

**UNIVERSITATEA “BABEȘ-BOLYAI” CLUJ-NAPOCA
FACULTATEA DE ȘTIINȚE ECONOMICE ȘI GESTIUNEA AFACERILOR**

TEZĂ DE DOCTORAT

**GESTIUNEA RESURSELOR ANGAJATE ÎN
SUSȚINEREA ACȚIUNILOR PUBLICE ÎN
UNITĂȚILE INTEGRATE ÎN REGIUNEA DE
NORD-VEST A ROMÂNIEI**

**Conducător științific:
Prof.univ.dr. Ioan Bătrâncea**

**Doctorand:
Bechiș Liviu**

REZUMAT

CUPRINS

INTRODUCERE ȘI STADIUL CUNOAȘTERII.....	5
1. DEZVOLTAREA REGIONALĂ: CONCEPTE , CĂI DE REALIZARE, INDICATORI DE COMENSURARE.....	11
1.1 CONCEPTE DE BAZĂ PRIVIND DEZVOLTAREA REGIONALĂ....	11
1.2 FORME INSTITUȚIONALE DE REGIONALIZARE.....	13
1.3 DEZVOLTAREA REGIONALĂ IN UNIUNEA EUROPEANĂ.CONȚINUT, TIPOLOGIE, MODALITĂȚI DE REALIZARE.....	15
1.4 DEZVOLTAREA REGIONALĂ ȘI INTERCONEXIUNEA CU AUTONOMIA LOCALĂ IN ROMÂNIA.....	20
1.4.1 Structuri administrative teritoriale pentru dezvoltarea regională....	22
1.4.2 Structuri naționale pentru dezvoltarea regională.....	25
1.5 ANALIZA DEZVOLTĂRII REGIONALE IN ROMÂNIA.....	27
2. BUGETUL ADMINISTRAȚIEI LOCALE-INSTRUMENT DE ALOCARE A RESURSELOR IN PROFIL TERITORIAL.....	48
2.1 MECANISMUL FINANCIAR AL ALOCĂRII RESURSELOR ÎN PROFIL TERITORIAL.....	48
2.2 CONȚINUTUL ȘI COMPONENTELE MECANISMULUI FINANCIAR ÎN PROFIL TERITORIAL.....	49
2.3 AUTONOMIE LOCALĂ ȘI AUTONOMIE FINANCIARĂ.....	56
2.4 CONȚINUTUL TRADIȚIONAL ȘI SEMNIFICATIA MODERNĂ A BUGETULUI.....	67
2.5 PRINCIPIILE BUGETARE LOCALE.....	69
2.6 PROCESUL BUGETAR LOCAL.....	72
2.6.1 Procesul bugetar: defnire, etape, trăsături.....	77
2.6.2 Sistemul bugetar local.....	79
2.6.3 Etapele procesului bugetar local.....	83
2.7 FINANȚELE LOCALE ÎN UNELE ȚĂRI EUROPENE.....	94

