem al finantelor publice in care autoritatile locale au o putere de decizie si o responsabilitate financiara si fiscala semnificative.

In acest moment nu este inca suficient de clar cat de profund a fost si va fi procesul de descentralizare in Romania a APL si nici cat de rapid se va avansa in aceasta directie. Este clar ca o piata a creditului municipal trebuie vazuta ca un instrument care ajuta autoritatile locale sa joace un rol important in investitiile la nivel local. *Romania ar face o greseala sa se grabeasca cu pregatirea procesului de imprumutare al APL, fara sa contruiasca in acelasi timp restul cadrului legal care maresta rolul APL si sursele veniturilor acestora, in limitele disciplinei fiscale si ale unor constrangeri bugetare severe.*

## **Oportunitatea competitiei intre imprumuturile bancare si obligatiunile municipale.**

Exista mai multe instrumente de finantare prin credit la nivelul administratiei locale. Un imprumut bancar acordat unei APL este diferit ca structura de o emisiune de obligatiuni municipale adresata fondurilor de pensii sau altor investitori. Cu toate acestea, cele doua forme de credit pot servi aceluiasi scop, al finantarii unei investitii pe termen mediu pentru o administratie locala. Istoric vorbind, pentru finantarea creditului municipal anumite parti ale lumii, ca de exemplu Europa de Vest, s-au bazat mult mai mult pe imprumuturi bancare decat pe obligatiuni vandute pe piata de capital, in vreme ce alte tari - ca SUA - s-au bazat mai mult pe obligatiuni municipale. Exista distinctii importante intre cele doua instrumente: o emisiune publica de obligatiuni municipale necesita publicarea unor informatii financiare, ceea ce o face mult mai transparenta decat un imprumut bancar. In cazul unui imprumut bancar, in mod normal, informatia este dezvaluita doar creditorilor. Oricum, o tara ca Romania, proaspat angajata pe calea dezvoltarii pietei de credit municipal, nu are nici un motiv ca prin intermediul sistemului de legi sa aleaga o forma de creditare in detrimentul celeilalte. Acelasi cadru legal de baza se poate si trebuie aplicat ambelor tipuri de instrumente de indatorare, fara discriminare intre ele. Competitia intre banci si piata obligatiunilor poate contribui la pastrarea costurilor de obtinere a capitalului cat mai jos posibil pentru autoritatile locale imprumutate.

## **Forme de garantare a imprumutului:**

***garantarea cu veniturile totale si garantarea cu veniturile viitoare ale investitiei, in comparatie cu garantarea cu patrimoniul fizic.*** Trecerea de la garantiile patrimoniale la garantarea fie cu toate veniturile fie doar cu veniturile investitiei respective pare sa fie una din preconditionile necesare pentru o crestere sustinuta a volumului creditarii autoritatilor locale de catre sectorul privat. Printre argumentele care vin in sprijinul acestei concluzii se numara:

- Pe masura ce privatizarea continua, valoarea proprietatii "private" a autoritatilor locale, disponibila spre a fi gajata/ipotecata va continua sa se micsoareze - mai ales daca avem in vedere tipul de active care se preteaza la transferul in proprietate privata.
- Cadrul legal existent implica o durata prea mare pentru procedura de intrare in posesie, ceea ce diminueaza si mai mult valoarea proprietatii fizice ca garantie. Trebuie remarcat ca o modificare legislativa recenta menita sa grabeasca procesul executarii silite asupra activelor circulante (no.99/1999) va intra in vigoare in ianuarie 2001. Cu toate acestea, procedura de intrare in posesie pentru activele fixe sau imobile ramane un proces care consuma mult timp.

- Experiența din alte țări sugerează că, în practică, este foarte dificil pentru creditorii privați să intre în posesia activelor fixe sau imobiliare cu care autorități locale, intrate în incapacitate de plată, au garantat inițial aceste împrumuturi. Cele mai multe țări în curs de dezvoltare și în tranziție tind să se bazeze cel mai mult pe finanțarea prin obligațiuni generale – adică garantarea datoriei cu totalul veniturilor bugetare viitoare ale autorității locale. Multe din investițiile APL își găsesc justificarea în capacitatea proiectelor respective de a micșora costurile curente de furnizare a serviciilor publice. Punerea accentului pe garanții imobiliare, distrage atenția de la justificarea economică esențială a proiectului de investiții. Dacă rambursarea împrumutului este prevăzută a fi făcută din veniturile sau economiile de cost pe care le va genera proiectul, atât autoritatea locală împrumutată, cât și creditorul, tind să se concentreze asupra economiilor de cost și a beneficiilor din proiectul propus.
- Ceea ce face atractiv sectorul administrației publice locale (în comparație cu cel privat) din perspectiva creditorilor este tocmai permanenta, mărimea și relativa predictibilitatea a fluxurilor de venituri. În completarea taxelor și impozitelor locale, veniturile administrațiilor locale includ și cote defalcate din impozite colectate la nivel central, precum și tarife percepute pentru principalele servicii și utilități publice.

### **Potentialul folosirii transferurilor de la bugetul de stat ca garanții.**

În România, pentru o perioadă de timp, cea mai importantă sursă a veniturilor locale va continua să provină din venituri fiscale colectate de autoritățile centrale și transferate apoi către autoritățile administrației publice locale. Există țări în care asemenea transferuri sunt folosite în mod legal pentru a mări capacitatea autorităților locale de a oferi o garanție deosebit de sigură pentru contractarea de credite proprii. Utilizarea transferurilor drept garanții poate duce la o accelerare a dezvoltării pieței creditului municipal, fără a fi necesare alte garanții din partea administrației centrale sau să implice alte costuri pentru trezoreria națională. Din această perspectivă, aceste forme de garantare merită a fi luate în considerare în definirea cadrului legislativ și a politicilor din domeniul creditului municipal. Se pare însă că Parlamentul Român a decis să "limiteze" acest tip de finanțare, conform Legii Finanțelor Publice, care prevede că "transferurile cu destinație specială din bugetul de stat" nu pot fi folosite ca garanție pentru plata împrumuturilor municipale. Cu toate acestea, alte surse de venit provenind din bugetul de stat nu sunt supuse aceleiași restricții, de ex. cotele defalcate din anumite venituri ale bugetului de stat.

### **Neutralitatea legii impozitului.**

În general, piețele de credit se adaptează pentru a folosi la maximum politica fiscală. Legile fiscale, în special scutirea de impozit asupra venitului din dobânzi,

au un efect puternic asupra dezvoltării pietelor de credit municipal și motivatiei pentru diferitele categorii de creditori și investitori de a participa la astfel de piețe. Ca regulă, politicile fiscale trebuie:

- să creeze condițiile pentru ca autoritățile locale să poată să intre în competiție pentru capital privat cu șanse egale față de celelalte entități publice.
- să aibă ca scop neutralitatea între diferitele forme de împrumut ale autorității locale (în ceea ce privește scopurile publice ale împrumutului și clasele respective de creditori și împrumutatori).

### **Rolul corespunzător al administrației centrale în angajarea datoriei de către administrațiile locale.**

Chiar în cadrul unui sistem descentralizat al finanțelor publice, autoritatea centrală este interesată în mod legitim de integritatea bugetelor locale și de managementul financiar al acestora. Unul din obiectivele fundamentale este ca administrațiile locale să asigure serviciile publice de bază ce le revin prin lege, înainte să investească în activități secundare. Un alt interes fundamental este ca administrațiile locale să elaboreze și să execute bugete echilibrate. În legătură cu supravegherea pieței de credit municipal, administrația centrală are în vedere 2 aspecte importante legate de asigurarea conformității cu procedurile legale:

- Un obiectiv este limitarea datoriei publice consolidate – pentru a fi în conformitate cu acordurile internaționale, pentru a păstra capacitatea guvernului de a se împrumuta în exteriorul țării și, cel mai important, pentru a construi o bază solidă pentru economia națională și viitoarea participare la Uniunea Europeană. Deficitul public consolidat și datoria publică consolidată include și deficitele și datoriile autorităților publice locale. Datoria sectorului public din România (care include atât datoria națională cât și sub-națională) reprezintă, ca procent din PIB, 34,7% în 1999, 28% în 1998 și 27% în 1997, destul de mult sub limita de 60% stabilită pentru țările membre ale UE;
- Alt obiectiv este împiedicarea contractării unor credite imprudente care ar putea amenința întregul sistem al finanțelor publice și ar putea presa guvernul să le răscumpere la prețuri costisitoare.

Cu toate acestea, autorii acestui material avertizează asupra prevederilor legale care dau posibilitatea Ministerului Finanțelor de a exercita o constrângere prealabilă în contractarea de credite de către administrațiile locale: deși Legea Finanțelor Publice Locale este precaută prin faptul că nu solicită aprobarea datoriei municipale de către MF, dacă nu îmbracă forma datoriei externe în care caz este necesară aprobarea Comisiei pentru autorizarea împrumuturilor APL și în plus introduce o limită maximă prin lege a datoriei pe care APL ar putea-o angaja. Cu toate acestea, trebuie remarcat că Ordinul MF nr. 1631/1999 stipulează faptul că emiterea obligațiunilor municipale trebuie supusă în prealabil

aprobarii MF – Directia Generala a Datoriei Publice. Aceasta prevedere dicrimineaza obligatiunile municipale in defavoarea imprumuturilor bancare, fapt care poate cauza disfunctionalitati pe piata si este flagrant contrara spiritului Legii Finantelor Publice Locale. Un asemenea ordin, care este contrar prevederilor Legii, poate avea un efect legal controversat.

- In legatura cu managementul datoriei consolidate a sectorului public, trebuie remarcat ca in perioada 1990 - 98, bugetele locale au reprezentat doar 10-15% din cheltuielile sectorului public in Romania, iar totalul imprumuturilor administratiilor locale au reprezentat in 1999 15% din intreaga datorie a sectorului public. Pe termen scurt, plasarea de restrictii prealabile asupra imprumuturilor municipale nu va avea un impact puternic asupra micșorării ratei datoriei pe intregul sector public.
- La baza motivatiei pentru dezvoltarea pietei capitalului privat exista increderea ca interesul bancilor si al altor institutii financiare le va motiva sa evalueze corect capacitatea imprumutatilor de a-si rambursa imprumuturile. Pentru a duplica acesta functie la nivelul administratiei centrale este nevoie de capacitate institutionala complexa in cadrul MF sau al altei institutii corespunzatoare. Chiar atunci cand aceasta capacitate institutionala exista, nu exista nici un motiv sa credem ca o astfel de institutie va fi mai eficienta decat creditorii si agentiile de rating (sau chiar APL in sesi) in evaluarea riscului de credit. Mai mult, analiza si aprobarea de catre administratia centrala a creditelor municipale poate induce creditorilor impresia unei garantii implicite a statului, transferandu-se institutiei care a dat aprobarea responsabilitatea in caz de intrare in incapacitate de plata a administratiilor locale care au contractat credite sau emis obligatiuni.

### **Ar trebui Guvernul sa-si asume un rol mai activ in stimularea dezvoltarii pietei creditului municipal?**

Politica de dezvoltare a pietei creditului municipal trebuie sa aiba un obiectiv clar definit cu privire la atingerea unui nivel semnificativ al activitatii de creditare pe perioada imediat urmatoare (aprox. 5 ani). Experienta internationala indica faptul ca o piata a creditului privat este putin probabil sa se formeze fara cateva forme stimulative de asistenta sau interventie care pot ajuta participantii la piata de capital sa se familiarizeze cu creditele municipale si sa faca disponibile credite pe termen lung (pana la 20 de ani), pe care creditorii interni nu le pot furniza.

In mod cert, asistenta tehnica si instruirea atat a autoritatilor administratiei publice locale cu potential de a contracta credite cat si a bancilor comerciale si altor institutii financiare pot sa aiba o anumita contributie la atingerea acestui obiectiv. Acestea fiind spuse, poate oare singura asistenta tehnica sa asigure o crestere semnificativa in creditarea de catre sectorul privat a autoritatilor locale? Desi pietele de credit municipal dezvoltate sunt in prezent dominate de creditorii

apartinand sectorului privat, multe tari in curs de dezvoltare si restructurare au traversat o faza de tranzitie in care institutiile publice sau institutiile ale administratiei centrale au jucat un rol important in acordarea celor mai multe credite pe termen lung autoritatilor locale — adesea prin fonduri sub-imprumutate sau garantate de catre un o institutie donatoare internationala.<sup>1</sup>

A fost luata in calcul si ipoteza crearii unei Banci a Dezvoltarii Municipale in Romania. Cu toate acestea, problemele legate de impactul asupra bugetului de stat a costului de capitalizare au condus BNR la concluzia ca trebuie sa obiecteze la crearea unei asemenea institutii de creditare.

