
Auditul performanței în instituțiile publice din Republica Cehă

Richard POSPISIL,
Departamentul de Științe Economice Aplicate,
Universitatea Palacky din Olomouc, Republica Cehă,
E-mail: richard.pospisil@upol.cz

Rezumat

Științele economice publice examinează influența statului asupra egalității și eficienței economice, precum și asupra gestionării afacerilor entităților în legătură cu diversele sisteme de impozite și comportamentul individual în cadrul consumului privat. Durabilitatea pe termen lung a finanțelor publice este în interesul societății în ansamblu și, prin urmare, în interesul cercetării științifice globale. Din perspectivă bugetară, economia publică din Republica Cehă este caracterizată în principal de bugetul de stat, 6.249 bugete municipale și 14 bugete ale unităților guvernamentale locale. Toate aceste unități sunt supuse auditului anual stabilit prin lege, care reprezintă în special analiza sistemului de audit al indicatorilor de informare și de monitorizare. Datele și indicatorii analizați au fost obținuți de la Institutul Ceh de Statistică și de la Ministerul de Finanțe din Cehia, utilizând indicatorii absoluți și relativi aplicați pentru fiecare grup al entităților publice bugetare. Pe această bază, lucrarea sugerează posibilele modificări și consolidarea bugetelor guvernamentale locale din Republica Cehă.

Cuvinte-cheie: Audit, municipalitate, unitate guvernamentală locală, buget public, datorie, deficit.

Clasificare JEL: H60, H63

Vă rugăm să citați acest articol astfel:

Pospisil, R. (2017), Performance audit in public institutions in the Czech Republic, *Audit Financiar*, vol. XV, Nr. 3(147)/2017, pp. 430-450, DOI: 10.20869/AUDITF/2017/147/430

Link permanent pentru acest document:

<http://dx.doi.org/10.20869/AUDITF/2017/147/430>

Data primirii articolului: 03.03.2017

Data revizuirii: 19.03.2017

Data acceptării: 20.03.2017

Introducere

Sectorul public reprezintă o componentă a economiei naționale, a cărei arie principală de interes este de a realiza un serviciu public care este finanțat din fonduri publice, gestionate și administrate de administrația publică. Bugetarea sectorului public este în mod fundamental diferită față de bugetarea din sectorul privat. Acestea sunt diferite din punct de vedere al scopului, proceselor și metodelor lor contabile. Deciziile în cadrul sectorului public sunt luate conform opțiunii publice și fac obiectul controlului public (Volek, 2005). Deoarece bugetele din sectorul public implică un anumit nivel al participării publice, acestea sunt de obicei mult mai transparente decât bugetele din cadrul sectorului privat. Din punct de vedere financiar aceasta înseamnă că este necesar să se justifice sumele cheltuite pe fiecare element, astfel încât oricine să poată înțelege și conveni că o asemenea cheltuială a fost necesară. Prin urmare, problema controlului administrației publice este complet diferită de controlul sectorului de afaceri din cadrul economiei naționale și, în plus, este supusă principiilor publicității, principii asociate cu obligația de a da entităților publice informațiile solicitate (Becker, Murphy și Werning, 2005). Sectorul public reprezintă unul dintre elementele importante ale administrației publice, iar numele îi este derivat din faptul că acesta este implementat în scopul interesului public (Barro, 2014).

Managementul financiar din sectorul public și cel din sectorul privat sunt semnificativ diferite. Cei care au experiență în unul din aceste domenii nu sunt în mod necesar pregătiți pentru managementul financiar din celălalt sector tocmai din cauza acestor diferențe. Principalele deosebiri sunt din perspectiva contabilă, a profitului, contextului și a deciziilor.

Agențiile guvernamentale ale bugetelor publice nu sunt în mod necesar motivate de profit în același mod în care tind să fie firmele private și corporațiile. Acestea pot fi orientate către sarcinile de serviciu sau pot fi motivate de o altă forță stimulatorie caracteristică activității specifice pe care organizația se axează zilnic. O altă deosebire fundamentală între managerii financiari din sectorul public și cel privat este dată de contextul în care aceștia operează. Managerii financiari din sectorul public pot fi supuși constrângerilor legislative și normative care

împiedică acțiunea autonomă. Cadrul politic din sectorul public poate angaja ocazional managerii financiari birocratici împotriva oficialilor aleși, generând limitări semnificative în îndeplinirea sarcinilor de serviciu. Diferențele în privința procesului de luare a deciziilor dintre managerii financiari din sectorul public și din cel privat sunt strâns legate de contextul funcționării. Managerii financiari din sectorul public trebuie să colaboreze deseori cu clienții politici și să își croiască drum printre grupurile rivale de interese. Deciziile financiare importante sunt deseori luate prin crearea de coaliții și grupuri de susținere. Deciziile nu pot fi în mod tipic transmise și predate adjuncților fără vreo sancțiune sau aprobare publică (Gruber, 2015).