2.8 FINANȚELE PUBLICE LOCALE IN ROMÂNIA.....	95
2.9 VENITURILE ȘI CHELTUIELILE BUGETELOR LOCALE.....	98
2.9.1 <i>Conținutul și tipologia veniturilor bugetului local.....</i>	<i>99</i>
2.9.1.1 Prezentarea principalelor categorii de venituri bugetare locale...110	
2.9.1.2 Elementele tehnice și caracteristicile resurselor fiscale.....114	
2.9.1.3 Principalele impozite locale.....115	
2.9.2 <i>Cheltuielile bugetelor locale.....</i>	<i>124</i>
2.10 ANALIZA MODALITĂȚILOR DE EXECUȚIE A BUGETULUI A REGIUNII DE NORD-VEST.....	121
2.11 ANALIZA VENITURILOR BUGETARE ALE REGIUNII NORD-VEST.....	126
2.11.1 <i>Cheltuielile bugetare ale regiunii Nord-Vest.....</i>	<i>141</i>
2.11.2 <i>Performanța bugetară a regiunii Nord-Vest.....</i>	<i>163</i>
3. ANALIZA MODALITĂȚILOR DE ADMINISTRARE A RESURSELOR FINANCIARE DIN REGIUNEA NORD-VEST.....	172
3.1 BILANȚUL-INSTRUMENT DE EVALUARE A RESURSELOR FINANCIARE ALE ADMINISTRAȚIILOR LOCALE.....	172
3.1.1 <i>Activul bilanțier și rolul acestuia în cadrul resurselor financiare ale administrației locale.....</i>	<i>173</i>
3.1.1.1 Structura și modul de evaluare a activelor necurente.....	174
3.1.1.2 Modalități de evaluare a activelor curente.....	179
3.1.2 <i>Pasivul bilanțier- reflectare a surselor de finanțare a activității administrațiilor județene.....</i>	<i>183</i>
3.1.2.1 Datoriile Administrațiilor județene din regiunea Nord-Vest.....	184
3.1.2.2 Veniturile înregistrate în avans și modul lor de evaluare.....	186
3.1.2.3 Capitalurile proprii ale administrațiilor județene.....	187
3.1.3 <i>Analiza în dinamică a activelor și pasivelor consiliilor județene.....</i>	<i>191</i>
3.1.3.1 Analiza în dinamică a activelor.....	192
3.1.3.2 Analiza în dinamică a pasivelor consiliilor județene.....	195
3.2 ANALIZA STRUCTURILOR BILANȚERE CU AJUTORUL RATELOR FINANCIARE.....	198
3.2.1 <i>Analiza activelor cu ajutorul ratelor de structură.....</i>	<i>200</i>

3.2.2	<i>Analiza pasivelor cu ajutorul ratelor de structură</i>	206
3.2.3	<i>Analiza echilibrelor financiare cu ajutorul ratelor</i>	209
3.3	ANALIZA LICHIDITĂȚII ȘI SOLVABILITĂȚII ADMINISTRAȚIILOR LOCALE	216
3.3.1	<i>Analiza lichidității cu ajutorul ratelor financiare</i>	217
3.3.2	<i>Analiza solvabilității administrațiilor locale</i>	223
3.4	ANALIZA PERFORMANȚEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REGIUNEA DE NORD-VEST	236
3.4.1	<i>Dimensiuni conceptuale privind starea de profitabilitate a administrațiilor județene</i>	236
3.4.2	<i>Metoda de analiză a performanței pe baza indicatorilor valorici</i>	240
3.4.3	<i>Analiza financiară a performanței administrației locale utilizând metoda ratelor</i>	250
3.4.3.1	<i>Analiza pe termen scurt a activității operaționale a administrațiilor locale</i>	255
3.4.3.2	<i>Analiza activității operaționale pe termen lung a administrațiilor locale</i>	260
4.	DATORIA PUBLICĂ ȘI RATINGUL ADMINISTRAȚIEI LOCALE	263
4.1	CONCEPTUL DE DATORIE PUBLICĂ LOCALĂ	263
4.2	GESTIONAREA DATORIEI PUBLICE LOCALE	267
4.2.1	<i>Principii de bază ale gestiunii datoriei</i>	267
4.2.2	<i>Instrumente ale datoriei publice locale</i>	269
4.2.2.1	<i>Obligațiunile Municipale</i>	271
4.2.2.2	<i>Împrumuturile de la bănci comerciale sau de la alte instituții de credit</i>	272
4.2.3	<i>Instituțiile responsabile cu gestiunea datoriei publice locale</i>	273
4.3	FACTORII CARE GENEREAZĂ DATORIA PUBLICĂ LOCALĂ	274
4.4	FORMELE ȘI CARACTERISTICILE DATORIEI PUBLICE LOCALE	276
4.4.1	<i>Datoria publică internă locală</i>	278
4.4.2	<i>Datoria publică externă locală</i>	279

