

**Maria-Andrada GEORGESCU**

**MANAGEMENT  
FINANCIAR PUBLIC LOCAL**



Copyright © 2010, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**Editurii Pro Universitaria**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**GEORGESCU, MARIA-ANDRADA**

**Management financiar public local/** Maria-Andrada

Georgescu. - București : Pro Universitaria, 2010

Bibliogr.

ISBN 978-973-129-596-1

938.24(134)

# MANAGEMENTUL FINANCIAR AL COMUNITĂȚILOR LOCALE

### 1.1. Introducere în managementul financiar public

Între problemele fundamentale ale României, un loc important și actual îl dețin:

- finanțarea;
- riscul;
- performanța.

Enumerarea problemelor, nu începe cu *producția, cercetarea, comercializarea sau alte activități, considerate până acum importante*, ci cu **finanțarea, cu asigurarea resurselor financiare**.

**Principalii factori care duc la creșterea rolului managementului financiar sunt:**

- competiția tot mai dură între organizații;
- schimbările tehnologice rapide;
- dinamica ratelor inflației și dobânzilor;
- nesiguranța economiei mondiale;
- rolul hotărâtor al managementului financiar în *stabilitatea, afirmarea și creșterea* valorii organizației.

**Managementul financiar** reprezintă ansamblul principiilor, metodelor, instrumentelor, obiectivelor, specifice ale organizației având drept **scop poziționarea constituirii și utilizării resurselor economico – financiare**.

Specialiștii consideră că managerul financiar trebuie să se implice, cu toată competența și activitatea, cel puțin în următoarele trei domenii: în investiții (este cea mai dificilă și importantă decizie); în finanțare; în managementul activelor. Obiectivul său global este acela de a asigura: eficiența utilizării capitalului; crearea fondurilor necesare organizației; suportul financiar necesar performanțelor de piață ale organizației.

Sarcinile managementului financiar constau în:

- a) evaluarea efortului, în plan financiar, a tuturor acțiunilor ce urmează a fi întreprinse într-o perioadă de gestiune dată;
- b) asigurarea, la momentul oportun în structura și condițiile de calitate reclamate de nevoi, capitalul, la un cost cât mai scăzut posibil;
- c) urmărirea modului de utilizare a capitalului și influențarea factorilor de decizie din celelalte centre de responsabilitate, în direcția asigurării unei utilizări eficiente a tuturor fondurilor atrase în circuit;
- d) asigurarea și menținerea echilibrului financiar pe termen scurt și termen lung în concordanță cu nevoile organizației;
- e) urmărirea obținerii rezultatului financiar scontat și repartizarea acestuia pe destinații.

Unele din conceptele importante în managementul financiar public sunt:

- **economia resurselor** - achiziționarea inputurilor la un nivel de calitate specificată și la cel mai scăzut cost posibil ,
- **eficacitatea** implică producerea rezultatelor dorite,
- **eficiența** arată cât de bine au fost folosite resursele în efortul de obținere a rezultatelor dorite,
- **valoare pentru bani** - obligația instituțiilor publice de a **demonstra atingerea** obiectivelor **pe baza economiei resurselor, eficienței și eficacității**.

Exigențele managementului financiar public modern sunt reprezentate de:

- căutarea eficacității;
- recunoașterea responsabilităților individuale în exercitarea misiunilor publice;
- descentralizarea responsabilităților;
- introducerea și dezvoltarea managementului strategic;
- contractarea unor servicii către sectorul privat,
- introducerea tehnicilor moderne de management.

## 1.2. Funcțiile managementului financiar public<sup>1</sup>

Formulate pentru prima oară de către Henry Fayol în anul 1916, funcțiile managementului pot fi definite utilizând cinci infinitive: a prevedea, a organiza, a comanda, a coordona și a controla.

În categoria funcțiilor managementului public se includ:

- funcția de previziune;

---

<sup>1</sup> Filip Petru (2007), *Managementul administrației publice locale*, Editura Economică, București, pp. 33-43

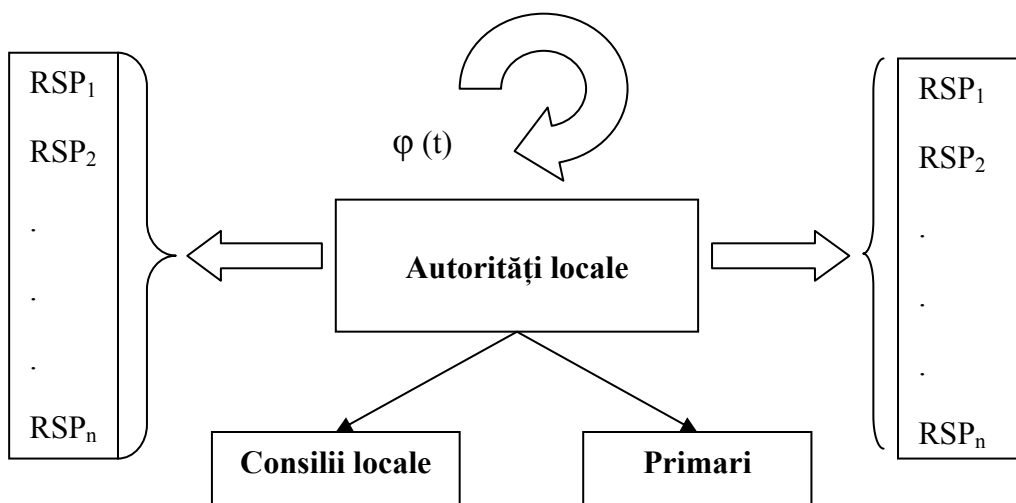
- funcția de organizare-coordonare;
- funcția de motivare;
- funcția de administrare;
- funcția de control-evaluare.