Din punct de vedere al administrației, managementului și performanței finanțelor publice, problema este în general una dificilă și complexă la orice nivel pentru finanțele naționale. Articolul pune accent pe analiza structurii bugetelor publice din Republica Cehă, în special bugetele municipalităților și unităților guvernamentale locale (en. local government units (LGU)) cu accent special pe durabilitatea pe termen lung a bugetelor și performanța ulterioară a auditului acestor entități de pe întinsul țării. Acest articol urmărește să evalueze performanța municipalităților și a unităților guvernamentale locale și, pe baza evaluării performanței auditului, să prezinte principiile majore ale reformei bugetare care conduc la condiții mai bune, economie și eficiență a acestora.

Smith și Lynch (2004) descriu procesul bugetării publice din patru perspective. Politicienii văd procesul bugetar ca pe un eveniment politic dirijat în cadrul arenei politice pentru obținerea de avantaje politice (Krugman și Eggertsson, 2012). Există trei mari roluri ale guvernului în economie: alocarea resurselor, distribuția bunurilor și serviciilor și stabilizarea economiei (Musgrave, 2007). Rubin (1997) sugerează că luarea deciziilor bugetare este în mare măsură una politică, nu bazată pe condițiile economice. Bugetarea publică a municipalităților și a LGU este făcută în domeniul financiar pe o perioadă definită, care este pregătită și transmisă de un director executiv către un organism reprezentativ (sau alt agent cu puteri depline) a cărui aprobare și autorizare sunt necesare înainte ca planul să poată fi realizat (Merchant și Stede, 2003). Shick (1986) a punctat trei funcții ale bugetării: planificarea strategică și stabilirea țelurilor și obiectivelor unei organizații publice; controlul managerial și procesul managementului de a asigura o realizare efectivă și

eficientă a țelurilor și obiectivelor stabilite prin planificarea strategică; și controlul și auditul operațional axate pe execuția corespunzătoare a sarcinilor specifice, care oferă mijloacele cele mai eficiente prin care se îndeplinesc țelurile și obiectivele. Guvernele țărilor dezvoltate din UE au nevoie disperată de ajutor anticipat pe termen lung, dat prin intermediul bugetelor lor, pentru a finanța dezvoltarea îngrijirii medicale, a învățământului și a altor servicii sociale esențiale (Bokkering, 2008). Toate obiectivele și funcțiile bugetare menționate sunt realizabile datorită controlului auditului bugetar. Controlul auditului bugetar este procesul prin care se determină și se analizează abaterile valorilor efective ale indicatorilor din valorile stabilite anterior (Anthony și Govindarjan, 2003).

Până la finele anului 2015, în Republica Cehă exista un total de 6.249 municipalități și 14 LGU. Sarcina fiecărei municipalități din Republica Cehă este aceea de a aloca suficiente fonduri pentru a finanța activitățile pe care municipalitatea le are în sfera de activități, precum și pe acelea transmise de către stat (Rektorik și Selesovsky, 1999). Municipalitățile și LGU urmăresc dezvoltarea cuprinzătoare a teritoriului lor și asigurarea nevoilor cetățenilor lor prin bunuri și servicii publice.

La 1 iulie 2004 a intrat în vigoare legea Nr. 420/2004, privind Hotărârea referitoare la auditul municipalităților și LGU, în care articolele 1-9 din § 4 obligă autoritățile să furnizeze (până la 30 iunie anul curent) managementul auditului pentru anul anterior. Auditul va fi realizat conform legii Nr. 93/2009, privind Auditorii și Standardele Internaționale de Audit și clauzele relevante aplicabile ale Curții de Audit din Cehia.

1. Obiective și metode

Auditul implică îndeplinirea procedurilor pentru a obține dovezile despre sumele și datele din situațiile financiare. Procedurile alese depind de judecata auditorilor, incluzând evaluarea riscurilor cu privire la faptul că situațiile financiare conțin declarații substanțial eronate din cauza fraudei sau a erorilor. Atunci când se evaluează aceste riscuri, auditorul consideră controlul intern relevant pentru pregătirea și prezentarea corectă a situațiilor financiare. Scopul acestei evaluări a controlului intern este acela de a propune proceduri de auditare corespunzătoare, nu de a comenta asupra eficienței controlului intern. Un audit include, de asemenea, evaluarea caracterului oportun al politicilor

contabile utilizate și a caracterului rațional al estimărilor contabile făcute de management, precum și evaluarea prezentării generale a situațiilor financiare.