4.4.3	<i>Datoria publică internă vs datoria publică externă</i>	281
4.5	STRATEGII DE GESTIUNE A RISCURILOR GENERATE DE DATORIA PUBLICĂ.....	282
4.6	RATINGUL ADMINISTRAȚIILOR LOCALE DIN REGIUNEA NORD-VEST.....	292
4.6.1	<i>Rolul informației financiare în ratingul administrațiilor locale</i>	292
4.6.1.1	Funcția ratingului pe piața financiară.....	292
4.6.1.2	Riscul reflectat în ratingul agențiilor de evaluare.....	293
4.6.2	<i>Agențiile de rating și produsele acestora</i>	295
4.6.2.1	Agenția de rating Standard & Poor’s Rating Group și produsele sale.....	297
4.6.2.2	Agenția de rating Moody’s Investor Service și produsele acesteia.....	300
4.6.2.3	Sistemul agentiei Fitch- IBCA.....	301
4.7	METODE DE EVALUARE A RATINGULUI ENTITĂȚILOR LOCALE.....	305
4.7.1	<i>Modelul Stickney</i>	306
4.7.2	<i>Un model de analiză a ratingului administrațiilor locale</i>	308

INTRODUCERE ȘI STADIUL CUNOAȘTERII

Orice organizatie publica sau privata este nevoie sa devina un sistem orientat pe rezultate si concentrat pe beneficiar.

Stephen G.Haines

CUVINTE CHEIE

Analiza economico-financiară, regiuni, regionalizare, dezvoltare regională, indicatori, analiza locala, rating.

In sinteza, finantele publice pot fi considerate suportul si catalizatorul democratiei si dezvoltarii la nivel local, iar bugetele locale pot fi diferite ca o balanta a veniturilor si cheltuielilor unei noutati administrative-teritoriale pe o perioada de un an.

Decizia de dezvoltare regionala a tarii trebuie sa aiba ca punct de plecare rezultatul care se doreste sa fie obtinut si anume: dezvoltarea mediului economico-social si ca urmare promovarea specificului si competitivitatii regimelor.

Motivatia alegerii acestei teme de cercetare rezista tocmai din necesitatea de a cunoaste si de a intelege dinamica mediului economico-social din regiunea de nord-vest a Romaniei, dar si de a oferi raspunsuri pertinente la intrebari care prezinta un real interes nu doar in literatura de specialitate ci si in mediul academic, dar si in viata cotidiana.

Scopul cercetării este de a realiza o analiză calitativă dar și cantitativă a modificărilor structurale majore (a metodelor) și tendințelor care apar în cadrul politicilor publice, în planul obiectivelor urmărite de acestea, a instrumentelor utilizate și a căilor de transmisie spre economia reală în contextul manifestării unor crize financiare la nivelul economiei, dar mai ales în contextul celei mai recente crize financiare globale și a recesiunii care i-a urmat.

Strategia de cercetare avută în vedere este una complexă: inductivă, deductivă, transversală, cu studii de caz, cantitativă și calitativă.

În ceea ce privește metodologia de cercetare, o parte importată a tezei a avut în vedere cercetarea fundamentală precum și analiză cantitativă și calitativă.

Referitor la structura menționez că teza este împărțită în patru capitole care sper să răspundă cerințelor cercetării propuse.

În primul capitol intitulat “Dezvoltarea regională; concepte, cai de realizare, indicatori de comensurare” sunt prezentate concepte care tin de dezvoltarea regională cu conceptele sale și efectele asupra economiei.

De asemenea, sunt analizate în detaliu indicatorii care stau la baza evidentierii nivelului regional, cu accent pe regiunea de nord-vest a României.

Capitolul al doilea, referitor la Bugetul administrațiilor locale- instrument de alocare a resurselor în profil teritorial, trece în revistă diferitele abordări ale conținutului mecanismului de alocare a resurselor în profil teritorial, finanțelor publice locale, a bugetului local existente în literatura ei de specialitate. În același timp, am realizat o sinteză a celor mai importanți indicatori care pun în evidență modul de execuție a resurselor bugetare. Tot în acest capitol, este prezentat un studiu statistic, pe baza unor modele econometrice cu privire la efectele modului de stocare și de utilizare în regiunea de nord-vest a României.