Atunci cand guvernul Romaniei va lua in calcul optiunile de politici pentru a facilita in mod activ dezvoltarea pietei creditului municipal, va trebui sa cantareasca invatamintele care pot fi trase din aceasta experienta internationala. Pe de o parte, cateva tari au avut o experienta pozitiva in legatura cu fondurile provenind de la institutiile donatoare internationale si sub-imprumutate prin intermediul anumitor forme de “banci municipale” sau “fonduri de dezvoltare”. Fondurile de dezvoltare municipale din Brazilia imprumuta direct autoritatilor locale; pana acum respectivele credite au fost rambursate la timp si au stabilit cateva precedente pozitive pentru institutiile financiare private care pot fi interesate sa acorde credite municipale. MUFIS - din Cehia - este un model unic in felul sau si exemplar.<sup>2</sup> De la inceput, MUFIS a fost infiintat pentru a opera ca intermediar financiar care acorda o linie de credit de fonduri pe termen mediu bancilor comerciale private. Bancile, la randul lor, acorda imprumuturi autoritatilor locale pentru proiecte de infrastructura si isi asuma 100% din riscul imprumuturilor pe care le acorda. Nu au fost cazuri de neplata iar programul a motivat bancile participante sa isi extinda creditarea municipala folosind resursele lor proprii.<sup>3</sup>

Pe de alta parte, in ciuda cazurilor de succes, cel putin in aceeași masura, fondurile pentru imprumuturi de dezvoltare municipala au inregistrat un nivel inacceptabil al nerambursarilor si au sfarsit prin a intra in competitie sau a avea o influenta negativa directa asupra pietelor de credit private, perturband functionarea acestora si ducand la perpetuarea subventiilor publice. Mai mult, este greu de gasit un model pentru dizolvarea acestor fonduri odata ce si-au indeplinit scopul lor initial de a stimula infiintarea unei pietei a creditului municipal. E mai bine sa fie dizolvate sau convertite pentru a indeplini un rol mai redus sau

---

<sup>1</sup> Majoritatea tarilor vest-europene au avut o evolutie asemanatoare, cu finantarea prin intermediul fondurilor interne pe termen lung. Unele dintre ele, au privatizat doar relativ recent institutiile lor de creditare municipala (Franta, Belgia, Spania).

<sup>2</sup> O initiativa similara a Bancii Mondiale in Polonia a avut un start greoi. Si totusi, alt proiect al BM care a luat ca model experienta Cehiei (fonduri de dezvoltare gemene pentru Rep. Srbska si pentru Bosnia Hertzegovina) tocmai a fost lansat.

<sup>3</sup> MUFIS considera ca si-a indeplinit deja obiectivele sale initiale de dezvoltare a pietei creditului privat; in prezent se concentreaza asupra problemei pe termen mediu, rolului rezidual si responsabilitatii sale financiare pana cand creditul pe termen lung (30 de ani) acordat de finantator este rambursat.

rezidual (furnizor de asistenta tehnica, agentie de reglementare, sau creditor pentru un anumit sector sau obiectiv mai limitat)? Ceea ce complica aceasta problema este faptul ca aceste fonduri municipale au, in mod normal, obligatii reziduale catre finantatorul initial care se pot extinde pe o perioada de 30 de ani, chiar daca imprumuturile catre beneficiarii finali de la nivelul administratiei locale au fost deja complet rambursate de catre acestea din urma intr-o perioada mai scurta, de 10-15 ani. "Desi Fondurile de Dezvoltare Municipale din anumite tari isi celebreaza cea de a 25-a aniversareele au ramas in mare parte doar instrumente dependente de acordurile de imprumut incheiate intre institutiile internationale si autoritatile centrale."<sup>4</sup>

Ramane sa ne intrebam deci in ce masura este de dorit o implicare mai activa a institutiilor publice in faza initiala de dezvoltare a pietei de credit municipale? Practic, tarile care, asemenea Romaniei, se afla in stadiul incipient al dezvoltarii pietei creditului municipal, se confrunta cu o dilema:

- pe de o parte posibilitatea ca anumite forme de fonduri de sub-imprumutare guvernamentala sa se dovedeasca esentiale pentru a stimula atingerea unui nivel semnificativ al finantarii infrastructurii municipale;
- iar pe de alta parte un risc destul de mare ca un astfel de fond de dezvoltare municipala sa actioneze contrar dezvoltarii unei pietei a creditului privata si solida( cu exceptia cazului destul de improbabil cand o asemenea institutie guvernamentala reuseste sa scape de influenta birocratiei si a politicului)

Daca dupa evaluarea cu atentie a oportunitatilor si a riscurilor, Guvernul Romaniei ar alege sa creeze o forma sau alta a unui fond de dezvoltare municipala (care va subimprumuta in baza unei linii de credit extern) ,ar trebui sa faca acest lucru in urmatoarele conditii :

- Fondul sa fie infiintat cu unicul scop de a initia dezvoltarea unei pietei a creditului privat;
- Fondul sa opereze prin intermediul bancilor comerciale care sa isi asume responsabilitatea riscului imprumuturilor acordate administratiilor locale participante;
- In legatura cu cele de mai sus, fondul sa fie astfel gandit astfel incat sa poata functiona cu rapiditate si sa se abtina de la evaluari ale proiectelor, lucru care consuma timp si intarzie finantarea proiectului si constructia, impunand un nivel de analiza care nu este necesar, si care le priveaza pe banci si pe autoritatile locale imprumutatoare de rolul lor firesc de a-si asuma decizia contractarii acestor credite.

---

<sup>4</sup> George E. Peterson, Building Local Credit Systems, Urban Management Program Discussion Paper, Urban Institute, May 1997.

### **Complementaritatea cu alte mecanisme de transferuri si imprumuturi pentru investitii acordate de catre administratia centrala administratiilor locale.**

In sectiunea anterioara am analizat punctele de vedere pro si contra in legatura cu infiintarea in Romania a unui fond menit sa stimuleze dezvoltarea unei pietei private de credit municipal. Separat de aceasta problematica, politicile guvernamentale trebuie sa tina seama de faptul ca, in mod normal, chiar si in tarile dezvoltate, cu pietele dezvoltate ale creditului municipal, continua sa se desfășoare programe guvernamentale de imprumuturi si/sau fonduri nerambursabile pentru a sprijini proiectele de investitii locale. Indiferent de destinatia acestora, este esential ca asemenea programe sa fie structurate in asa fel incat sa incurajeze si sa completeze eforturile acelor autoritati locale care isi pot permite sa finanteze investitiile din resurse proprii (inclusiv prin contractarea de credite de pe piata privata). Mai mult, trebuie avut in vedere faptul ca modul de functionare a institutiilor publice care ofera credite (indiferent cat de retrans este domeniul lor de activitate) va influenta in mod inevitabil dimensiunea si functionarea pietei private de credit municipal. Astfel, este important ca asemenea institutii sa adere la standarde de creditare conforme cu acelea pe care guvernul le pretinde din partea institutiilor financiare private. Exista cateva principii de baza pe care toate institutiile finantatoare, fie ele publice sau private, trebuie sa le urmeze, dar care poate necesita o atentie chiar si mai mare din partea creditorilor publici.

- ***Insistentă asupra rambursării la timp a împrumutului.*** Temelia oricarui sistem de credit este “istoria” rambursărilor. Credibilitatea financiară a administratiilor locale din punctul de vedere al pietei de capital este data de gradul in care acestea au respectat scadentele pentru rambursarea împrumuturilor contractate. Ca atare, chiar si institutiile publice finantatoare, cum ar fi fondurile de mediu, trebuie sa umareasca indeaproape si sa colecteze platile pentru rambursarea împrumuturilor acordate administratiilor locale, chiar daca astfel de împrumuturi sunt finantate de la bugetul de stat si sunt acordate in conditii favorabile, fara dobanda sau cu dobanzi preferentiale. Nu este nimic mai daunator pentru dezvoltarea pietei creditului municipal decat stabilirea unui precedent care sa induca in randul administratiilor locale perceptia ca la o adica nu vor mai trebui sa ramburseze împrumuturile.
- ***Nici o garantie guvernamentala si nici o rascumparare a datoriei de catre guvern.*** Pentru ca o piata a creditului local sa fie viabila si pentru ca autoritatea centrala sa fie capabila sa separe riscurile datoriei publice centrale de cele asociate datoriei publice locale este esential ca creditele acordate pe piata municipală, oricare ar fi sursa finantării, **sa nu** fie acoperite de garantii ale statului sau preluate la datoria statului. Pentru o piata a creditului eficienta



este necesar ca creditorii sa evalueze cu rigurozitate riscul de credit si sa acorde imprumuturi bazate pe aceste evaluari. Nici o analiza de credit de acest fel nu va avea loc daca exista garantii guvernamentale, din moment ce creditorul va acorda creditul bazandu-se pe garantiile guvernului pentru rambursare, mai degraba decat pe credibilitatea financiara a municipalitatii in cauza. In intreaga lume, exista o multitudine de exemple recente de imprumutare excesiva a autoritatilor locale datorita existentei garantiilor statului sau datorita cadrului legislativ suficient de ambiguu pentru ca anumiti creditori sa creada ca este vorba de garantii implicite ale statului. Asa cum am precizat de la bun inceput, dezvoltarea rapida a pietei creditului local nu este un scop in sine. Obiectivul este infiintarea unei pieti prudente, capabile de evaluarea riscului si de furnizarea de capital pe termen lung.

- **Evitarea subventiilor la dobanda.** Dezvoltarea unei pieti de credit competitive a sectorului privat va fi accelerata daca institutiile publice nu acorda imprumuturi cu dobanzi subventionate. Atat timp cat sunt disponibile imprumuturile subventionate, putine autoritati locale vor alege sa imprumute de la alti creditori la dobanda pietei. Daca Guvernul vrea sa subventioneze investitiile in anumite sectoare sau domenii de activitate, trebuie sa faca acest lucru (asa cum se intampla, in anumite cazuri, in prezent) prin intermediul fondurilor cu destinatie speciala care sa finanteze doar o parte a costului investitiilor. Astfel, autoritatile locale sunt stimulate sa finanteze pe cont propriu restul consturilor, inclusiv prin folosirea creditelor private, la dobanda pietei.

Trebuie retinut ca majoritatea tarilor, in Europa Centrala si de Est la fel ca peste tot in lume, nu adera de fapt in totalitate la acest principiu al evitarii dobanzilor subventionate pentru orice imprumuturi acordate municipalitatilor. Fondurile de mediu in toata lumea, de exemplu, imprumuta autoritatilor locale cu dobanzi subventionate. Desi nu sunt o practica recomandata, nu este obligatoriu ca asemenea programe de imprumut subventionate sa submineze dezvoltarea pietei private de credit, cu conditia ca guvernul sa defineasca clar categoriile de proiecte locale de investitii care sunt eligibile pentru a fi primi credite din aceste fonduri, delimitandu-le de restul investitiilor municipale. Imprumutul subventionat devine atunci un imprumut "cu destinatie speciala" (analog "fondurilor cu destinatie speciala"), lasand autoritatilor locale libertatea de a strange restul de fonduri necesare in forma pe care o considera a fi cea mai eficienta din punct de vedere al costului.

### **Imperativul major al dezvoltarii institutionale si al dezvoltarii capacitatii.**

Indiferent cat de bine ar fi conceput, un set de politici si de legi cu privire la creditul municipal nu poate aspira sa contribuie in mod semnificativ la crearea unei pieti de credit municipal eficiente si reglementate in mod corespunzator daca nu este incadrat intr-o strategie generala de dezvoltare institutionala si de

dezvoltare a capacitatii. Desi acest raport nu se concentreaza asupra acestei probleme, dorim sa mentionam ca in acest proces trebuie sa se implice toti actorii importanti ai pietei de credit municipal, atat din partea cererii si ofertei cat si din partea altor institutii cheie (vezi tabelul de mai jos). Recomandarile continute in acest raport se axeaza pe chestiunile in care legea trebuie sa clarifice rolurile si responsabilitatile celor implicati, cu scopul de a minimiza distorsionarea eficientei pietei si slabirea disciplinei financiare locale.

### **Principalele institutii implicate in dezvoltarea pietei creditului municipal**

<b><i>Partea Cererii (Imprumutatii)</i></b>	Autoritati publice locale, regii si societati comerciale aflate in proprietatea autoritatilor locale ( precum si cele in proprietate mixta, public-privata)
<b><i>Partea Ofertei (Creditorii)</i></b>	Banci comerciale, banci de investitii specializate, societati de asigurare, fonduri de pensii, persoane fizice instarite
<b><i>Operatorii de pe Piata</i></b>	Bursele de valori, Intermediari Financiar Autorizati, Firme de consultanta financiara, Agentii de rating (in viitor)
<b><i>Institutii Financiare Internationale</i></b>	Banca Mondiala, Banca Europeana pentru Reconstructie si Dezvoltare, Banca Europeana de Investitii
<b><i>Institutii cu rol de supraveghere si reglementare</i></b>	MF, Curtea de Conturi, Comisia Nationala a Valorilor Mobiliare, Banca Nationala a Romaniei, FMI,
<b><i>Furnizori de asistenta tehnica</i></b>	USAID, consultantii din partea Trezoreriei SUA si SEC, Banca Mondiala, BERD,

# CONTEXTUL ACTUAL AL REFORMEI

## A. Piata incipienta a creditului municipal

### 1. Tendinte in procesul de creditare; Caracteristicile imprumuturilor municipale

Imprumuturile APL contractate in cursul anului 1999 insumeaza aproximativ 33 miliarde lei. Cea mai mare parte a acestor imprumuturi se regasesc in portofoliul unei singure banci care a avut o experienta anterioara in operatiunile cu unitatile administratiei publice locale in intermedierea unor transferuri financiare dinspre administratia centrala catre cea locala. Reprezentantii altor banci s-au aratat interesati de aceasta piata potentiala dar exista cativa factori care sunt considerati ca obstacole in calea dezvoltarii unor portofolii de credit municipal. In primul rand faptul ca APL nu pot avea conturi la banci (vezi "Investitii prudentiale" mai jos). In plus, creditele pentru APL sunt considerate ca necesitand o analiza de credit mai specializata, necesita o structura a creditului mai complexa si, in general, necesita eforturi si consum de timp mai mari.