Pentru pregătirea și prezentarea corectă a situațiilor financiare conform standardelor contabile ale entității, există surse de date obținute de la Institutul Ceh de Statistică și Ministerul de Finanțe din Cehia. Indicatorii datelor analizate în această lucrare sunt profilul municipalității, bilanțul și bugetul municipalității, iar aceste date au fost analizate utilizând atât metodele absolute, cât și relative privind contabilitatea. Prin utilizarea acestor date, lucrarea ia în considerare coeficientul serviciului datoriei (en. debt service ratio (DSR)) pentru calculul diferitelor grupuri de municipalități și LGU. În cele din urmă, este făcut calculul sistemului de audit al indicatorilor de informare și de monitorizare (en. Audit system of informative and monitoring indicators (ASIMI)) pentru toate municipalitățile și organizațiile care contribuie, sistem stabilit de aceste municipalități și organizații, apoi se evaluează rezultatele acestui calcul. Având la bază aceste date și rezultatele analizei, principalul obiectiv al lucrării este acela de a evalua rezultatele esențiale ale auditului municipalităților și LGU din Republica Cehă și de a determina posibilele direcții ale reformei viitoare a sistemului bugetar.

2. Principiile de bază și scopul auditului

În conformitate cu reglementările specifice, auditorul trebuie să respecte cerințele etice și să planifice și să realizeze auditul pentru a obține asigurarea rezonabilă cu privire la faptul dacă situațiile financiare nu conțin declarații substanțial eronate (Lucas și Moll, 2014). O parte din această responsabilitate constă în proiectarea, implementarea și menținerea controlului intern referitor la pregătirea și prezentarea corectă a situațiilor financiare care sunt lipsite de declarații substanțial eronate, care ar putea fi generate de fraude sau erori, selectarea și aplicarea politicilor contabile, precum și realizarea de estimări contabile rezonabile (Pospisil, 2013).

Rolul auditorului este acela de a emite opinii de audit cu privire la situațiile financiare.

Analiza datelor cu privire la managementul anual al municipalităților și al LGU, care face parte din raportul

final, se bazează pe legea nr. 420/2004, § 2, articolele 1-2:

- veniturile și cheltuielile din cadrul bugetului, inclusiv tranzacțiile în numerar conexe fondurilor bugetare;
- tranzacțiile financiare legate de crearea și utilizarea fondurilor monetare;
- costurile și beneficiile companiilor;
- tranzacțiile în numerar legate de fondurile coordonate cheltuite conform unui contract încheiat între două sau mai multe municipalități sau LGU sau conform unui contract cu alte entități juridice sau fizice;
- tranzacțiile financiare conexe surselor străine în sensul legislației privind contabilitatea;
- managementul și dispunerea de fonduri oferite din Fondul Național și alte fonduri din străinătate conform tratatelor internaționale;
- facturarea și stabilirea tranzacțiilor financiare către bugetul de stat, bugetele municipale și ale LGU, precum și alte bugete, fonduri de stat și aparținând altor persoane.

Auditul și analiza suplimentară includ:

- comercializarea și managementul proprietăților deținute de unitatea teritorială;
- comercializarea și managementul activelor statului conform managementului unei unități teritoriale;
- locația și execuția contractelor publice;

- statutul obligațiilor și revendicărilor și gestionarea acestora;
- datoriile entităților fizice și juridice;
- gajarea activelor corporale și necorporale în favoarea terților;
- stabilirea avantajelor proprietăților unei unități teritoriale;
- contabilitatea municipalităților și a LGU.

Datele supuse analizei la care se face referire la § 2 sunt auditate în legătură cu:

- respectarea obligațiilor conform reglementărilor speciale, în principal reglementările cu privire la managementul financiar al municipalităților și LGU cu privire la managementul activelor, contabilității și remunerației acestora;
- conformarea managementului fondurilor în comparație cu bugetul;
- conformarea cu scopul unui grant primit sau al unei asistențe financiare rambursabile și condițiile utilizării acestora;
- corectitudinea concretă și formală a documentelor din tranzacțiile analizate.

Managementul financiar în contextul acestei lucrări este caracterizat de indicatorii financiari de bază, iar relația dintre aceștia este descrisă în continuare (inclusiv tipurile de documente financiare în care indicatorii se regăsesc). **Tabelul nr. 1** prezintă lista indicatorilor utilizați și analizați ai bugetelor municipale și ai LGU din Republica Cehă în prezent.

Tabelul nr. 1. Indicatorii analizați ai municipalităților și ai LGU

Profilul municipalității	Bilanțul	Bugetul
Număr de identificare	Active fixe	Venituri impozabile
Număr de locuitori	Active curente	Venituri neimpozabile
Administrație de stat sau nu	Total active	Venituri din capitaluri
	Total înregistrări contabile curente	Transferuri acceptate
	Surse proprii	Total venituri
	Surse externe	Cheltuieli curente
	Total datorii	Cheltuieli de capital
		Total cheltuieli
		Bilanț bugetar anual

Sursa: prelucrarea autorului

Pentru a analiza managementului financiar al municipalităților, autorii utilizează rapoartele de bază ale

analizei financiare, precum următorii indicatori ai bilanțului:

- Active fixe/Total activ;
- Active curente/Total activ;
- Surse proprii/Total datorii;
- Surse externe/Total datorii;
- Total înregistrări contabile curente/Total datorii.