Capitolul al treilea, intitulat “Analiza modalitatilor de administrare a resurselor financiare din regiunea de nord-vest” debuteaza cu o analiza a bilantului care, dupa parerea noastra constituie una dintre parghiilor macroeconomice care joaca un rol atat de important, nu doar in asigurarea stabilitatii financiare a administratiilor judetene, dar si in asigurarea cu resurse pentru cresterea economica a regiunii analizate si totodata in diminuarea ratei somajului. Tot in acest capitol se realizeaza o scurta descriere teoretica a conceptiilor de performanta in conditiile obtinerii de profit de catre administratiile judetene, precum si o analiza a contului de rezultat patrimonial pentru fiecare judet si pe intreaga regiune de nord-vest a tarii. In partea finala, prezentam un studio statistic al principalelor corelatii intre indicatorii de performanta si indicatorii bilantieri a regiunii de nord-vest.

Capitolul se incheie cu prezentarea principalelor modalitati de asigurare a echilibrelor la nivelul consiliilor judetene din regiunea de nord-vest a Romaniei.

Cel de-al patrulea capitol se refera la istoria publica si ratingul administratiilor locale, isi propune sa raspunda problematicii active privind datoria publica a administratiilor publice precum si evaluarea datoriei publice cu ajutorul unui sistem corelat de indicatori. In partea a doua a capitolului ne-am oprit asupra ratingului administratiilor judetene care constituie un senzor al inabilitatii activitatii desfasurate de acestea pe parcursul perioadei analizate,

In contextul globalizarii statele sunt considerate, pe de o parte, prea mici pentru a face fata problemelor care apar la nivel mondial: economice, de securitate, politici fiscale, politici monetare, ceea ce duce la crearea uniunii suprastatale, iar pe de alta parte ele sunt considerate prea mari pentru a raspunde in mod eficient la problemele cetatenilor si carora le se pot gasi solutii eficiente mai ales la nivel regional sau local.

In vederea evidentiei aspectelor legate de dezvoltarea regionala se impune a se clarifica aspectele care fac diferenta intre *regionalism si regionalizare*.

Punctul de plecare al regionalizarii il constituie eliminarea dezechilibrelor regionale prin descentralizarea sau deconcentrarea la nivel regional a unor activitati sau competente aflate anterior la nivel central. Aceasta se concretizeaza in acte ale administratiei locale care sunt expresia unei vointe politice centrale in acordarea autonomiei locale.

Din analiza intreprinsa am constatat ca produsul intern brut (PIB) al Regiunii Nord-Vest totalize, in anul 2005, 34323,1 miliarde lei, reprezentand 11,88% din Produsul intern brut al Romaniei. Pondere PIB regional in PIB national a fost aproape constanta pe parcursul perioadei analizate, inregistrand urmatoarele valori: 2005- 11,88%; 2006- 11,84%; 2007- 11,79 %; 2008-11,77%; 2009-11,81%; 2010- 11,82%; 2011-11,80%; in perioada urmatoare se prognozeaza ca indicatorul se va mentine la nivelul anului 2011, respectiv 11,81%.

Imbunatatirea discrepantei fata de nivelele national se regaseste si in ceea ce priveste indicele de disparitatea interregional al produsului intern brut pe locuitor dintre regiuni si regiunea cu valoare minima inregistrata in regiunea Nord-Est. Se constata o usoara reducere a decalajului, aceasta ca urmare a unei cresteri economice regionale superioare in regiunile mai putin dezvoltate.

Pe de alta parte imbunatatirea discrepantei indicelui de disparitate interregional al castigului salarial mediu net lunar, pune in evident o usoara reducere a decalajului dintre valoarea minima inregistrata in regiunea Nord-Vest in perioada 2008-2012.