Analizand unul din contractele de credite incheiate pana in momentul de fata cu administratii locale a reiesit necunoasterea noului cadru legal si a Legii finantelor publice locale din partea sectorului bancar. Contractul de imprumut a fost in mod evident scris in baza unui contract-tip folosit de catre banca pentru imprumuturile comerciale acordate firmelor. Clauzele nu au fost adaptate pentru credite municipale si in unele cazuri fie au omis, fie au intrat in contradictie cu unele din prevederile Legii Finantelor Publice Locale sau cu alte legi legate de finantele municipale. De exemplu,

1. Contractul de imprumut a fost un document standard care a fost aprobat in conformitate cu normele interne ale bancii pentru clienti comerciali, si in consecinta, unele clauze nu erau aplicabile imprumuturilor municipale, creand confuzii substantiale in temenii sai. Ar fi foarte dificil de convins o banca sa incheie un contract de imprumut care nu corespunde normelor sale standard.
2. Contractul de imprumut repectiv prevedea obtinerea aprobarii prealabile a bancii pentru schimbari in modul de organizare a imprumutatului. Un asemenea drept acordat unei banci este impropriu in cazul administratiilor locale. Bancile ar trebui sa aiba doar drepturi legate de grabirea rambursarii in cazul in care aceasta reorganizare a autoritatii APL imprumutate ar afecta credibilitatea financiara a acesteia.

3. Conform acestui contract de imprumut, municipalitatea era obligata sa-si mentina disponibilul intr-un cont deschis la banca imprumutatoare. Aceasta prevedere contractuala este in conflict direct cu prevederea legala care obliga autoritatile locale sa-si deschida conturi exclusiv la Trezorerie.
4. Conform contractului, activele achizitionate din sumele imprumutului se constituie in garantii. Legea Finantelor Publice Locale stipuleaza insa ca doar "investitiile publice" pot fi finante prin imprumuturi. Iar proprietatile care constituie domeniu public nu pot fi ipotecate deoarece nu pot fi instrainate. Din acest motiv, aceasta garantie prevazuta in contract contravine legii.
5. Contractul de imprumut nu contine precizarea explicita ceruta de Legea Finantelor Publice Locale, in sensul ca Guvernul nu este raspunzator in nici un fel pentru datoria contractata. Absenta acestei precizari face ca obligatia din cadrul acordului de imprumut sa fie nula.

Exemplele de mai sus au fost doar o ilustrare a faptului ca creditarea bancara si normele bancare nu au fost dezvoltate in contextul cadrului legal actual pentru creditele municipale. Modelul de documentatie bancara distribuit impreuna cu acest raport stabileste un exemplu de prevederi contractuale pentru imprumuturile adresate APL care sunt in conformitate cu cadrul legal existent. Comentariul anexat explica aceasta conformitate. Acest instrument se doreste a fi util atat reprezentantilor APL cat si creditorilor in structurarea imprumuturilor acordate APL.

## **2. Partea Cererii: cererea de credit municipal si nevoile investitionale**

Deoarece Romania este hotarata sa implementeze un program complex pentru aderarea la UE, cresterea nivelului investitiilor private si publice reprezinta o provocare considerabila pentru a sustine cresterea economica si modernizarea infrastructurii, concomitent cu mentinerea unui mediu macroeconomic stabil. APL si societatile municipale vor juca un rol important in acest context, din moment ce sunt responsabile pentru agajarea intr-o mare parte a investitiilor de infrastructura necesare. Cresterea ratei de investire la nivelul APL si al companiilor municipale va avea implicatii asupra alcatuirii programului fiscal al guvernului, inclusiv finantarea contului curent pe termen mediu.

Pe parcursul ultimului deceniu, investitiile din APL s-au diminuat semnificativ de la o medie de 3% la sub 2% din PIB in momentul de fata. In perioada 1991-1998, autoritatile locale au finantat aceste investitii din urmatoarele surse: excedente curente, fonduri cu destinatie speciala si transferuri pentru cheltuieli de capital si intr-o mai mica masura din vanzari de active. In urma adoptarii Legii Finantelor Publice Locale administratia centrala nu mai asigura transferuri pentru cheltuieli de capital. In general, in cursul anilor '90, investitiile efectuate de APL au fost sub nivelul necesar fie si numai pentru efectuarea lucrarilor de inlocuire/reabilitare.

Investitiile realizate de APL sunt mult sub nivelul necesar pentru a respecta cerintele UE in ceea ce priveste infrastructura, pentru perioada de pre-aderare. In prezent, cea mai mare parte a infrastructurii este inechita si necesita un efort deosebit pentru a fi inlocuita si modernizata. Servicii publice locale precum alimentarea cu apa, canalizarea si colectarea deseurilor solide sunt furnizate in momentul de fata la costuri unitare mari. Din acest motiv, cresterea nivelului unor astfel de servicii ar necesita investitii considerabile. O parte din extinderea, *inlocuirea si reinnoirea* infrastructurii locale va trebui finantata din bugetele locale.

Si in ceea ce priveste sursele de finantare sunt anticipate schimbari profunde in structura finantarii investitiilor locale. Chiar si in situatia in care veniturile APL vor ramane la un nivel constant in urmasorii ani, se asteapta schimbari in structura veniturilor. Mai intai, transferurile curente de la bugetul de stat vor descreste proportional cu necesitatea reducerii deficitului bugetului de stat. In al doilea rand, veniturile financiare ale APL, in principal venitul din dobanda bancara, pot creste, pe masura ce APL vor incepe sa privatizeze anumite servicii si cu conditia ca APL sa-si poata tine conturile la bancile comerciale. In al treilea rand, se asteapta ca veniturile proprii ale APL (impozite si taxe) sa creasca, compensand declinul transferurilor curente.

In viitor, fondurile nerambursabile acordate de UE (ISPA si SAPARD) vor fi disponibile pentru programe de investitii ale APL. Sume importante din aceste fonduri se presupune ca vor ajunge la APL. Se intelege, de asemenea, ca aceste fonduri vor finanta partial investitiile in utilitatile publice realizate in cadrul parteneriatului public-privat la nivel local.

### **3. Partea Ofertei: Disponibilitatea si capacitatea institutiilor sectorului financiar de a credita administratia publica locala**

Sectorul financiar in Romania este inca dominat de catre banci, in calitate de centre ale activitatii financiare si ale finantarii comerciale. In prezent, sectorul bancar de stat se confrunta cu o mare criza rezultata in urma lipsei de capital si a unui portofoliu de imprumuturi neperformante. Este de asemenea o consecinta a politicilor din trecut, conform carora bancile comerciale de stat au fost fortate sa sustina financiar un sector neperformant din economia reala. O mare prioritate pe termen scurt o constituie masiva restructurare a acestor banci ca si privatizarea lor.

Sunt in total 46 banci in Romania, din care 4 cu capital integral de stat; activele totale ale acestora din urma se ridica la 64% din totalul activelor sectorului bancar. In ciuda pozitiei dominante rezultate din activele totale si capitalul social, profitul lor cumulat reprezinta doar 20 % din profitul realizat la nivelul intregului

sector bancar. Datorita unui portofoliu mare de imprumuturi neperformante, rezervele lor totale pentru riscul general de credit ating un nivel semnificativ.

In prezent, doar doua banci importante cu capital majoritar de stat au fost privatizate – Banca Romana de Dezvoltare si Banc Post. Una din bancile cu capital majoritar de stat - Bancorex – a fost lichidata si alte 2 se afla intr-un proces masiv de restructurare: Banca Agricola si Banca Comerciala Romana.

Pietele de capital au fost folosite pentru a se putea tranzactiona actiunile obtinute de cetatenii romani in cadrul programului de privatizare in masa, dar nu si pentru a atrage sume importante de capital nou.

Piata creditelor de stat este inca insuficient dezvoltata, cu grad de lichiditate redus si incomplet deschisa. Pana acum, piata titlurilor de stat a ramas doar o piata primara. Piata secundara pentru aceste titluri de valoare este doar la inceputul dezvoltarii sale. O piata secundara pe deplin functionala pentru titlurile de valoare ar oferi o sursa sigura pentru finantarea interna la pretul pietei a datoriei guvernamentale si ar oferi o structura determinata de piata a termenelor si a dobanzilor la titlurile de stat. Cele mai multe bonuri de tezaur sunt emise pe 3 –6 luni, foarte putine pe 9 luni. Frecventa licitatiilor a fost schimbata de la trimestrial la lunar.

Nu exista suficienta cerere pentru investitiile pe termen lung din cauza bazei institutionale a sectorului investitorilor insuficient dezvoltate. Fondurile mutuale investesc pe piata financiara pe termen scurt, in titluri de valoare guvernamentale si in actiuni. Companiile de asigurari sunt restrictionate in investitiile lor datorita legii si lipsei capacitatii de management a portofoliului activ. Fondurile de pensii se asteapta sa fie operabile in aproximativ doi ani.

Pentru sectorul intreprinderilor, cu exceptia unui aflux mic de investitii straine directe, nici un alt tip de surse de finantare nu a inlocuit disponibilitatea in scadere a creditelor bancare. Arieratele intre intreprinderi au continuat sa creasca. Datorita slabei performante a sectorului real, cele mai multe banci au renuntat la creditarea clientilor in favoarea investitiilor in titluri de stat si a depozitelor la BNR.

Pe parcursul ultimilor 2 ani, datorita dobanzilor mari, bancile si-au continuat politica lor de a nu acorda imprumuturi, dar de aceasta data mai putin din cauza scaderii cererii de credite si mai mult ca raspuns la structura actuala a dobanzilor la titlurile de stat si depozitelor la BNR, care ofera castiguri mai mari sau mai sigure pentru banci decat imprumuturile catre clienti.

## **B. Credibilitatea financiara a APL**

### **1. Starea Economiei**

In perioada 1989-1998, datorita unor politici macroeconomice inconsecvente si a unor reforme structurale ezitante, eforturile guvernamentale de a pastra un mediu macroeconomic stabil au esuat. Situatiia macroeconomica a afectat in mod decisiv baza de venituri la bugetele locale, dand nastere unor dezechilibre majore intre necesitatile locale si resursele de finantare disponibile. Inflatia fluctuanta si de nivel crescut precum si nivelul dobanzilor defavorizeaza investitiile, atat la nivel national cat si local.

### **2. Bugetele locale si managementul financiar; *Alocarea Cheltuielilor***

Responsabilitati clare, stabile si complete cu privire la alocarea cheltuielilor sunt un punct esential in realizarea unui sistem eficient de descentralizare fiscala. Rolul economic primar al APL intr-o economie de piata se leaga de furnizarea bunurilor si serviciilor locale. Exercitarea autonomiei locale presupune ca reprezentatii alesi sa aiba autoritatea de a decide asupra optiunilor legate de cheltuieli pentru a reflecta prioritatile stabilite de comunitatile lor fara amestecul autoritatilor centrale, in afara de cazurile de incalcare a legii, etc.

Prevederile Legii Finantelor Publice Locale asupra managementului cheltuielilor au fost mentinute in limitele cadrului existent in sistemul anterior: este reiterat principiul controlului permanent efectuat de catre administratia centrala asupra cheltuielilor APL si/sau utilitatilor lor.

- Propunerile pentru bugetele anuale trebuie remise pentru analiza prealabila de catre MF si trebuie folosite pentru a determina nevoile de finantare ale APL si, astfel, pentru a determina sumele alocate prin bugetele anuale de stat pentru transferuri catre APL;
- Executia bugetelor este practic realizata prin unitatile teritoriale ale Trezoreriei de Stat; si
- Managementul lichiditatilor banesti ale APL este asigurat de catre unitatile teritoriale ale Trezoreriei de Stat.

Ca rezultat al acestor prevederi, autonomia luării deciziilor de către APL pentru cheltuieli rămâne restricționată și este supusă controlului permanent de către MF. Se continuă abordarea bazată pe necesar de finanțare și nu pe resurse disponibile pentru finanțare, lucru care descurajează generarea de resurse proprii și menținerea disciplinei financiare la nivel local.

Aproximativ 440 de consilii locale, adică 15% din total, reprezintă localități cu mai puțin de 2000 locuitori, în timp ce 1674 de consilii locale, reprezentând 57% din total, au mai puțin de 5000 locuitori. Aceste autorități locale sunt prea mici pentru a angaja programe de investiții majore în condiții de eficiență. Din acest motiv, este important să se stabilească un cadru legislativ care să dea posibilitatea acestor consilii locale să formeze diferite tipuri de asocieri pentru a angaja și a finanța în comun investiții. Acestea pot lua forma asociațiilor de consilii locale, a unor societăți de utilități publice deținute de mai multe consilii locale, zone cu regim special, etc. Existența unui număr mare de unități administrativ teritoriale cu populație mică nu este nici un impediment în a se angaja și a finanța investiții de volum mare atâta vreme cât se pot forma asociații iar veniturile pot fi direcționate către aceste entități și acestea au dreptul să împrumute pentru a finanța investiții și să angajeze pentru rambursare fluxul de venituri astfel generat .

### **3. Stabilitatea și predictibilitatea veniturilor**

Un principiu pentru descentralizarea fiscală trebuie să fie creșterea răspunderii APL, asigurând o legătură mai strânsă între colectarea veniturilor și asigurarea serviciilor. Legea stabilește sursele de venituri ale APL care includ:

- Venituri non-fiscale și fiscale din surse proprii, la nivel local;
- Cote din impozitul pe venitul global;
- Cote adiționale la impozitele bugetului de stat;
- Transferuri;
- Împrumuturi.