De modul în care managerii publici și ordonatorii de credite vor înțelege conținutul, dar și particularitățile funcțiilor managementului public va depinde, în cele din urmă, eficiența gestionării resurselor, indiferent de natura acestora (resurse materiale, financiare și umane).

### Funcția de previziune:

Funcția de previziune reprezintă ansamblul proceselor de management care se desfășoară în instituțiile publice prin care se determină principalele sale obiective în strânsă interdependență cu cele ale altor instituții din sectorul public și în funcție de nevoile publice generale și specifice, modalitățile de realizare și resursele financiare și materiale necesare pentru atingerea lor.

Interpuse între nevoile și serviciile publice, pe de o parte, și resursele necesare finanțării, pe de altă parte, autoritățile locale (consiliile locale și primarii) pot aborda funcția de previziune într-o viziune sistemică:



*Figura 1.1. Abordarea sistemică a funcției de previziune*

Scopul principal al funcției de previziune este de a stabili obiectivele, pe termen scurt sau lung, pentru a satisface nevoile generale și specifice de servicii publice ale comunităților locale, distingându-se câteva particularități, și anume:

- a) obiectivele trebuie formulate ținând cont de cadrul legislativ specific și general în cadrul cărora funcționează administrațiile locale (de exemplu, Legea administrației publice locale, Legea finanțelor publice locale, legile bugetare anuale etc.);
- b) obiectivele trebuie să corespundă nevoilor specifice ale comunităților locale, în categoria acestora fiind încadrate: modernizarea de drumuri, iluminatul public, spațiile verzi, întreținerea și repararea unităților școlare etc.

Particularitățile menționate, alături de planurile de acțiune elaborate, termenele de realizare, resursele consumate și rezultatele obținute, dau contur strategiilor de dezvoltare economico-socială ale comunităților locale, elaborate și aprobate în conformitate cu normele legale în vigoare (vezi art. 38 alin 1 Legea 215/2001).

Funcția de previziune se exercită la nivelul comunităților locale sub *două forme*:

- **previziunea obiectivelor**, formulate în acord cu nevoile specifice ale comunităților locale și cadrul legislativ de funcționare, obiectivele pe termen lung sau scurt cuprinse în strategiile de dezvoltare economico-socială ale entităților.

Obiectivele previzionate, în acest context, trebuie să țină seama și de o serie de *particularități*:

- a) potențialul comunităților locale: are la bază potențialul de resurse umane, materiale și financiare angrenate în procesul de prestare a serviciilor publice de interes local;
- b) angajamentul politic, electoral față de electorat, al ordonatorilor principali de credite;
- c) nivelul de profesionalizare al funcționarilor publici, în funcție de experiență sau nivel de pregătire profesională;
- d) valorile culturii organizaționale specifice comunităților locale;
- e) sistemul de motivare a funcționarilor publici;
- f) mijloacele materiale și baza tehnico-materială de care dispune comunitatea locală.

- **previziunea stării financiare a comunităților locale**, elaborată pe baza normelor legale în vigoare (legea nr. 273/2006), are la bază proiecția performanței financiare pe orizonturi de timp, de regulă 3-5 ani, pentru a identifica eventualele excedente/deficite de trezorerie.

Calcululele matematice deosebit de complexe conduc, în cele din urmă, la cuantificarea valorică a obiectivelor previzionate, ținându-se cont și în această situație de o serie de *particularități*, precum:

- a) potențialul fiscal al unităților administrativ-teritoriale, format din totalitatea valorilor impozabile (terenuri și clădiri) și evoluția lor pe orizonturi de timp cuprinse între 3-5 ani;

- b) factorii care influențează modificarea valorii impozabile determinate de migrarea forței de muncă, realizarea de investiții pe plan local, inclusiv de facilitățile oferite de comunitățile locale pentru investitori.

Previziunea obiectivelor, alături de previziunea performanței financiare a comunităților locale, dau contur funcției de previziune a managementului public, a cărei misiune de bază rămâne elaborarea obiectivelor armonizate cu strategiile formulate la nivel național.