Procesul de reducere a discrepantelor dintre zonele dezvoltate si cele ramase in urma este unul de durata si se realizeaza in etape succesive. Chiar daca ritmurile cresterii economice sunt superioare in zonele cu un nivel scazut de dezvoltare , totusi economiile regiunilor dezvoltate nu stagneaza ci se situeaza si ele pe un trend ascendent

aceasta reflectându-se în intensitatea reducerii decalajelor. Din acest motiv, diminuarea disparitatilor teritoriale trebuie să reprezinte o componentă esențială a strategiei de integrare în Uniunea Europeană.

Administrația este o componentă de neînlaturat în viața noastră de zi cu zi. În fiecare situație, în fiecare clipă a vieții noastre ne lovim de așa-numită organizare administrativă. Chiar și atunci când, ne plimbăm pe stradă sau mergem la servicii, ne adresăm unuia dintre aleșii noștri, sau unui funcționar al primăriei, ori ne uităm la televizor.

Când vorbim de administrație publică ne gândim automat la totalitatea autorităților administrative existente într-un stat care se ocupă de problemele administrative și în special doresc să facă referire la problemele de ordin financiar, la bugetul local și întreg procesul bugetar la nivelul unei comunități locale.

Concepută ca o politică a solidarității la nivel european, politica regională se bazează în principal pe solidaritate financiară, adică pe redistribuirea unei părți din bugetul comunitar realizat prin contribuția statelor membre către regiunile mai puțin prospere. Printre mijloacele esențiale de intervenție financiară utilizate pentru susținerea acestei politici, se află așa-numitele instrumente structurale, categorie care cuprinde fondurile structurale - Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul Social European (FSE) - și Fondul de Coeziune (FC).

În literatura de specialitate sunt puține abordări ale analizei pe bază de bilanț în instituțiile publice, și mai multe abordări ale acestei problematice în întreprinderi. De aceea, am considerat că o primă dimensiune a analizei financiare în instituțiile bugetare o reprezintă analiza resurselor reflectate în bilanțul acestora. Contabilitatea a pus la dispoziția utilizatorilor o situație de sinteză, și anume bilanțul.

Având în vedere analizele întreprinse, putem concluziona că solvabilitatea consiliilor județene analizate este bună.

Pe de altă parte nivelul de îndatorare a administrației județene nu generează riscuri semnificative pentru continuarea activității.

Starea de profitabilitate a unei administrații publice este indisolubil legată de performanța acesteia, cu toate că între cele două concepte nu se poate pune semnul egalității. Abordarea profitabilității este un concept des întâlnit în analiza întreprinderii și mai puțin în analiza performanței administrației publice.

După părerea noastră, eficiența administrațiilor locale este condiționată de desfășurarea de către acestea a unei activități raționale, eficiente, rentabile.

În economia de piață, activitatea economică rațională este activitatea care generează un *excedent* și care se regăsește în contul de rezultat patrimonial. Excedentul activității administrației locale este puțin tratat în literatura de specialitate, dar aceasta poate fi tratată ca și termenul de profit, des întâlnit la entitățile economice.

Din analiza indicatorului ROE se constată o creștere pe intervalul 2008 - 2010 de la -1,36% în anul 2008 la 6,74% în anul 2010, și o diminuare a nivelului acestuia de la 5,94% în anul 2007 la -1,36% în anul 2008, și de la 6,74% în anul 2010 la 6,08% în anul 2011. Privită prin prisma activității viitoare, constatăm că fondurile proprii nu generează suficient profit, și din această cauză se impune o analiză mai atentă asupra componenței acestor capitaluri, în special a rezervelor și a altor fonduri, care sunt în fapt fonduri scriptice care nu contribuie practic la generarea de profit.