Veniturile non-fiscale și fiscale din surse proprii propuse la nivel local sunt în principiu aceleași ca cele existente în sistemul anterior. Aceste venituri au asigurat 20-30% din totalul veniturilor. După implementarea Legii finanțelor publice locale, nivelul veniturilor proprii a crescut la 38% din total venituri în 1999. Există municipalități unde asemenea venituri ating un nivel de 60-70% din totalul veniturilor. Noile surse de venituri la bugetele locale sunt cota din impozitul pe venitul global și posibilitatea aplicării unor cote adiționale la unele impozite ale bugetului de stat. Cu toate acestea, modalitatea în care este reglementată stabilirea și colectarea acestor venituri nu rezolvă problema corespondenței între necesități și resurse .



Modul de colectare a impozitului de venit se bazează pe localizarea la sediul contribuabililor și este împărțit între bugetul de stat (40%), bugetul municipal (35%) și bugetul județean (25%, din care 15% se utilizează pentru echilibrarea APL din județul respectiv). Având în vedere principiul de colectare la “sediului contribuabilului”, orașele medii și mici nu se așteaptă la sume substanțiale la bugetele lor din această sursă, din moment ce este bine știut că cele mai multe dintre întreprinderile mari și profitabile sunt localizate în cele mai mari orașe. Pe de altă parte, trezoreria colectează acest venit și apoi plătește către APL în termen de cinci zile de la încheierea lunii în care impozitul a fost colectat. Aceasta creează deficite de casă temporare la nivelul APL și împiedică un management financiar eficient.

Există, de asemenea, prevederi referitoare la folosirea surselor extrabugetare pentru finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale serviciilor publice locale și a instituțiilor; în afara faptului că asemenea surse de venituri nu sunt indicate în mod clar, acelea care sunt selectate pentru asemenea scopuri trebuie incluse în bugetele locale pentru a mari transparența.

Cresterea potențială a veniturilor proprii ale APL este de asemenea dependentă de dezvoltarea unui cadru legislativ cuprinzător pentru piața imobiliară, precum și de reajustarea anumitor impozite. Anumite impozite au dispărut ca urmare a adoptării Legii privind impozitul pe venitul global (de ex, impozitul pe venitul persoanelor fizice autorizate) și a Legii privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia (de ex, taxa pe folosirea terenului proprietate a statului).

Privatizarea utilitatilor locale poate de asemenea să aducă sume substanțiale la bugetele locale (deși doar pentru o perioadă limitată de timp).

Sistemul transferurilor. Principala slăbiciune a sistemului transferurilor este faptul că nu este stabil și predictibil, deoarece se modifică în fiecare an de către Parlament. Acest sistem va trebui înlocuit de un sistem stabil în care parametrii transferurilor să fie fixați pe termen mediu (aceasta ar acorda un sens practic prevederii Legii Finanțelor Publice Locale care cere ca APL să își planifice cheltuielile pe baza planurilor de investiții pe termen mediu și lung), și să nu poată fi schimbați, rezultând astfel un mediu stabil care să permită prognoza fluxurilor de numerar, și astfel și finanțarea investițiilor.

Transferurile pentru echilibrarea bugetelor vor rămâne una din cele mai importante surse de venituri; va fi extrem de important crearea unei formule de alocare clar structurate care să fie bazată pe criterii obiective. Sursa unor asemenea transferuri rămâne impozitul pe venit (a nu se confunda cu cota din impozitul de venit care este clar definit ca procent). Legea stipulează că criteriile de alocare vor fi stabilite prin legea anuală a bugetului, ceea ce menține caracterul arbitrar al acestui proces (bugetele locale sunt planificate să aibă un deficit care va fi acoperit din veniturile de la bugetul de stat provenite din impozitul pe venit și sunt calculate să acopere diferența respectivă, luând în

calcul anumiti indicatori precum numarul de locuitori, lungimea drumurilor, numarul scolilor si al spitalelor). Mai mult, aceste sume sunt inca acordate consiliilor judetene care retin 25% si apoi redistribuie restul comunelor si oraselor. Ar fi la fel de important ca decizia de alocare sa fie facuta intr-o modalitate transparenta care sa permita participarea tuturor beneficiarilor (consiliile judetene, orasele si comunele).

Transferurile pentru cheltuieli de capital nu mai exista cu exceptia catorva orase care s-au angajat in cadrul unor acorduri de imprumut internationale si pentru care bugetul de stat s-a angajat sa asigure cofinantarea programelor respective.

#### **4. Raportari financiare**

Strans legata de o dezvoltare economica sustinuta si o utilizare eficienta a resurselor publice este imbunatatirea managementului bugetar si a sistemului de raportari financiare ale APL. Elaborarea bugetelor si a rapoartelor financiare sunt doua componente de baza ale managementului fiscal local. In Romania, ambele componente fac obiectul unor reglementari guvernamentale stricte si sunt determinate de tipul de informatii necesare pentru alcatuirea bugetului de stat. Este utilizata metoda determinarii cheltuielilor pe articole si alineate care apoi dau suma cheltuielilor pe diferite capitole sau activitati/servicii. Informatiile privind APL sunt regasite intr-un sistem de conturi utilizat de toate unitatile bugetare. APL isi determina volumul de informatii incluse in rapoartele lor financiare in baza unor prevederi legale.

Alcatuirea bugetului si raportarile nu sunt numai un set de reguli procedurale pentru cheltuirea banilor publici dar si un factor important in construirea unui sistem modern de management a cheltuielilor publice. Bugetul poate fi un instrument pentru implementarea unor strategii determinate de nevoile locale si raportarile financiare pot servi drept instrument de evaluare a aplicarii acelor strategii. Abordarea sectoriala sau cea bazata pe programe in construirea unui buget promoveaza eficienta in alocarea resurselor. Aplicarea unor indicatori de performanta sau a unor sisteme de masurare a rezultatelor asigura o eficienta a activitatii prin furnizarea de informatii in legatura cu eficienta diferitelor servicii ale APL.

Elaborarea bugetelor si sistemele de raportare actuale se confrunta cu urmatoarele probleme: (i) lipsa unei viziuni strategice in procesul de elaborare a bugetelor; (ii) absenta unei abordari regionale si sectoriale; (iii) normele cu privire la raportarile financiare nu favorizeaza realizarea unei analize de credit; (iv) acces limitat la informatii comparative cu privire la APL si furnizorii de servicii locale .

Multe dintre aceste probleme nu pot fi rezolvate prin simpla adoptare a unor norme. Este nevoie de abordari si metode inovative si de un proces de asimilare

a acestora de catre functionarii APL. O posibila solutie este abandonarea metodei actuale ale bugetelor care este orientata catre cheltuielile care trebuie facute si resursele care pot fi utilizate si trecerea la o abordare orientata catre prioritizarea cheltuielilor si alocarea eficienta a resurselor in scopul maximizarii rezultatelor, insotite de indicatori de evaluare a acestor rezultate.

O modalitate promitatoare care ar fi complementara prevederilor Legii finantelor locale este trecerea la elaborarea de bugete pe programe.

O alta etapa importanta pentru imbunatatirea managementului APL ar fi elaborarea unui buget corespunzator activitatilor curente si separat a unui buget de investitii. Aceasta separare a activitatilor curente de cele de investitii ofera informatii in legatura cu tendintele veniturilor si cheltuielilor viitoare si faciliteaza o analiza de credit.

In final, o alta problema este cea legata de accesibilitatea informatiilor referitoare la bugetele APL. Astfel de informatii precum si cele referitoare la utilitatile locale (bilanturi, declaratii financiare) sunt colectate de Ministerul Finantelor. Desi anual la nivelul Ministerului Finantelor sunt colectate date financiare cu sute de variabile, utile pentru guvern in monitorizarea finantelor publice, aceasta informatie ramane confidentiala si cunoscuta doar la nivelul guvernului. Doar Ministerul de Finante are acces la informatiile fiscale provenind de la toate consiliile locale. E adevarat ca unele date comparative sau statistici sunt apoi publicate, insa ele nu sunt suficiente pentru o evaluare corecta a optiunilor pentru politici in acest domeniu..

## **5. Audit si monitorizare**

Nu pot exista finante publice descentralizate cu adevarat fara o monitorizare eficienta care sa asigure un control financiar si economic corect inainte de angajarea cheltuielilor, un control contabil inainte de efectuarea platilor si auditare dupa efectuarea lor. In prezent, APL nu sunt obligate sa angajeze un auditor independent care sa verifice corectitudinea evidentelor si raportarilor lor financiare.

Curtea de Conturi desfasoara in prezent controale cu privire la legalitatea operatiunilor LGU si la respectarea incadrarii in limitele bugetelor locale aprobate.

De asemenea, APL au in structura lor departamente care desfasoara activitati de control financiar preventiv.

Recent, prin aprobarea legii privind audit-ul, APL trebuie sa desfasoare activitati de audit intern si sa creeze departamente specializate. Oficiali APL au remarcat

faptul ca legea nu este suficient de clara si ca este nevoie de norme de aplicare care sa clarifice unele prevederi.

## **C. Cadrul legal actual**

Aceasta sectiune se refera la elementele importante ale cadrului legal privind creditul municipal si analizeaza cadrul legal din Romania in functie de elementele enumerate mai jos. Aceste elemente pot fi regasite in legi referitoare la creditul municipal in intreaga lume. Acestea au fost alese pe baza experientei internationale comparative in ce priveste rezultatele pozitive ale legislatiei bine concepute si invatamintele acumulate din dificultatile intampinate, dificultati care ar fi putut fi evitate prin acordarea unei mai mari atentii definirii cadrului legal in stagiul incipient al dezvoltarii pietei de credit.

1. Dreptul APL de a imprumuta
2. Scopul contractarii de imprumuturi
3. Restrictiile referitoare la emiterea datoriei municipale
4. Caracteristicile datoriei municipale (termeni, impozitare; garantii)
5. Transparenta
6. Investirea prudenta a sumelor
7. Compensarea imprumutatorului in cazul nerambursarii
8. Aprobarea de catre Guvern, Monitorizarea si Interventia

Textul articolului 49, ca si al altor articole de lege, face referire mai degraba la termenul "imprumuturi" decat la termenul de "datorie publica", punand sub semnul intrebării daca aceste prevederi se aplica numai la datorie ca imprumut sau si altor forme de datorie ex: obligatiuni si alte instrumente de indatorare. Cu toate ca o interpretare rezonabila ar putea fi aceea ca aceste prevederi se aplica tuturor formelor de datorie, ar fi preferabil ca aceasta problema sa fie clarificata. Ministerul Finantelor ar putea emite un Ordin pentru a clarifica aceasta problema si a reduce incertitudinea si a incuraja potentialii imprumutatori.

### **1. Competenta administratiilor locale de a imprumuta**

Legea Finantelor Publice Locale defineste proceduri clare si rezonabile de aprobare a imprumuturilor municipale, inclusiv obligativitatea aprobarii lor prin votul a doua treimi din numarul membrilor Consiliului Local (articolul 48(2)). Cerintele pentru intrunirea conditiei de majoritate absoluta sunt menite sa intareasca angajamentul referitor la obligatia de rambursare a imprumutului.

O problematica frecventa a dezvoltarii pietei de credit este impresia ca angajamentul asumat de un consiliu local ales nu implica neaparat si

angajamentul viitorului consiliului local sau cel puțin creaza o oarecare incertitudine in ceea ce priveste angajamentul politic al legislativului local viitor, consituit in urma alegerilor locale. Increderea pietei de capital in obligativitatea respectarii obligatiilor financiare odata asumate de catre entitatile legislative succesive este o conditie esentiala a acordarii imprumuturilor pe termen lung pentru finantarea investitiilor municipale.

Articolul 49(i) potrivit caruia ratele scadente aferente imprumuturilor contractate, dobanzile si comisioanele datorate de unitatile administrativ-teritoriale se prevad in bugetul local si (ii) din acordurile de imprumut incheiate in conformitate cu legislatia in vigoare decurg obligatii care vor fi suportate din bugetele respective, ar trebui sa elimine orice dubiu in legatura cu obligativitatea respectarii conditiilor acordului referitoare la imprumut. Cu toate acestea, reprezentanti ai unor banci continua sa perceapa "ciclul electoral" ca pe o limitare in timp a obligatiilor unitatii administrativ teritoriale (APL) legate de imprumut.

## **2. Scopul imprumutarii**

A. Legea Finantelor Publice Locale prevede ca "imprumuturile" pe termen lung si mediu pot finanta investitii publice de interes local si refinanta datoria publica locala (articolul 48(1)). Aceasta prevedere limiteaza datoria municipala la proiecte de infrastructura care apartin "domeniului public", "scopul public" obligatoriu al proiectelor finantate prin creditare fiind o cerinta introdusa in mod justificat .

O problema frecventa atat in cazul pietelor de credit in dezvoltare precum si a celor dezvoltate, este evolutia continua a conceptului de "scop public" si delimitarea lui de cele de "beneficiu privat" si "scop politic". Daca termenul generic din Legea Finantelor Publice Locale va deveni subiectul unor interpretari abuzive, Ministerul Finantelor ar putea lua in considerare emiterea unui Ordin, in care sa specifice mai concret ce tip de investitii pot fi cosiderate "investitii publice de interes local".

B. Legea Finantelor Publice Locale permite acordarea de "imprumuturi" pe termen scurt din disponibilitatile contului general al trezoreriei statului, pentru a acoperi golurile temporare de casa (articolul 53 (1)).