În plus față de indicatorii menționați mai sus, începând cu iulie 2004 guvernul ceh a aprobat reglementarea privind datoria municipală prin intermediul coeficientul serviciului datoriei (en. debt service ratio (DSR)). Formula reală de calcul este:

$$DSR = \frac{\text{Serviciul datoriei}}{\text{Baza datoriei}} \times 100 = \frac{\text{Dobândă} + \text{Rata principală și de creanță} + \text{Rata de închiriere}}{\text{Venituri impozabile} + \text{Venituri neimpozabile} + \text{Transferuri primite}} \quad (1)$$

3. Rezultate

Ministerul Finanțelor din Republica Cehă calculează coeficientul serviciului datoriei pentru fiecare municipalitate și, în cazul în care coeficientul depășește 30%, Ministerul de Finanțe trimite o

adresă către municipalitate. Coeficientul serviciului datoriei a fost calculat prima dată în aprilie 2004 utilizând datele anului 2003. **Tabelul nr. 2** prezintă gradul de îndatorare a municipalităților din Republica Cehă în anul 2015, împărțit pe diferite grupuri.

Tabelul nr. 2. Gradul de îndatorare a municipalităților în anul 2015

Dimensiune grup	Număr municipalități	Raportul datorii/active (%)			Raportul datorii/venituri (%)		
		Mediu	Funcția a 75-a de repartiție	Funcția a 95-a de repartiție	Mediu	Funcția a 75-a de repartiție	Funcția a 95-a de repartiție
< 200	1.456	1	4	19	7	22	110
201-500	1.998	3	8	27	14	45	130
501-1.000	1.361	4	10	30	25	57	149
1.001- 5.000	1.161	6	10	24	32	61	134
5.001- 10.000	141	6	11	21	35	52	104
>10.000	132	7	11	17	41	57	96

Sursa: prelucrarea autorului

Municipalitatea trebuie să explice în termen de trei luni motivele depășirii bugetului și să propună măsuri pentru îmbunătățirea situației (Maaytova ș.a., 2015). În același timp, municipalitatea transmite raportul de audit și prognoza bugetară multi-anuală. Apoi, ministrul evaluează aceste documente împreună cu datoria totală, datoria pe cap de locuitor, veniturile impozabile pe cap de locuitor, datoria în ultimii ani, dimensiunea municipalității și situația sa financiară generală (Barro, 2013). În cazul depășirii coeficientului serviciului datoriei, în anul următor Ministerul de Finanțe va pune municipalitatea pe o listă care va fi transmisă furnizorilor de granturi (ministere sau fonduri ale statului). Furnizorii de granturi trebuie să ia în considerare această listă atunci când acordă noi granturi. Nu există interdicție

absolută a acordării granturilor către aceste municipalități, dar poate exista un factor de respingere a grantului.

Procedura descrisă este disponibilă doar de puțin timp, dar au apărut câteva probleme (Lucas, 2003). Coeficientul serviciului datoriei nu spune multe despre gradul de îndatorare total și despre abilitatea de a achita datoria (Summers, 2000). Ministrul nu a informat suficient municipalitățile cu privire la întreaga procedură și la obiectivele acesteia. Din câte înțelegem, procedura ar fi trebuit să alerteze atât Ministerul de Finanțe, cât și municipalitatea distinctă cu privire la faptul că datoria este prea mare și că trebuie aplicate anumite măsuri. Totuși, multe municipalități care își plătesc datoria în mod regulat s-au simțit acuzate pe nedrept. În același

timp, „coeficientul serviciului datoriei” nu este concret descris și, prin urmare, este deseori confundat cu „gradul de îndatorare”.

Sistemul de audit al indicatorilor de informare și monitorizare (ASIMI)

Ministerul de Finanțe din Republica Cehă, pe baza Deciziei Guvernului nr. 1395 din data de 12 noiembrie 2008 privind managementul municipalităților și abrogarea Deciziei Guvernului nr. 346 din data de 14 aprilie 2004 privind reglementarea gradului de îndatorare a municipalităților și județelor prin serviciul datoriei, realizează anual sistemul de audit al indicatorilor de informare și monitorizare (ASIMI) pentru toate municipalitățile și organizațiile contribuatoare stabilite de acestea și evaluează rezultatele calculelor, elaborate întotdeauna la data de 31 decembrie a anului în discuție (după înregistrările finale). Indicatorii ASIMI sunt împărțiți în două categorii și sunt auditați și evaluați împreună:

1. Indicatori de informare:

- a) populația municipalității;
- b) venitul total (după consolidare);
- c) dobânda;
- d) plata ratelor pentru fonduri din obligațiuni și din împrumuturi;
- e) serviciul total al datoriei;
- f) indicatorul serviciului datoriei (%);
- g) total activ;
- h) total datorii;
- i) solduri bancare în total active;
- j) împrumuturi și obligațiuni municipale;
- k) asistență financiară rambursabilă primită și alte datorii;
- l) datoria totală;
- m) datoria la surse străine (%);
- n) bilanț la 8 ani;
- o) active curente;
- p) datorii curente.