Așa după cum am prezentat pe scurt și în capitolul al treilea datoria publică reprezintă un subiect de mare interes, problemă urmărită de-a lungul anilor și care a produs diverse tragedii țărilor datornice. Printre țările afectate de acest fenomen s-a numărat și țara noastră, care în jurul anilor '80 a avut parte de o perioadă destul de dificilă în ceea ce privește gestionarea datoriei publice, în special a datoriei externe. Soluția rezolvării acestei dificultăți a venit odată cu schimbarea regimului politic. Autoritățile publice din perioada comunistă au fost preocupate de plata întregii datorii externe acumulate până la acel moment, reprezentând unul dintre aspectele pozitive ale regimului.

Criza financiară internațională a determinat mai mult ca niciodată ca agențiile de rating precum Moody's, Standard & Poor's, Fitch IBCA și Thomson Bank Watch să întocmească rapoarte trimestriale cu privire la ratingul băncilor, marilor corporații, municipalități și a țărilor pentru evidențierea riscului la care se expun investitorii. Pentru aceasta agențiile prelucrează o serie de informații financiare și informații nefinanciare referitoare la standingul emitenților de titluri pe piața financiară.

Informațiile financiare sunt preluate din situațiile financiare, prognozele, programele de investiții interne și internaționale, și care după selectare și ajustare vor sta la baza stabilirii ratingului celor evaluați.

După părerea noastră, prin sistemul LICOS se creează, un limbaj financiar universal pe care fiecare îl poate vorbi și înțelege. Un rezultat important poate fi considerat îmbunătățirea comunicării, ceea ce permite o mai bună înțelegere a conceptelor de bază împreună cu o angajare în atingerea unei uniformități a calității și a întăririi fiecărei instituții, la scara individuală, prin îmbunătățirea domeniilor operaționale deficitare.

După părerea noastră, prin acest sistem se creează, un limbaj financiar universal pe care fiecare îl poate vorbi și înțelege. Un rezultat important poate fi considerat îmbunătățirea comunicării, ceea ce permite o mai bună înțelegere a conceptelor de bază împreună cu o angajare în atingerea unei uniformități a calității și a întăririi fiecărei instituții, la scara individuală, prin îmbunătățirea domeniilor operaționale deficitare.

Standardizarea informației financiare elimină în acest fel diversitatea și oferă un instrument eficient și efectiv de comparare a performanțelor instituțiilor bugetare, la scară națională.

Un aspect foarte important al ratingurilor comparative LICOS îl reprezintă obiectivitatea, întrucât în sistemul de notare nu sunt incluși indicatori calitativi care după părerea noastră sunt subiectivi. Aceasta este o diferență semnificativă față de alte sisteme de rating, care oferă

echipei manageriale un punctaj bazat pe judecata subiectivă și generală a analistului.

Pe lângă utilitatea sa ca instrument managerial, sistemul LICOS oferă cadrul unei supervizări unitare. Instituțiile bugetare pot folosi indicatorii financiari generați de LICOS pentru a efectua analize trimestriale sau lunare ale tuturor domeniilor cheie ale activității unei instituții bugetare. Aceste evaluări sunt foarte importante pentru observarea *tendențelor și pentru detectarea ariilor deficitare* de operare la instituțiile bugetare.

Prin standardizarea indicatorilor financiari cheie, toate părțile interesate urmăresc același lucru: *ceea ce este important pentru cel care analizează, este important și pentru managerul instituției bugetare.*

În cercetarea întreprinsă am avut în vedere faptul că pentru evaluarea riscului de audit, trebuie evaluat ratingul instituției bugetare stabilit printr-un sistem precum LICOS.

Există două metode de bază prin care probabilitatea falimentului poate fi estimată în mod indirect. Una este estimarea unui rating la fiecare nivel al datoriei și asocierea unei probabilități de faliment ratingului respectiv. Un exemplu este dat în tabelul de mai jos:

Ca o concluzie generală se poate afirma faptul că analiza financiară prin procedeele și metodele sale, prin sistemul de indicatori financiari și prin sistemele de rating construite pe baza unui sistem corelat de indicatori, poate contribui la evaluarea corectă erorilor, fraudelor și riscurilor la care este expusă în permanență o instituție bugetară.