Limitarea la obtinerea finantarii pe termen scurt, numai din disponibilitatile contului general al trezoreriei, se bazeaza pe cerinta ca fondurile APL sa fie depozitate in cont deschis la trezoreria statului si nu la o banca comerciala (Vezi comentariul de mai jos de la "Investitii prudente"). Din mai multe motive, enumerate mai jos, recomandam eliminarea acestei restrictii si atunci finantarea pe termen scurt ar trebui de asemenea sa fie posibila si prin imprumuturi de la banca comerciala la care autoritatea respectiva a APL si-a depus fondurile in cont.

Ar trebui luata in considerare si posibilitatea eliminarii restrictiei ca datoria pe termen scurt sa poata finanta numai " golurile temporare de casa". Pot exista motive pentru care APL sa doreasca sa finanteze proiecte de investitii publice printr-un imprumut pe termen scurt; fie in anticiparea unui imprumut pe termen lung, care urmeaza a fi contractat mai tarziu, fie pentru a finanta costuri preliminare ale unui proiect de investitii publice pe termen scurt.

### **3. Restrictii in ceea ce priveste contractarea creditelor municipale**

Orice guvern este indreptatit sa fie preocupat ca administratiile locale sa nu contracteze datorii mai mari decat le permite capacitatea lor financiara, precum si sa pastreze datoria publica sub-nationala in anumite limite. Majoritatea tarilor incearca sa realizeze acest lucru prin limitarea nivelului de indatorare. Si Legea Finantelor Publice Locale din Romania face referire la asemenea limitari rezonabile ale indatorarii. Cu toate acestea, dupa cum vom discuta mai jos, exista anumite probleme de interpretare.

- A. Legea Finantelor Publice Locale prevede ca "imprumuturile" pe termen scurt de la Trezoreria Statului nu pot depasi 5% din totalul veniturilor prevazute in bugetul local (articolul 53 (2) (1)). In plus, legea stipuleaza ca astfel de imprumuturi nu pot depasi fondurile pe care administratia locala in cauza le poate rambursa in anul fiscal curent. Desi intentia acestei sectiuni pare a fi de a impune ca aceste finantari pe termen scurt sa fie rambursate in anul fiscal curent, textul legii nu evidentiaza acest lucru in mod expres. Ministerul Finantelor ar putea lua in considerare necesitatea clarificarii acestei prevederi, prin emiterea unui Ordin.
- B. Legea Finantelor Publice Locale prevede ca "totalul datoriilor anuale reprezentand ratele scadente la imprumuturile contractate.....nu va depasi 20% din totalul veniturilor curente ale bugetelor locale..." (articolul 51(1)).

O problema de interpretare este daca legea prevede ca serviciul anual al datoriei (in oricare din ani) sa nu depaseasca limita de douazeci la suta (20%) sau totalul serviciului datoriei anuale, cu sensul de insumare pe toata perioada creditului, este subiectul limitarii. Cu toate ca cel mai probabil intentia a fost de a aplica limitarea la serviciul datoriei dintr-un singur an, apare o problema referitoare la cum sa se asigure administratia locala care contracteaza un imprumut ca o eventuala crestere a nivelului dobanzilor in unul din anii urmatori nu va duce la depasirea limitei legale a serviciului datoriei; ori ca o crestere a ratelor la principal in anii urmatori nu va duce la incalcarea limitarii. Respectarea limitei impuse de lege trebuie testata in anul contractarii datoriei, fara a se mai pune din nou problema verificarii in anii urmatori. Una din modalitatile de a face acest lucru este a verifica de la bun inceput daca serviciul datoriei din fiecare din

anii de pe durata contractului, calculat conform dobanzii la momentul contractarii (cu conditia sa fie bazata pe un index independent), depaseste sau nu 20% din bugetul anului. in care este contractat imprumutul. Daca datoria se incadreaza in limita legala la data contractarii, nu va mai face obiectul verificarii respectarii sau nu a acestei limite in anii urmatiori. Aceasta interpretare a textului legii ar incuraja structurarea creditelor astfel incat "serviciul datoriei sa fie distribuit in mod echilibrat" pe toti anii contractului. Ministerul Finantelor ar trebui sa ia in considerare clarificarea acestei probleme, prin emiterea unui Ordin.

Limita prevazuta in Lege este absoluta si nu permite nici o exceptie. Ar trebui luata in considerare posibilitatea ca Ministerul Finantelor sa aiba dreptul de a analiza si aproba cererile anumitor municipalitati de a depasi limita de indatorare cu conditia sa poata demonstra ca baza veniturilor proprii locale poate acoperi o astfel de datorie mai mare. O astfel de procedura pentru exceptare ar permite i) finantare suplimentara pentru administratiile locale care au o capacitate de indatorare mai mare si ii) finantarea investitiilor care au o influenta neta pozitiva asupra fluxului de numerar (de ex. proiectele privind conservarea energiei)

#### **4. Caracteristicile datoriei**

##### **A. Termenii datoriei**

Scadenta: Administratiile locale au competenta sa angajeze imprumuturi pe termen scurt, mediu si lung (articolul 5.6). Cu toate acestea, ele pot angaja numai datorii pe termen "mediu si lung" pentru investitii publice de interes local (articolul 48(1)). In plus, APL pot face imprumuturi din conturile trezoreriei statului pentru refinantarea fluxului de numerar. Dupa cum s-a mentionat mai sus in legatura cu aceste imprumuturi pe termen scurt, ele nu pot fi mai mari decat suma pe care municipalitatea o poate plati in anul fiscal curent (articolul 53(2)) Cu toate ca probabil intentia acestei sectiuni este de a cere ca astfel de finantari pe termen scurt sa fie platite in cursul anului fiscal curent, textul legii nu este suficient de explicit in acest sens.

Legea Bancara (nr.58/1998) defineste explicit, in articolul 3g), fiecare tip de imprumut: (i) termen scurt- mai putin de un an; (ii) mediu- unu pana la cinci ani; si (iii) termen lung – mai mult de cinci ani. Ar fi util sa se clarifice ca acesti termeni se aplica si Legii Finantelor Publice Locale.

Dobanda: Cu toate ca Legea nu prevede explicit daca imprumutul poate fi purtator de dobanda fixa sau varibila, se intelege ca imprumutul poate fi angajat in oricare din cele doua forme.

Serviciul datoriei: Conform discutiei de mai sus, in functie de interpretarea data modalitatii de calcul a limitei de indatorare, exista posibilitatea de a respecta

limita legala stabilind un serviciu al datoriei mai redus pentru anul angajarii imprumutului, dar cu un serviciu al datoriei substantial mai mare in anii urmatori. S-ar parea ca nu exista un stimulent pentru un serviciu al datoriei distribuit egal pe fiecare an. Ar trebui luata in considerare clarificarea metodologiei de verificare daca "serviciul anual al datoriei" scadent in oricare din anii viitoare (calculand o rata variabila a dobanzii sau presupunand rata dobanzii la data angajarii imprumutului) este sub 20% din totalul veniturilor bugetare din anul in care imprumul a fost angajat. Aceasta metodologie ar avea avantajul ca ar necesita niveluri ale serviciului datoriei aproximativ egale in fiecare an si ar evita pericolul amanarii rambursarii unei cote mai mari sau foarte mari din principal pana spre sfarsitul contractului.

Valuta: In principiu, administratiile locale ar trebui descurajate sa isi asume riscul valutar. Legea Finantelor Publice Locale prevede ca imprumuturile in valuta forte fac obiectul aprobarii Comisiei care urmeaza a fi creata prin Hotararea Guvernului (articolul 48(7)).

Comisia a fost infiintata prin Hotararea Guvernului 611/29 iulie 1999 si, in conformitate cu articolul 2, este alcatuita din: (i) un secretar de stat din Ministerul Finantelor (care este, de asemenea, presedinte al Comisiei); (ii) 5 reprezentanti ai Ministerului Finantelor; (iii) un reprezentant al Ministerului Lucrarilor Publice si Amenajarii Teritoriului; (iv) trei reprezentanti ai Departamentului Administratiei Publice Locale; (v) un reprezentant al Bancii Nationale a Romaniei; (vi) un reprezentant al administratiilor locale.

## B. Impozitarea

Legile referitoare la impozite au un efect puternic asupra dezvoltarii pietelor de credit municipal si motivatiei pentru diferitele categorii de creditori si investitori in a participa pe asemenea pietete. Majoritatea economistilor sunt impotriva exceptarii de la impozit a profitului din credite municipale pornind de la faptul ca astfel de exceptari produc disfunctionalitati in alocarea eficienta a capitalului pe piata intre sectoarele economiei si intre sectorul privat si cel public. In ciuda acestor pareri, exceptarea de la plata impozitelor este frecventa in multe tari, atat dezvoltate, cat si in curs de dezvoltare, si constituie un "imbol" pentru dezvoltarea pietetei.

In prezent, nu exista nici "un regim fiscal preferential" pentru creditul municipal; cu toate acestea, articolul 89 din Legea Bancara (Legea nr. 58/1998) prevede ca Guvernul, cu acordul prealabil al Bancii Nationale a Romaniei, poate permite bancilor sa finanteze dezvoltarea infrastructurii si a altor unitati de interes public. Bancile care finanteaza astfel de activitati, vor fi exceptate de la plata taxei pe profitul care deriva dintr-un astfel de imprumul, acesta fiind un stimulent pentru a investi in proiecte de



infrastructura publica. Potrivit articolului 93 din aceasta Lege, Banca Nationala Romaniei urmeaza sa emita norme metodologice pentru aplicarea aceste Legi. Cu toate acestea, anumiți reprezentanți ai sectorului bancar nu sunt de parere ca un asemenea avantaj ar reprezenta un factor de motivatie pentru ei pentru a acorda imprumuturi administratiei locale.

### C. Garantarea imprumuturilor

Interceptarea transferurilor de la bugetul de stat: probabil ca o forma dintre cele mai eficiente de garantie a imprumuturilor municipale este utilizarea unei prevederi referitoare la “cesionarea transferurilor” . (Vezi “Posibilitatea utilizarii transferurilor ca mijloc de garantare” de mai sus). Aceasta confera imprumutatorului dreptul de prima revendicare a transferurilor de la bugetul de stat destinate altfel unitatii administratiei publice locale in cauza. .

Legea Finantelor Publice Locale prevede ca “imprumuturile” pot fi garantate cu orice sursa de venit cu exceptia transferurilor cu destinatie speciala de la bugetul statului (articolul 48(3)). Deci APL au dreptul sa garanteze cu orice alte transferuri de la bugetul statului si cu “veniturile din surse proprii” si acest fapt este o reflectare pozitiva a controlului autonom asupra acestor fonduri. Cu toate acestea, in stadiul incipient al dezvoltarii pietei, “cotele” din veniturile la bugetul statului, alocate conform unei formule clare si stabile, sunt adesea preferate ca sursa de garantie pentru imprumutatori . Desi exista un potential risc moral ca imprumutatorii sa caute in acest fel de fapt credite municipale “cu garantie guvernamentala”, aceasta forma de garantie a deschis pentru APL piata de credit, la care altfel nu ar fi avut acces, si le-a micorat costurile cu dobanzile. Ar trebui luata in considerare elaborarea unei metodologii care sa permita cesionarea in favoarea imprumutatorilor a transferurilor de la bugetul statului catre unitatile administratiei locale imprumutate.

Venituri: In plus, legea stabileste o procedura standard de garantare care perfecteaza interesul creditorului pentru veniturile oferite drept garantie si semnarea oricarui acord care creaza o pozitie preferentiala a creditorului in legatura cu orice venit. Acest sistem este clar si simplu.

Proprietatea fizica : Cu toate ca Legea Finantelor Publice nu contine prevederi cu privire la garantarea imprumuturilor municipale cu proprietati fizice, principiile generale ale legislatiei romanesti nu interzic garantarea imprumuturilor municipale prin ipotecarea unei proprietati municipale apartinand domeniului privat, in concordanta cu Legea Patrimoniului.

O reorientare de la garantii fizice catre obligatiile generale si imprumuturi

garantate prin venituri, poate fi o preconditione semnificativa pentru o dezvoltare sustinuta a pietei creditului municipal , din urmatoarele considerente:

- Pe masura ce privatizarea continua, proprietatea “privata” disponibila pentru a fi oferita drept garantie va continua sa se diminueze, mai ales patrimoniul care este potrivit pentru transferul catre sectorul privat.
- Cadrul legal actual prevede o procedura de durata pentru intrarea in posesie, ceea ce diminueaza si mai mult valoarea proprietatii fizice oferite drept garantie colaterala. Cu toate acestea, este de mentionat faptul ca amendamentele menite sa accelereze procesul de executare silita a activelor circulante (no.99/1999) vor intra in vigoare din luna ianuarie 2001. Cu toate acestea, procedura de intrare in posesie a activelor fixe sau proprietatilor imobiliare ramane un proces de durata.
- Investitiile realizate la nivelul autoritatilor locale isi gasesc adesea justificarea tocmai in capacitatea unui proiect de a diminua costurile serviciilor publice importante. Folosirea proprietatii fizice drept garantie distrage atentia de la justificarea din punct de vedere economic a proiectului. Daca rambursarea creditului se bazeaza pe veniturile generate sau economiile inregistrate in urma proiectului, atat municipalitatea cat si imprumutatul se vor concentra asupra costurilor economice si beneficiilor proiectului propus.

Cu toate ca patrimoniul fizic este o forma de garantie in declin, cu procedura greoaie de intrare in posesie , este totusi o forma de garantie cu care bancile imprumutatoare sunt familiarizate si ar putea avea un rol in stadiul initial al imprumuturilor oferite de banci municipalitatilor, lasand la o parte riscul provenit din punerea accentului mai degraba pe proprietatile fizice ipotecate decat pe evaluarea creditului. Cu toate acestea, Legea privind proprietatea publica si regimul juridic al acesteia, in baza careia se stabileste care proprietati anume apartin de “domeniul privat” , si deci sunt eligibile pentru a fi utilizate drept garantie, nu a fost inca implementata de catre Guvern, afectand negativ capacitatea APL de a utiliza proprietati fizice drept garantie.