2. Indicatori de monitorizare:

- a) contribuția din surse străine la activele totale (%);
- b) lichidități curente totale;

- c) derulare pe 5 ani în caz de îndatorare;
- d) modificare anuală a gradului de îndatorare.

Ministerul de Finanțe din Republica Cehă realizează anual – din situațiile financiare și contabile transmise – calculul indicatorilor ASIMI pentru toate municipalitățile și evaluează rezultatele calculelor. Municipalitățile al căror indicator privind lichiditățile totale va fi, până la data de 31 decembrie anul curent, cuprins în intervalul [0 - 1], în timp ce contribuția din surse străine pentru activele totale va fi mai mare de 25%, vor primi o adresă de la Ministerul de Finanțe și li se vor cere explicații cu privire la această situație, precum și opinia consiliului municipal. Ministerul de Finanțe, la primirea informațiilor de la municipalitățile în discuție, va informa guvernul Republicii Cehe cu privire la rezultatele monitorizării finanțelor municipale pentru anul în curs.

De asemenea, Ministerul de Finanțe evaluează operațiile altor municipalități (inclusiv organizațiile guvernamentale subordonate acestora), cu indicatorul lichidităților totale cuprins în intervalul [0 - 1], utilizând indicatorii de mai sus, având grijă în special la municipalitățile care sunt incluse în acest interval în mod repetat. Municipalităților în cazul cărora au fost identificate probleme serioase privind solvența, li se va oferi asistență, punându-se accent pe analiza problemelor apărute, cu recomandări redactate referitoare la posibilele soluții. Municipalităților li se cere să transmită în mod curent tabelul completat cu indicatorii ASIMI către Ministerul de Finanțe al Republicii Cehe.

Programul auditului indicatorilor ASIMI este:

- a) calcularea sistemului de audit al indicatorilor de informare și monitorizare (Martie);
- b) distribuția adreselor Ministerului de Finanțe din Republica Cehă (Aprilie);
- c) justificarea situațiilor nesatisfăcătoare (Iunie);
- d) informarea membrilor guvernului (al 3-lea trimestru).

În anul 2016 auditul indicatorilor ASIMI a inclus toate cele 6.249 municipalități și 14 LGU. Până la data de 31.12.2015 existau 176 municipalități cu indicatorul privind lichiditățile totale cuprins în intervalul [0 - 1] și 226 municipalități cu contribuția din surse străine la activele totale mai mare decât 25%. Acești doi indicatori la un loc au depășit 28 municipalități. Există o scădere anuală a două municipalități, în timp ce 12 municipalități au depășit acele valori în unii din anii precedenți.

Valorile rezultante ale indicatorilor sunt semnificative doar pentru riscul potențial al problemelor economice, dar nu înseamnă în mod necesar că municipalitatea se află într-o situație financiară dificilă. Acest fapt poate fi evaluat doar după un audit amănunțit al rapoartelor financiare și contabile, în special al documentelor suplimentare furnizate de către municipalități.

Pe baza analizei furnizate, este posibil să se afirme că:

- din punct de vedere al solvabilității cele mai vulnerabile municipalități sunt cele cărora le-au fost acordate contribuții, ele fiind în pericol de a încălca disciplina bugetară, precum și municipalitățile care au luat decizii greșite privind investițiile (Rogoff și Reinhart, 2012);
- cel mai mare risc pentru situația economică a municipalităților este acela privind nerespectarea condițiilor proiectelor de grant susținute din fonduri UE și din programele naționale. Aceste riscuri sunt generate de erori din etapa de pregătire, cât și din cea de implementare;

- cele mai multe municipalități care depășesc valorile date ale indicatorilor ASIMI nu ar trebui să aibă probleme serioase cu solvența deoarece aceste riscuri identificate s-au dovedit a fi doar temporare;
- riscul de insolvență ridicată a fost identificat doar în două dintre cele 6.249 municipalități: Prameny și Turovice.

Municipalitățile (inclusiv organizațiile guvernamentale subordonate lor) au raportat la finele anului 2015 o datorie totală de 3,10 miliarde euro. În comparație cu anul anterior care prezintă o descreștere de 2,3%, în termeni absoluți, datoria s-a micșorat cu 71,4 milioane euro. Volumul total al datoriei municipale include împrumuturi bancare de la instituțiile financiare, obligațiuni municipale emise, asistență financiară rambursabilă primită, precum și alte datorii, inclusiv împrumuturi din fondurile de stat. **Tabelul nr. 3** prezintă datele privind gradul de îndatorare a municipalităților din Republica Cehă pe perioada 2010-2015.

Tabelul nr. 3. Expunere sumară a gradului de îndatorare a municipalităților din Republica Cehă (miliarde euro)

Variabilă/An	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Împrumuturi	2,14	2,18	2,44	2,46	2,42	2,36
Obligațiuni municipale	0,56	0,50	0,49	0,54	0,42	0,38
Asistență financiară rambursabilă primită, precum și alte datorii	0,27	0,27	0,28	0,30	0,34	0,36
Total	2,97	2,95	3,21	3,30	3,18	3,10

Sursa: Biroul Ceh de Statistică; prelucrarea autorului

În cadrul structurii datoriei municipalităților cea mai mare pondere o au împrumuturile pe termen lung, a căror contribuție în anul 2015 s-a diminuat cu un procent de 0,1 puncte până la 76,1%, contribuția obligațiunilor municipale emise s-a diminuat cu un procent de 1,0 puncte până la 12,3%, iar restul datoriei municipalităților (11,6%) a constat în asistență financiară rambursabilă și alte datorii. La datoria totală a municipalităților în anul 2015 au contribuit 4 din cele mai mari orașe din Republica Cehă cu 50,4%, valoarea datoriei acestora ridicându-se la 1,55 miliarde euro.

Împrumuturile contractate de municipalități de la instituțiile financiare, similar anilor precedenți, au avut ca obiectiv principal reconstrucția și construcția infrastructurii tehnice pentru proiectele de pre-investiții cofinanțate din fonduri UE, precum și refacerea și

construcția de locuințe pentru populație (Reinhart și Rogoff, 2010). De asemenea, municipalitățile au utilizat aceste fonduri pentru reconstrucția, izolarea și extinderea facilităților educaționale, arenelor sportive și a altor facilități publice (Stiglitz, 2015; Stiglitz, 2016). Aceste împrumuturi sunt caracterizate de rata dobânzii relativ mică și termene scadente foarte lungi. Datoria în sine nu poate fi evaluată negativ. Fără un împrumut sau un credit, multe municipalități nu își pot finanța dezvoltarea (gazificare, drumuri locale, rețele de apă și apă uzată, facilități preșcolare și școlare etc.). Depinde deci, de ceea ce pot împrumuta municipalitățile, dacă împrumuturile sunt rambursate unitar și cât de rapid este finalizat proiectul.

Gradul de îndatorare în anul 2015 a fost prezentat la 3.255 municipalități din totalul de 6.249 (52,1%).

Numărul de municipalități care s-au îndatorat în ultimii ani rămâne stabil, deși în ultimul an a avut loc o ușoară creștere (la 20 de municipalități).

Conform legislației în vigoare, responsabilitatea bugetară care guvernează respectă în proporție de 92% regula privind responsabilitatea bugetară a municipalităților și LGU (adică, datoria raportată la venitul mediu pe ultimii patru ani nu va depăși 60%). Conform monitorizării managementului municipal pentru anul 2015 – care printre altele monitorizează nivelul datoriei și al lichidităților municipalităților – doar 28 de

municipalități au funcționat cu un grad mai mare de risc. LGU (județele) inclusiv organizațiile contribuabile stabilite de acestea, au raportat la sfârșitul anului 2015 o datorie totală de 0,943 miliarde euro. Din anul 2014 până în anul 2015 valoarea datoriei a scăzut cu 42 milioane euro (4,4%). Pe linia creditului a fost înregistrată o descreștere de 20 milioane euro. Contribuția împrumuturilor la datoria totală a atins 92,0%. LGU nu au emis obligațiuni în anul 2015. **Tabelul nr. 4** prezintă informații referitoare la gradul de îndatorare a LGU în Republica Cehă pentru perioada 2010-2015.

Tabelul nr. 4. Expunere sumară a gradului de îndatorare a LGU în Republica Cehă (milioane euro)

Variabilă/An	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Împrumuturi	593	700	793	839	871	868
Obligațiuni LGU	9	14	7	26	24	5
Asistență financiară rambursabilă primită, precum și alte datorii	80	82	75	91	90	70
Total	682	796	875	956	985	943

Sursa: Biroul Ceh de Statistică; prelucrarea autorului

Unele LGU au continuat diminuarea împrumuturilor acordate de Banca Europeană pentru Investiții, care finanțează și co-finanțează investiții vaste în infrastructura regională. Aceste împrumuturi sunt în general rambursate în câteva tranșe cu diferite termene, de obicei pe o perioadă de 10 ani. Alte LGU au luat împrumuturi, în special de la cele mai mari bănci din Cehia, precum Banca de Economii Cehă Inc. care aparține Grupului Erste, sau Banca Comercială Inc. care aparține Grupului Societe Generale, în scopul pre-investițiilor pentru proiecte de reparații de drumuri sau dezastre apărute în urma inundațiilor.