Fondurile de rezerva: Un fond de rezerva este un instrument de finantare prin care se pun deoparte fonduri, de obicei din sumele imprumutului, separat de celelalte fonduri ale municipalitatii, si sunt utilizate numai pentru plata serviciului datoriei in cazul in care municipalitatea va fi in imposibilitate sa o faca din fondurile curente. Intr-un astfel de caz, municipalitatea trebuie sa realimenteze Fondul de rezerva intr-un anumit interval de timp. Acest instrument mareste garantia rambursarii unui

imprumut prin asigurarea unei surse de finantare a serviciului datoriei in cazul in care fluxul de numerar sufera disfunctionalitati care altfel ar avea drept rezultat o nerespectare a obligatiilor de plata la scadenta . Legea Finantelor Publice Locale nu prevede un astfel de instrument de garantare. Ar trebui avuta in vedere crearea unei astfel de competente pentru garantarea imprumuturilor, prin Legea Finantelor Publice Locale.

Garantii Guvernamentale: Legea Finantelor Publice Locale stipuleaza in mod expres faptul ca nu exista garantii guvernamentale implicite pentru imprumuturile autoritatilor locale si prevede ca obligatorie precizarea unei formule in acest sens in orice acord de contractare a datoriei municipale pentru ca acesta sa reprezinte o obligatie valida si executabila (Art. 50). In plus, se pare ca asupra acestei chestiuni nu exista confuzii printre participantii pe piata de credit. Cu toate acestea, este de remarcat faptul ca din analiza documentatiei referitoare la un imprumut municipal real, asa cum am discutat mai sus, reiese ca aceasta formula explicita de absolvire de orice raspundere a Guvernului, ceruta de lege pentru a valida contractul de imprumut, a fost omisa (Vezi discutia de mai sus referitoare la familiarizarea participantilor pe piata cu criteriile de imprumutare.)

Legea Finantelor Publice Locale prevede, de asemenea, ca “guvernul poate sa garanteze imprumuturile externe municipale in conformitate cu prevederile Legii Datoriei Publice” (articolul 55). Pe de alta parte, Legea Datoriei Publice autorizeaza Guvernul sa garanteze si imprumuturile interne (articolul 27). Neincluderea in textul Legii Finantelor Publice a competentei autoritatii locale de a obtine garantii guvernamentale la imprumuturile interne a dat nastere la confuzii. O astfel de confuzie ar putea deveni critica in cazul in care imprumutatori externi ar dori sa imprumute municipalitatilor in valuta interna, pretinzand insa si garantii guvernamentale. Deoarece Legea Finantelor Publice Locale nu interzice o astfel de garantie si Legea Finantelor Publice prevede in mod expres posibilitatea emiterii unei astfel de garantii, ar trebui luata in considerare clarificarea acestei probleme de catre Ministerul Finantelor.

Fonduri de garantare a creditelor : Asigurarea sau garantarea privata a imprumuturilor contractate de APL a fost utilizata pe scara larga in vederea reducerii riscului creditorilor si intaririi credibilitatii APL. Aproape jumatate din obligatiunile municipale emise astazi sunt asigurate de catre companii private de asigurari, in vederea efectuarii la timp a platilor serviciului datoriei. Spre deosebire de garantiile guvernamentale gratuite, asigurarea privata nu creaza stimulente false de eficienta. APL trebuie sa plateasca o prima de asigurare. Garantorii au personal specializat, care evalueaza riscul finantarii APL, sau al finantarii proiectului . Cu cat este mai mare riscul, cu atat prima de asigurare este mai mare. Cu toate acestea, nu se substituie credibilitatii financiare a APL, caci garantul va garanta un imprumut pentru o APL doar daca aceasta este intr-adevar

credibila.

Un exemplu recent de un astfel de fond de garantare este Corporatia de Garantare pentru Administratiile Publice Locale (CGAPL), care a fost creata de investitori privati in Filipine. O parte din capitalizarea CGAPL a fost asigurata de investitori privati iar 51% este in proprietatea Asociatiei Bancilor din Filipine. In 1999 CGAPL a emis prima garantie a unui imprumut acordat APL, care a fost oferit pe piata privata de capital, permitand accesul la un credit de pe piata care nu ar fi fost posibli fara garantie. CGAPL are personal specializat care analizeaza creditul, ajuta la structurarea instrumentelor imprumutului si monitorizarea finantarii APL pe perioada imprumutului.

## 5. Transparenta

Oferta publica: Legea privind valorile mobiliare si bursele de valori nr. 52/1994 prevede ca titlurile de valoare municipale sunt exceptate de la cerintele de transparenta stabilite de catre Comisia Nationala a Valorilor Mobiliare (CNVM) (articolul 3). Cu toate acestea, CNVM reglementeaza activitatile intermediarilor si se bazeaza pe aceste reglementari pentru a asigura informatii transparente si corecte cu privire la investitii si protectia pietei impotriva fraudei (articolul 33). De aceea va cadea in sarcina intermediarilor financiari sa elaboreze norme metodologice privind transparenta in cazul ofertelor publice ale administratiilor locale, pentru a se conforma astfel standardelor de reglementare al caror subiect sunt.

Aceasta reglementare indirecta a titlurilor de valoare municipale, prin reglementarea intermediarilor financiare, este similara structurii folosite in Statele Unite ale Americii unde, datorita constrangerilor constitutionale referitoare la forma "federala" a guvernului, Comisiei Valorilor Mobiliare nu ii este permis sa reglementeze "municipalitatile". Reglementarea indirecta rezultata prin normele la care trebuie sa se supuna societatile de intermediere financiara nu este necesara si in cazul nostru si este greu si complicat de pus in aplicare. Romania, care nu are asemenea constrangeri constitutionale ca in SUA, ar putea autoriza CNVM sa reglementeze direct titlurile de valoare municipale si sa stabileasca norme metodologice privind transparenta ofertei publice a unor astfel de valori mobiliare.

Legea trebuie amendata astfel incat CNVM sa fie insarcinata de elaboreze norme de transparenta pentru ofertele publice ale titlurilor de valoare municipale. O astfel de transparenta este importanta pentru a avea o piata functionala, dar si pentru potentialii investitori, care trebuie sa ia decizii cunoscand natura si nivelul riscului implicat. In elaborarea reglementarilor

privind transparenta, trebuie prevazut ce informatie anume trebuie pusa la dispozitie, de catre cine, cui si cand

Cu toate ca oferta publica de titluri municipale este in mod sigur prematura in Romania, avand in vedere stadiul actual a pietei de credit municipal, dezvoltarea unor reglementari poate fi benefica in stabilirea standardelor si informarea "jucatorilor" de pe piata; de exemplu: bancile imprumutatoare, carora le-ar folosi sa stie ce informatii sunt "necesare" in cazul luarii unei decizii in legatura cu o investitie sau in cazul acordarii unui imprumut.

Plasamente private: Plasamentele private de titluri municipale ar fi la randul lor scutite de reglementari din partea CNVM, desi reglementarea indirecta, prin reglementarea intermediarii financiare aparent se aplica si aici. Desi nu este uzual sa se stabileasca norme de transparenta pentru plasamentele private, premiza acestei omisiuni este ca investitorii privati sunt suficient de "specializati" pentru a sti ce intrebari sa puna, sa ia decizii pe baza unei informari prealabile si sa isi protejeze propriul interes fara o transparenta reglementata. Neprotectarea investitorilor privati s-a dovedit o optiune viabila in Statele Unite ale Americii, unde legea de baza defineste o serie de teste pentru investitorii privati pentru a fi calificati drept "specializati". In tari in tranzitie, ca Polonia, unde "plasamentul privat" este definit mai degraba prin numarul redus al investitorilor decat prin "specializarea" lor, au aparut deja probleme legate de ofertele nereglementate) catre un numar mic de investitori privati. . Recomandarea noastra ar fi ca CNVM, sau o alta institutie abilitata, sa adopte "norme" minime de transparenta referitoare la plasamentele private. Aceste norme de transparenta ar trebui sa fie mai simple fata de cele impuse ofertelor publice. Documentatia ar trebui sa fie auto-certificata de catre emitent pentru acuratete si depusa la CNVM sau o alta institutie, fara a fi inasa necesara o verificare sau aprobare din partea acestora. Aceasta procedura ar fi foarte folositoare, intr-o piata de credit in formare, pentru a stabili standarde minime de informare, dar fara a crea un sistem suplimentar de verificare si aprobare care sa duca tocmai la contrazicerea scopului de a face distinctie intre oferta publica si cea privata.

## **6. Investitii prudente**

Un element important in analiza creditului municipal este tipul de investitii permise pentru i) sumele unui imprumut care asteapta sa fie folosite in scopul pentru care au fost contractate si ii) orice fonduri care sunt retinute pentru plata serviciului datoriei.

Legea Finantelor Publice Locale prevede ca municipalitatile nu pot detine conturi la banci comerciale (articolul 60). Ca rezultat, fondurile municipalitatilor sunt depozitate in conturi care nu sunt purtatoare de dobanda, deschise la Trezoreria Statului. Aceste restrictii au fost

eliminate pentru operatiuni in “valuta straina” (Ordonanta Guvernului nr. 35/30.01.2000), insa se pare ca nu exista restrictii impuse asupra tipului de investitii in care astfel de fonduri pot fi investite, in timp ce sunt in depozit la o banca. Optiunile de investire a acestor fonduri ar trebui sa fie limitate, reflectand interesul pentru minimizarea riscului si asigurarea disponibilitatii fondurilor in momentul in care sunt necesare.

Drept rezultat al acestei restrictii de a investi, municipalitatile nu sunt percepute de catre banci ca fiind “potentiali clienti” deoarece, din punct de vedere legal, nu li se permite sa depoziteze fondurile la o banca. Datorita acestei situatii, nu se pot dezvolta relatii de tip “banca-client”, prin care bancherii sa se familiarizeze cu specificul operatiunilor financiare si nevoilor clientilor lor. Comentariile reprezentantilor bancilor, legate de dezvoltarea pietei de capital municipal, se refera la lipsa familiarizarii cu administratiile locale, cu situatia lor financiara si credibilitatea lor in general.

Aceasta lipsa de informare a fost evidentiata prin analizarea anumitor contracte de imprumut, care s-au dovedit a fi structurate conform celor folosite la imprumuturile catre clienti din sectorul privat, fara a fi adaptate la parametrii legali ai imprumuturilor municipale. Experienta multor economii a demonstrat ca dezvoltarea relatiilor banca-client dintre banci si municipalitati este initiata de competitia pentru atragerea depozitelor municipale. In Polonia, municipalitatile isi pot selecta bancile de depozit in fiecare an si competitia intre banci pentru aceste depozite este foarte mare. Dezvoltarea relatiilor cu municipalitatile in calitate de clienti conduce, in mod firesc, la o cunoastere de catre sectorul bancar a situatiei financiare si a necesitatilor administratiilor locale. Acest fapt nu poate fi decat benefic pentru industria bancara, care, in general, nu este familiarizata cu administratiile locale.

In plus, conturile de depozit deschise la banci imprumutatoare pot functiona drept garantii pentru contractarea imprumuturilor.

Recomandarea noastra este ca municipalitatilor sa li se permita sa mentina conturi de depozit la banci comerciale si ca cerintele unei investitii prudente sa fie stabilite pentru astfel de conturi.

## **7. Masuri reparatorii in favoarea creditorilor in caz de neplata**

Legea Finantelor Publice Locale prevede ca in cazul nerespectarii obligatiilor de plata a imprumuturilor pe termen scurt sau a nerespectarii limitei impuse imprumutului pe termen scurt care poate fi contractat, Curtea de Conturi va solicita municipalitatii sa remita un plan de redresare

(articolul 54). Potrivit Legii Finantelor Publice Locale, imprumuturile pe termen scurt pot fi angajate numai din contul general al trezoreriei. .

Legea Finantelor Publice Locale nu contine indrumari referitoare la cazurile de nerespectare a obligatiilor asumate prin angajarea unui imprumut pe termen mediu sau lung. Cadrul legal general referitor la executarea silita si la executarea garantiilor pare sa fie suficient de clar si ar trebui sa permita un proces rapid, cu conditia ca intrarea in posesia activelor corporale fixe sa nu fie un proces de durata. Cu toate acestea, pana cand sistemul nu dobandeste o experienta efectiva in domeniul imprumuturilor, inclusiv o experienta in ceea ce priveste nerespectarea obligatiilor si masurile reparatorii, este dificil de stiut daca legile privind executarea silita a garantiei sunt adecvate pentru imprumuturile acordate autoritatilor locale.

Reprezentantii detinatorilor de obligatiuni: In cazul nerespectarii obligatiilor legate de emiterea obligatiunilor municipale, legea actuala lasa pe fiecare detinator de obligatiuni sa recurga in mod individual la recuperarea sumelor datorate de emitatorul obligatiunilor. In cele mai multe cazuri, aceasta modalitate se dovedeste greu de pus in aplicare, costisitoare si de durata pentru toate partile implicate. De asemenea, poate rezulta intr-o limitare a tipului garantiilor oferite, deoarece poate duce la cerinta implicita ca garantia sa fie lichida, pentru a permite fiecarui detinator de obligatiuni sa intre imediat in posesia partii sale. Cadrul legal ar trebui sa permita detinatorilor de obligatiuni sa actioneze in mod organizat si eficient pentru a-si executa drepturile; cu alte cuvinte, ar trebui sa aiba dreptul legal sa recurga la masuri reparatorii in mod colectiv si sa poata desemna un reprezentant care sa actioneze in numele lor si care sa aiba competenta sa ii reprezinte.

Deficientele de fond sau de procedura ale cadrului legal actual privind sistemul de executare a masurilor reparatorii vor putea iesi la iveala doar pe masura ce se va acumula mai multa experienta practica in punerea in aplicare a masurilor reparatorii aflate la dispozitia creditorilor.

## **8. Aprobarea de catre Guvern, monitorizarea si interventia; Notificarea prealabila si aprobarea imprumuturilor**

Notificarea: Legea Finantelor Publice Locale stipuleaza ca municipalitatile pot angaja "imprumuturi" cu conditia ca Ministerul Finantelor sa fie instiintat in legatura cu aceasta (articolul 48 (6)). Legea nu precizeaza insa cand sau ce informatii trebuie transmise Ministerului Finantelor. Recomandarea noastra este ca Ministerul Finantelor sa solicite ca notificarea sa cuprinda informatii la acelasi nivel de detaliere pe

care l-a solicitat deja pentru informatiile care vor fi introduse in registrul public al APL, in conformitate cu normele discutate mai jos.

Informatiile remise Ministerului Finantelor de catre angajatorii de imprumuturi pot fi sursa primara a informatiilor centralizate referitoare la stadiul actual al datoriei municipale in Romania. Pentru a ne asigura ca vor incluse toate informatiile relevante legate de datoria municipala, trebuie acordata o atentie deosebita stabilirii tipului de informatie cerute. In completarea informatiilor cerute prin Ordinul MF 1631/1999, ar trebui solicitat si un certificat de respectare a limitei de indatorare si informatii referitoare la garantiile acordate pentru imprumut. In plus, notificarea ar trebui sa fie obligatorie atat in cazul imprumutatorului, cat si al imprumutatului, in caz de nerespectare a obligatiilor de plata. Astfel de informatii ar trebui sa fie accesibile publicului.

Ordinul ar trebui sa ceara administratiilor locale in cauza sa notifice Ministerul Finantelor cand angajarea unui imprumut este iminenta. O astfel de notificare ar permite Ministerului Finantelor sa tina o evidenta reala a serviciului datoriei municipale, in scopul de a:

- asigura respectarea limitei serviciului datoriei municipale
- monitoriza datoria publica locala consolidata, in cadrul managementului datoriei publice pe ansamblu.

Aceasta evidenta ar putea, de asemenea, sa fie actualizata anual, prin folosirea unor practici imbunatatite de raportare a datoriei municipale. Mai mult, ar putea fi mentinuta ca un registru public, accesibil imprumutatorilor potentiali, pentru a-i sprijini la acordarea creditelor municipale.

Autoritatile locale trebuie sa tina un registru al datoriei si sa raporteze anual astfel de informatii in rapoartele contabile (articolul 52 (1)). Registrul va contine: "detalii cu privire la imprumut" si alte informatii cerute de Ministerul Finantelor (articolul 52 (2)). Ministerul Finantelor a emis Ordinul nr 1631/1999 care descrie in detaliu informatiile referitoare la imprumut care trebuie incluse in registrul public. Cu toate acestea, ordinul Ministerului Finantelor nu prevede o descriere a garantiilor angajate in cadrul imprumutului, si nici obligativitatea notificarii situatiei de neplata.

Aprobarea: In plus, administratiile locale trebuie sa obtina aprobarea Comisiei pentru a putea angaja un imprumut extern.

Ministerul Finantelor a emis Ordinul nr. 1631/1999 care cere administratiilor locale sa solicite aprobarea ministerului la emiterea de obligatiuni. Dupa cum am mentionat mai sus, legalitatea acestei prevederi este pusa sub semnul intrebării datorita faptului ca Legea Finantelor



Publice Locale nu prevede necesitatea unei astfel de aprobări prealabile. Legea Finanțelor Publice Locale reflectă o strategie bazată pe premiza că limitarea nivelului datoriei poate asigura protecție împotriva împrumuturilor imprudente. Ordinul prin care se cere aprobarea emiterii de obligațiuni este contrar acestei abordări și creează avantaje în favoarea împrumuturilor față de obligațiuni. Același cadru legal de bază poate fi și trebuie aplicat ambelor tipuri de instrumente de credit, fără discriminare. Competiția dintre bănci și o piață de obligațiuni poate contribui la reducerea costurilor de capital pentru municipalitățile împrumutate.

### **Monitorizarea**

Cu excepția cazului de nerespectare a obligațiilor în legătură cu un împrumut pe termen scurt sau a nerespectării limitei de termen scurt, nu există o altă formă de monitorizare a datoriei municipale. Recomandarea noastră ar fi ca, în cazul unei nerespectări a obligațiilor ce decurg dintr-un credit municipal, atât municipalitatea cât și împrumutatorul să notifice Ministerul Finanțelor, în termen de [X] zile. Ar trebui avută în vedere posibilitatea ca nerespectarea obligațiilor să fie notată într-un registru public care să fie ținut de Ministrul Finanțelor.

### **Insolvabilitatea municipalităților**

Cadru legal nu conține prevederi referitoare la insolvabilitatea administrațiilor locale. Legea Finanțelor Publice Locale nu prevede proceduri de remediere a insolvabilității acestora, ci doar remedii pentru împrumuturile pe termen scurt acordate de trezoreria statului.

Legislația și procedurile ar trebui dezvoltate pentru a reglementa administrarea unei autorități locale intrate în incapacitate de plată, precum și relațiile și drepturile sale în raport cu creditorii și ordinea de stingere a obligațiilor. Procedurile ar trebui, de asemenea, să includă stabilirea unui set de politici de sprijinire a administrațiilor locale în cauză în vederea redresării și stabilizării financiare. În funcție de regulile care sunt adoptate, astfel de proceduri ar putea fi inițiate de Guvern, de autoritatea locală în sine sau, eventual, de creditorii săi. Definiția insolvabilității municipale, ca și regulile și condițiile în care poate fi declanșată procedura de remediere a insolvabilității, trebuie să fie foarte clar definite.

În continuare sunt expuse exemple de proceduri și reglementări stabilite în Ungaria și Letonia. Ele reflectă două abordări foarte diferite; Ungaria se bazează pe sistemul judiciar, aproape fără nici o intervenție a Ministerului Finanțelor sau a Ministerului de Interne (responsabil cu supervizarea

multor probleme ale autoritatilor locale in Ungaria ). In Letonia, procesul se bazeaza mai mult pe Ministerul Finantelor. In ambele cazuri este desemnat un supraveghetor sau un administrator, pentru a ajuta municipalitatea respectiva in vederea elaborarii programului de remediere financiara si sa urmareasca implementarea acestui program. Letonia ofera posibilitatea facilitatilor financiare cu dobanda mica sau fara dobanda pentru a sprijini implementarea programului de stabilizare financiara. In Franta, un plan de stabilizare financiara ( protocol financiar), care include de obicei cresterea impozitelor si taxelor locale si reducerea cheltuielilor, este adesea cerut de catre Crédit Local de France, ca o conditie obligatorie pentru finantarea prin imprumuturi aditionale garantate a autoritatilor locale aflate in situatii financiare dificile.

Anexa la acest raport cuprinde exemple de proceduri de ajustare a datoriei utilizate in Ungaria si Letonia.

## **D. Alte aspecte Legate de dezvoltarea Pietei de credit municipal**

### **Garantii acordate de APL unei terte parti**

Garantiile emise de catre administratiile locale pentru credite angajate de terti devin datorie municipala in situatia in care imprumutatul nu isi achita obligatiile. Desi Legea Finantelor Publice Locale autorizeaza intr-o maniera "generica" emiterea de garantii, totusi legislatia actuala nu ofera un cadru legal adecvat pentru emiterea garantiilor, omitand urmatoarele aspecte:

1. Procedura de aprobare
2. Scopul proiectelor care pot fi garantate
3. Institutiile care pot beneficia de garantii ale autoritatii locale
4. Includerea imprumutului garantat in calculul limitei de indatorare

Aceasta problema a fost ridicata pentru ca necesita clarificare si un cadru de reglementare adecvat. Alte tari ofera exemple foarte diferite: i) in Polonia, de exemplu, este obligatoriu ca 100% din imprumuturile angajate de terti si garantate de administratii locale sa fie incluse in datoria municipala, in timp ce in ii) Bulgaria nici un imprumut garantat nu este alocat acesteia . Un alt exemplu este acela de alocare in cadrul datoriei municipale doar a unui procent anume din imprumuturile garantate atata timp cat nu se executa garantia, dupa care se alocă 100% daca se incepe efectuarea de plati in contul garantiei, pana la stingerea obligatiilor.

In multe din pietele de credit municipal in dezvoltare, garantarea de catre autoritatile locale a imprumuturilor angajate de catre furnizorii de utilitati locale reprezinta o practica curenta si, de aceea, este de o importanta deosebita ca

emiterea garantiei de catre municipalitati sa fie realizata intr-un cadru legal care autorizeaza clar scopul si limitele.

### **Fonduri de pensii private**

Normele privind investitiile prudente pentru fondurile private de pensii sunt in curs de elaborare. Aceste fonduri reprezinta adesea o sursa substantiala de capital pentru investitiile in imprumuturi municipale. Administratiile locale ar trebui sa acorde mai multa atentie procesului de elaborare a unor astfel de norme si sa faca propuneri care sa duca la participarea acestor fonduri pe piata creditului municipal.

### **Asocierea APL**

Deseori, pentru finantarea si operarea unor investitii in conditii de eficienta este nevoie ca acestea sa fie realizate la o scara mai larga decat cea a unei singure unitati administrativ teritoriale. Asocierile APL in vederea finantarii si operarii acestor proiecte sunt o forma legala, care a fost folosita cu succes in multe tari, in acest scop. Legea Finantelor Publice Locale (articolul 12) prevede ca APL pot "colabora sau se pot asocia in vederea [realizarii ] unor lucrari publice", in conditiile relatiilor contractuale stabilite intre APL participante. Cu toate ca legea confera acest drept, este nevoie de elaborarea unui cadru legal contractual pentru astfel de proiecte, care permita APL nu numai sa se asocieze pentru furnizarea de servicii, ci sa o poate face intr-un mod care sa le sporeasca sansele de a accede la finantarea proiectelor respective .

### **Bancile de obligatiuni municipale**

Bancile de obligatiuni municipale, spre deosebire de bancile de dezvoltare municipala cu capital subventionat , sunt doar un intermediar prin care administratiile locale mai mici dobandesc acces la piata de capital privat. De cele mai multe ori consiliile locale mici au necesitati de finantare atat de reduse incat nu pot atrage atentia si nu pot avea acces la diferitele surse de capital. In plus, in asemenea cazuri, costurile asociate obtinerii finantarii devin un procent prea mare din finantarea propriu-zisa, Chiar finantatorii sunt adesea neinteresati in a depune eforturi pentru a imprumuta pentru proiecte sau clienti atat de mici. In general, Bancile de Obligatiuni Municipale sunt create prin lege pentru

- a imprumuta de pe piata privata de capital in numele administratiilor locale mici, urmand

- sa subimprumute capitalul respectiv administratiilor locale mici
- distribuind astfel costurile asociate obtinerii finantarii mai multor proiecte de dimensiuni mici.

Obligatia Bancii Municipale de Obligatiuni de a rambursa imprumuturi se limiteaza la rambursarile pe care le primeste de la APL pentru imprumuturile angajate de acestea. Banca de Obligatiuni Municipale nu duce ca atare la cresterea creditelor. Insa acest tip de institutie ofera in mod cert niste servicii pietei de capital:

- i) investeste timp in aprobarea proiectelor si creditelor ;
- ii) monitorizeaza folosirea sumelor din imprumuturi in scopul pentru care au fost angajate imprumuturile; si
- iii) monitorizeaza rambursarea de catre APL a imprumuturilor .

In acest fel, administratiile locale si proiectele care sunt prea mici pentru a atrage atentia obtin accesul pe piata de capital prin intermediul Bancii de Obligatiuni Municipale care pune aceste imprumuturi mici laolalta.

In prezent nu exista nici o prevedere legala care sa permita crearea unei astfel de institutii. Ar trebui sa se ia in considerare daca exista sau nu potential pentru o asemenea institutie si in Romania.

## **URMATOARELE ETAPE IN DEZVOLTAREA PIETEI CREDITULUI MUNICIPAL**

Un mediu macroeconomic stabil este esential pentru dezvoltarea pietei creditului municipal. Mediul macroeconomic actual, caracterizat prin rate inalte ale inflatiei si dobanzilor, afecteaza in mod negativ activitatea de creditare, investitiile de capital si dezvoltarea viitoare a pietei creditului municipal.

In plus, imbunatatirea stabilitatii si predictibilitatii sistemului de descentralizare fiscala este deosebit de importanta in vederea consolidarii autonomiei fiscale a administratiilor locale, precum si a cresterii gradului de predictibilitate pentru planificarea si executia bugetara la nivelul APL si prognoza fluxului de numerar. Nimic altceva nu poate fi substituit credibilitatii financiare a APL ca element esential pentru piata creditului municipal.