Concluzii

Municipalitățile din Republica Cehă sunt entități independente, auto-governate, ale căror puteri și responsabilități sunt acordate prin legile parlamentului național. Drepturile municipale de bază sunt acelea de a deține proprietăți, de a acționa în nume propriu și de a gestiona responsabilitățile în numele guvernului național.

Bugetele municipale și ale LGU regionale, în total până la sfârșitul anului 2015, au arătat un grad de îndatorare de 4,043 miliarde euro, care reprezintă cu 3,0% (122 milioane euro) mai mult decât în anul precedent. Volumul total al împrumuturilor luate de bugetele

teritoriale a crescut în anul 2015 (organizații non-guvernamentale) până la 3,228 miliarde euro (creștere de 1,9% față de anul precedent).

În domeniul instituțional al finanțelor publice, Republica Cehă a fost criticată pentru un cadru bugetar slab pe durata a câțiva ani deși, în ultimii ani, și-a îndeplinit întotdeauna obligațiile din punct de vedere al performanței generale a sectorului guvernamental. De la finalizarea în luna iunie 2014 a procedurii privind deficitul excesiv din Republica Cehă, obiectivul bugetar pe termen mediu a fost îndeplinit în fiecare an. Un set de propuneri pentru reglementarea responsabilității bugetare (o lege constituțională în varianta draft cu privire la responsabilitatea fiscală, o lege în varianta draft privind regulile pentru responsabilitatea fiscală și o lege în varianta draft care amendează anumite legi referitoare la adoptarea reglementărilor privind responsabilitatea fiscală) a fost aprobată de guvernul ceh încă din februarie 2015, iar apoi a fost analizată de Camerele de Deputați din cadrul parlamentului Republicii Ceha până în luna octombrie 2016. Aceste propuneri stau la baza viitoarei reforme planificate pentru sistemul bugetar public din Republica Cehă.

Reforma în derulare a administrației publice și a managementului financiar al municipalităților și al LGU în Republica Cehă contribuie la o descentralizare mai puternică și o redistribuire mai eficientă în cadrul

sistemului bugetelor publice. În cadrul sistemului financiar al municipalităților există o zonă importantă a metodologiei beneficiilor redistribuite cu privire la impozitele împărțite de la bugetul statului către bugetele municipale și ale LGU. Finanțarea curentă a municipalităților este axată în special pe calculul contribuției de 21,4% pentru impozitele împărțite și pe calculul contribuției de 8,4% pentru LGU în metodologia curentă. Contribuțiile din venituri sunt redistribuite municipalităților și LGU pe baza unor criterii stricte. Pentru o redistribuire eficientă sunt necesare alte criterii care să reflecte caracteristicile fiecărei municipalități și LGU. Ajustarea ar asigura finanțare suplimentară municipalităților. Un posibil criteriu ar putea fi numărul de locuitori pe următorii 65 de ani, care reflectă cheltuielile cu serviciile sociale și activitățile pentru asigurările sociale pe fiecare locuitor. Acest criteriu este implementat în sistemul de finanțare a municipalităților din Slovacia.

Guvernul urmărește să asigure astfel de modificări în sistemul de impozitare, fapt care nu va constitui o piedică în creșterea economică și va contribui la o echilibrare a poverii impozitării și la venituri corespunzătoare din bugetele publice, precum și la un management transparent al cheltuielilor statului, care includ, inter alia, furnizarea de informații publicului. Îmbunătățirea parțială a situației curente a bugetelor publice din Republica Cehă poate fi realizată și prin îmbunătățirea estimărilor privind veniturile, lucru care ar include utilizarea atentă a prognozelor de venituri oferite de autoritățile locale, utilizarea de noi tehnici de

prognoză a veniturilor și de interconectare a procesului bugetar anual cu prognoza bugetară multianuală.

Modificarea regulilor a fost asociată cu fluxurile fiscale existente la diferite nivele ale administrației publice (finanțarea competențelor transferate, modificarea alocării bugetare a impozitelor, modificarea cerințelor privind granturile pentru investiții). Finanțarea competențelor transferate este una dintre problemele nerezolvate din Republica Cehă și există o dispută între stat și municipalități care se plâng în mod corect de faptul că statul nu plătește suficient pentru cheltuielile obligatorii ale municipalităților.