Lasand la o parte limitarile impuse de mediul macroeconomic nefavorabil si de stadiul actual al descentralizarii, exista unele masuri care se pot dovedi foarte utile pentru dezvoltarea viitoare a pietei creditului municipal. In capitolele anterioare au fost identificate aspectele cheie ale unei politici de dezvoltare a pietei creditului si au fost descrise conditiile in care aceasta piata incepe sa se dezvolte in Romania. Avand in vedere experienta altor tari si faptul ca in conditiile macroeconomice actuale din Romania, piata creditului bancar va fi mai importanta decat cea a obligatiunilor municipale, recomandam o strategie a reformei pietei creditului municipal care include urmatoarele:

### **Grupul de lucru pentru Dezvoltarea Pietei Creditului Municipal**

Pornind de la precedentul creat de mesele rotunde cu tema "creditul municipal" organizate de RTI, recomandam crearea unui grup de lucru permanent, format din reprezentanti ai institutiilor interesate de dezvoltarea pietei creditului municipal si care sa fie un participant activ la dezvoltarea acestei pietete. Procesul dezvoltarii pietete creditului municipal trebuie sa implice atat institutiile situate de partea cererii cat si cele situate de partea ofertei precum si alte institutii cu rol de reglementare. Astfel de grupuri de lucru s-au dovedit foarte utile in alte tari si au adus contributii importante in diferitele etape ale dezvoltarii acestei pietete.

### **Masuri pentru intarirea credibilitatii financiare a APL**

1. Elaborarea unor criterii clare si stabile de acordare a transferurilor de la bugetul de stat catre consiliile judetene si de la acestea catre celelalte APL; aceste criterii nu ar trebui sa poata fi modificate anual prin legea bugetului de stat.

2. Precizarea acelor impozite ale bugetului de stat la care APL pot stabili cote aditionale
3. Includerea fondurilor speciale in bugetele locale sub forma de transferuri de la bugetul de stat cu destinatie speciala pentru a mari transparenta si predictibilitatea
4. Inlaturarea golurilor temporare de casa cauzate de sistemul actual de plata a cotelor din impozitul pe venitul global
5. Trezoreria at trebui sa depoziteze in conturile APL sumele incasate din impozitul pe venitul global la data la care acest impozit este platit de agentul economic
6. Intarirea auditului intern si a controlului financiar.  
Programul LGA Romania va furniza un program de training si asistenta tehnica pentru elaborare de norme de audit intern si alcatuire a bugetului pe programe si asistenta in implementarea acestor norme.

### **Depozitele APL la banci comerciale**

APL ar trebui sa poata avea conturi la banci comerciale. Restrictia actuala care impune APL sa aiba conturi numai la trezorerie:

- i) Inhiba perceptia bancilor cu privire la APL ca potentiali clienti
- ii) Limiteaza gradul in care bancile pot cunoaste operatiunile si finantele locale
- iii) Impiedica utilizarea excedentelor si a altor venituri ale bugetelor locale sub forma de garantii
- iv) Afecteaza capacitatea de a analiza credibilitatea financiara a APL.

Cele mai multe institutii interesate in dezvoltarea pietei creditului municipal, inclusiv Ministerul Functiei Publice, sprijina aceasta initiativa.

### Implementarea Legii privind domeniul public si regimul juridic al acestuia

Faptul ca Legea privind domeniul public si regimul juridic al acestuia nu a fost aplicata inca, impiedica APL sa-si stabileasca patrimoniul propriu si partea care este domeniu privat. Prin urmare este dificil de determinat care active pot fi utilizate pentru garantarea unui credit.

### **Transparenta**

Atat creditorii cat si imprumutatii au nevoie de informatii financiare corecte si diseminate intr-un regim de transparenta

Programul LGA Romania va crea un Centru de informare ca instrument de informare atat pentru creditorii cat si pentru APL in legatura cu cadrul in care fiecare dintre acestia opereaza. Centrul care va incepe sa functioneze sub forma unei pagini web unde vor fi disponibile informatii referitoare la APL (cum ar fi programe de investitii, legi si reglementari, evaluari de proiecte) precum si informatii referitoare la banci (documente necesare pentru sustinerea unei cereri de credit, un standard de prezentare a unui proiect si ale informatii relevante).

## **Cadrul legal si contractual**

Bancile si APL au nevoie sa inteleaga mai bine structura finantelor locale si cadrul legal care guverneaza APL.

Impreuna cu acest raport, Programul LGA pune la dispozitie un model de acord de imprumut (insotit de un acord de gaj, unul de ipoteca si altul de cesiune de venituri viitoare). Acest model reflecta cadrul legislativ actual pentru APL si contine comentarii care explica modul in care prevederile acordului corespund prevederilor legale. Aceste modele de acorduri au fost inmanate unor banci si asociatiilor profesionale ale APL.

In masura in care bancile incep sa fie interesate sa crediteze APL ele trebuie sa elaboreze norme interne de creditare care sa fie corelate cu prevederile legale. Programul LGA isi exprima disponibilitatea de a furniza asistenta tehnica acelor banci care doresc sa elaboreze astfel de norme.

Utilizarea asociatiilor si a transferurilor de la bugetul de stat ca mijloace de finantare necesita crearea unor structuri de finantare si contractuale. Programul LGA va acorda asistenta pentru dezvoltarea unor modele si mecanisme de finantare.

Este nevoie de asistenta tehnica pentru dezvoltarea procesului de contractare de imprumuturi: stabilirea documentatiei necesare (studiile de fezabilitate, audit, prospecte, etc); definirea partilor si rolului lor (emitentul, consultantul financiar, avocati, underwriteri) si procedurile si etapele care conduc catre o operatiune incununata de succes. Programul LGA intentioneaza sa acorde asistenta tehnica in acest sens.

Clarificari, amendamente si prevederi suplimentare introduse fie prin amendarea legilor, fie prin emiterea unor ordine si norme noi, cu privire la :

- Eliminarea restrictiilor asupra depozitelor APL si stabilirea unor norme de investire prudenta pentru depozitele APL la banci comerciale;

- Clarificarea modului de calcul al limitei de indatorare pentru a asigura o distribuire echilibrata a serviciului datoriei pe fiecare an, pentru a impiedica APL sa se imprumute peste capacitatea lor sau sa amane rambursarea principalului catre sfarsitul contractului;
- Crearea cadrului legal pentru emiterea de garantii municipale, incluzand scopul si calculul limitei pana la care pot fi acordate astfel de garantii;
- Permissiunea ca imprumutul pe termen scurt angajat pentru acoperirea deficitelor temporare de casa si platibile in anul fiscal curent sa poata fi accesate si prin intermediul pietei de credit municipal, eliminand limitarea la imprumuturi de la trezoreria statului;
- Crearea unui registru public cu privire la datoria APL , administrat de Ministerul Finantelor si accesibil publicului.
- Notificarea MF atat de catre imprumutati cat si de catre creditorii in caz de intarziere la plata sau neplata si inregistrarea acestor cazuri in registrul datoriei publice;
- Clarificarea situatiilor in care (si daca) MF poate acorda garantii pentru datoria publica locala interna;
- Eliminarea prevederii conform careia Ministerul Finantelor trebuie sa aprobe emisiunile de obligatiuni ale APL pe piata interna;
- Stabilirea tipului de informatii pe care APL trebuie sa le ofere investitorilor privati in cazul unei oferte publice de obligatiuni; aceasta va face ca investitorii privati sa aiba incredere ca respectivei emisiuni de obligatiuni ii este asociat un risc care poate fi controlat si ca pot obtine informatii corecte pentru a subscrie la acea emisiune;
- Stabilirea normelor de alcatuire a prospectului in cazul emisiunilor de obligatiuni in regim de plasament privat;
- Introducerea dreptului exceptional de depasire a limitei de indatorare, pe baza aprobarii acordate de MF;
- Clarificarea mecanismului prin care se stabileste o structura flexibila pentru utilizarea transferurilor ca mijloc de garantare
- Crearea unei entitati juridice care sa actioneze ca reprezentant al detinatorilor de obligatiuni municipale



- Clarificarea inadvertentelor derivate din utilizarea termenilor de “datorie publica” si “imprumuturi” care au drept rezultat multe prevederi referitoare doar la “imprumuturi “
- Crearea unui cadrul legal pentru insolventa municipala si stabilirea de prioritati clare intre institutiile finantatoare si alte tipuri de creditor

## ANEXA A

### Exemplu de procedura de ajustarea a datoriei si de redresare financiara a administratiilor locale insolvabile in Ungaria

Nota: Textul descrie procesul de ajustarea a datoriei si de faliment municipal pentru administratiile locale din Ungaria, pe baza prevederilor Actului privind Ajustarea Datoriei Municipale din anul 1996.

Procesul de ajustare a datoriei poate fi initiat fie de catre municipalitate , fie de catre creditor, printr-o plangere in instanta judecatoreasca. Conditia pentru declararea unei 'situatii de neplata/insolventa' este neplata in termen de 60 de zile a unei facturi sau ordin de plata, sau a unui termen de plata scadent sau neindeplinirea unei obligatii decurgand dintr-o sentinta judecatoreasca, sau a unei obligatii rezultate din declararea anterioara a falimentului.

Odata ce anumite conditii de notificare a fost indeplinite de catre primar/consiliul local si creditor, instanta judecatoreasca stabileste existenta conditiilor de neplata si desemneaza un administrator financiar. Printre responsabilitatile administratorului financiar se numara monitorizarea operatiunilor autoritatii locale si asigurarea oferirii serviciilor publice obligatorii prin lege. Administratorul financiar trebuie sa semneze toate obligatiile si platile. In plus, banca autoritatii locale nu poate executa orice garantii sau plati pe piata fara contrasemnatura administratorului.

Consecintele procesului de ajustare a datoriei din punct de vedere al creditorilor includ urmatoarele :

- toate datoriile devin scadente;
- toate obligatiile continua sa acumuleze dobanda si ;
- datoriile trebuie raportate in termen de 60 de zile administratorului financiar; daca un creditor omite un termen, nu este posibila obtinerea unei proceduri si nu se poate proceda la executarea silita a datoriei decat dupa trecerea a 2 ani dupa incheierea procesului de ajustare a datoriei.

Actiunile municipalitatii sunt limitate sever odata ce procedura de ajustare a fost initiata. In mod special, municipalitatea nu poate:

- sa angajeze un alt imprumut ;
- sa creeze noi intreprinderi;
- sa achizitioneze proprietati.

Este formata o comisie de ajustare a datoriei, compusa din administratorul financiar, primar, notar, presedintele comisiei de buget-finante a consiliului local si un alt membru al consiliului. Comisia pregateste un proiect de buget de urgenta, inclusiv o lista detailata a functiilor publice si finantarea lor . Cu toate acestea, chiar si in aceasta sfera exista limitari severe, caci bugetul de urgenta nu va finanta sanatatea publica, facilitatile sociale si educationale care au un

procent de utilizare mai mic de 50%, sau facilitati al caror cost depaseste cu mai mult de 30% media nationala pentru acel tip de facilitati.

Sunt initiate negocieri pentru a gasi solutii de compromis pentru programul de reorganizare si acordul dintre debitor si creditor. Noul plan este remis in scris judecatoriei. In cazul in care corespunde cerintelor Actului, procedura de ajustare a datoriei va fi incheiata si compromisul va fi publicat in Registrul Intreprinderilor. Administratorul financiar poate supraveghea implementarea compromisului. Un acord de compromis poate include lichidarea unor active ale autoritatii locale.

## Exemplu de procedura de redresare financiara in caz de faliment municipal in Letonia

Nota: Textul descrie procesul de redresare financiara / faliment municipal pentru administratiile locale din Letonia, pe baza prevederilor Legii privind Redresarea Financiara a Administratiilor Locale din 1998. Aceasta enumera trei conditii care pot fi baza declansarii procedurii de redresare financiara : 1) inabilitatea autoritatii locale de a-si onora obligatiile legate de imprumut ; 2) o valoare a datoriei mai mare decat valoarea de piata a activelor locale ; si, 3) un procent al serviciului datoriei mai mare de 20%

Autoritatea locala cu probleme, la recomandarea presedintelui consiliului municipal, ministrului finantelor, ministrului cu insarcinari speciale, sau auditorului statului, poate initia un proces de redresare financiara. Consiliul local trebuie sa adopte (sau sa respinga) aplicarea planului de redresare. In cazul respingerii, Guvernul poate hotara ca autoritatea locala sa intre totusi in programul de redresare.

Legea face propuneri directe referitoare la diferite optiuni pe care autoritatea locala trebuie sa le analizeze in timp ce duce la indeplinire planul de stabilizare: imbunatatirea capacitatii de colectare a taxelor, promovarea dezvoltarii regionale, luarea in calcul a fuzionarii cu alta localitate<sup>5</sup>; privatizarea activelor municipale; si identificarea economiilor de costuri pentru a reduce cheltuielile locale.

Este desemnat un supraveghetor care sa asiste autoritatea locala in dezvoltarea si implementarea Programului de Redresare. Rolul acestuia include avansarea propunerilor de imbunatatire a bugetului (care ar trebui sa includa identificarea unor cai de reducere a costurilor pentru a reduce cheltuielile locale), propunerea de amendamente la programul de redresare, monitorizarea executiei bugetului pentru a asigura respectarea termenilor programului de redresare. La solicitarea Ministerului Finantelor, supraveghetorul poate de asemenea controla toate cheltuielile municipale si semna ordinele de plata ale municipalitatii.

---

<sup>5</sup> Aceasta chestiune este specifica Letoniei, care are 2 mil. locuitori si mai mult de 500 de administratii locale. Politica actuala este de a incuraja fuzionarea unitatilor administrative rurale.