În concluzie, politica fiscală a Republicii Ceha este transparentă și produce rezultate bune. Prognoza macro-economică a Ministerului de Finanțe este întotdeauna comparată cu prognozele municipalităților și ale LGU și este discutată cu acestea. La acest moment este încă nefinalizat procesul aprobării legislației guvernamentale în varianta draft cu privire la domeniul responsabilității fiscale. Această legislație ar conduce la întărirea cadrului fiscal național și a implementării Directivei UE privind cerințele pentru cadrul bugetar al fiecărui Stat Membru.

Recunoaștere

Realizarea acestui articol a fost susținută prin grant obținut de la Facultatea de Arte a Universității Palacky din Olomouc, IGA_FF_2017_011, Continuități și discontinuități ale economiei și managementului în trecut și în prezent.

BIBLIOGRAFIE

1. Anthony, R.N. și Govindarjan, V. (2003), *Management control systems*, McGraw Hill, New-York.
2. Barro, R.J. (2013), Inflation and economic growth, *Annals of Economics and Finance*, vol. 14, Nr. 1, pp. 121-144.
3. Barro, R.J. (2014), Beperi Sermaye ve Büyüme, [Human capital and growth], *Journal of Economics and Political Economy*, vol. 1, Nr. 2, pp. 351-358.
4. Becker, G.S., Murphy, K.M. și Werning, I. (2005), The equilibrium distribution of income and the market for status, *Journal of Political Economy*, vol. 113, Nr. 2, pp. 282-310, DOI 10.1086/427463.
5. Bokkerink, S. (2008), Fast forward: How the European Commission can take the lead in providing high quality budget support for education and health, *Oxfam Briefing Paper Oxford: Oxfam*, p. 38-51.
6. Gruber, J. (2015), *Public Finance and Public Policy*, Oxford University Press.
7. Krugman, P. și Eggertsson, G.B. (2012), Debt, deleveraging, and the liquidity trap: A Fisher-Minsky-Koo approach, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, Nr. 3, pp. 1469-1513, DOI 10.1093/qje/qjs023.
8. Lucas Jr., R.E. și Moll, B. (2014), Knowledge growth and the allocation of time, *Journal of*

- Political Economy*, vol. 122, Nr. 1, pp. 1 – 51, DOI 10.1086/674363.
9. Lucas Jr., R.E. (2003), Macroeconomic priorities, *American Economic Review*, vol. 93, Nr. 1, pp. 1-14, DOI 10.1257/000282803321455133.
 10. Maaytova, A., Pavel, J. și Ochraha, F. (2015), *Public finance in theory and practice*, Prague: Grada.
 11. Merchant, K.A. și Stede, W. (2003), *Management Control Systems: Performance, Measurement, Evaluation and Incentives*, Prentice Hall.
 12. Musgrave, R.A. (2007), *Theoretican of Public Finance*, New York: J. Wiley and Sons.
 13. Pospisil, R. (2013), *Public economics – present and perspective*, Prague: Professional Publishing.
 14. Reinhart, C.M. și Rogoff, K.S. (2010), Growth in a time of debt, *American Economic Review*, vol. 100, Nr. 2, pp. 573-578, DOI 10.1257/aer.100.2.573.
 15. Rektorik, J. și Selesovsky, J. (1999), *Strategy of development old municipalities and local government units and their organizations*, Brno: Masaryk University.
 16. Rogoff, K.S., Reinhart, C.M. și Reinhart, V.R. (2012), Public debt overhangs: Advanced-economy episodes since 1800, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, Nr. 3, pp. 69-86, DOI 10.1257/jep.26.3.69.
 17. Rubin, I. (1997), *The Politics of Public Budgeting*, New Jersey: Chapman Books.
 18. Shick, A. (1986), Audit perspectives of local budgets, *Public Administration Review*, vol. 5, Nr. 6, pp. 243-258.
 19. Smith, R.W. și Lynch, T. (2004), *Public Budgeting*, 5th Ed., New Jersey: Pearson.
 20. Stiglitz, J.E. (2016), An agenda for sustainable and inclusive growth for emerging markets, *Journal of Policy Modeling*, vol. 38, Nr. 4, pp. 693-710, DOI 10.1016/j.jpolmod.2016.05.012.
 21. Stiglitz, J.E. (2015), Devolution, independence, and the optimal provision of public goods, *Economics of Transportation*, vol. 4, Nr. 1-2, pp. 82-94, DOI 10.1016/j.ecotra.2015.05.001.
 22. Summers, L.H. (2000), International financial crises: Causes, prevention, and cures, *American Economic Review*, vol. 90, Nr. 2, pp. 1-16, DOI 10.1257/aer.90.2.1.
 23. Volek, T. (2005), *Audit of cooperatives and municipalities*, Prague: Druzstevnictvi.

Reglementări

1. Legea Nr. 420/2004 Call., privind auditul municipalităților și al LGU.
2. Legea Nr. 93/2009 Coll., privind auditorii și Standardele Internaționale de Audit.