### **Funcția de organizare - coordonare:**

Organizarea financiară definește: competențele, autoritatea, responsabilitatea, incluzând activitățile necesare: îndeplinirii obiectivelor financiare ale organizației, repartizării lor ca sarcini pe salariați și structuri organizatorice; poziționării lor într-un cadru bine conturat de adoptare și urmărire a deciziilor.

Funcția de coordonare financiară include toate activitățile prin care se corelează deciziile și acțiunile personalului organizației și ale subsistemelor sale în cadrul strategiilor, procedurilor tactice și a sistemului organizatoric adoptate.

### **Funcția de motivare (antrenare):**

Antrenarea financiară vizează ansamblul activităților prin care se determină personalul organizației să realizeze obiectivele stabilite cu ocazia previziunii financiare, în condițiile de eficiență stabilite.

### **Funcția de administrare:**

Funcția de administrare constă în ansamblul proceselor de management prin care se gestionează resursele materiale, financiare, umane și informaționale în vederea realizării obiectivelor previzionate.

Viziunea sistemică asupra acestei funcții este lămuritoare în acest sens.

Resursele financiare, umane, materiale sau informaționale sunt supuse unor procese de transformare  $\Phi(t)$  pentru obținerea de servicii publice  $SP_1, SP_2, \dots, SP_n$  cu un grad de satisfacere a interesului public cât mai ridicat.

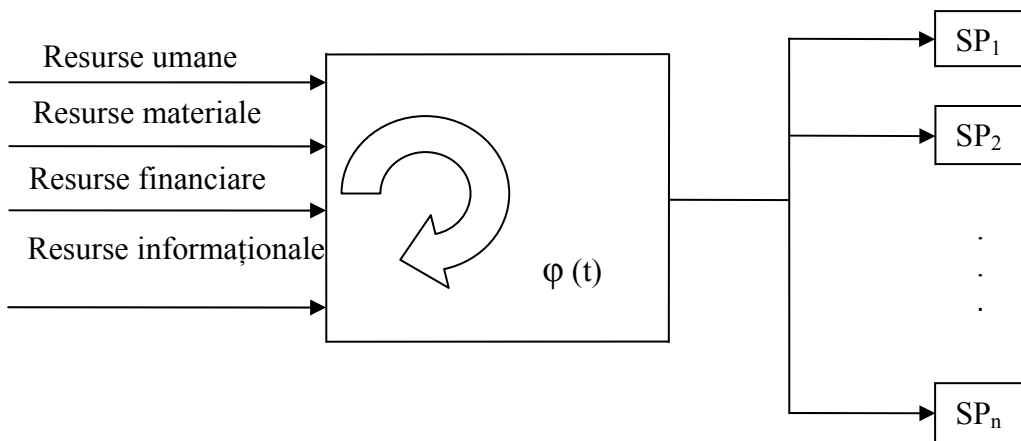
**Dimensiunea materială și patrimonială**, prima componentă a funcției de administrare, are la bază procedurile de achiziție a resurselor materiale și de valorificare a resurselor patrimoniale, de regulă terenuri și clădiri.

**Dimensiunea financiară**, a doua componentă a funcției de administrare, are la bază aplicarea teoriei celor 3E, respectiv economicitatea, eficacitatea și eficiența. Indiferent de forma pe care o îmbracă, caracteristic resurselor financiare este caracterul lor limitat, iar, din această perspectivă, interesul pe termen lung și scurt al managerului public trebuie să fie concentrarea eforturilor pentru elaborarea de strategii de dezvoltare locală care să aibă la bază extinderea bazei impozabile (realizarea de investiții în terenuri și clădiri), dar și de creare a unor locuri de muncă noi.

**Dimensiunea umană**, a treia componentă a funcției de administrare, are în vedere modul de gestionare a resurselor umane. Dincolo de preocupările permanente pentru identificarea celor mai bune criterii de selectare a resurselor umane, dar și de promovare pe trepte sau grade profesionale ori de pregătire pe seama cursurilor de perfecționare, stă sistemul de salarizare, riguros și neflexibil, orientat nu spre susținerea performanței, cât mai ales pentru sistemul de salarizare ancorat în „teoriile” nejuste ale studiilor și vechimii în muncă. Pentru a stimula performanța, managerul public este „obligat” să apeleze la sistemul de motivare înrădăcinat în reglementările legale în vigoare.

**Dimensiunea informațională**, ultima componentă a funcției de administrare, are la bază managementul informației care însoțește atât procesul de administrare a resurselor financiare, cât mai ales modul de obținere a serviciilor publice (inclusiv prestarea acestora).

Cele patru dimensiuni ale funcției administrative dau contur procesului delicat și complex de transformare a resurselor, indiferent de forma pe care o îmbracă, în servicii publice destinate cetățenilor.



*Figura 1.2. Viziunea sistemică asupra funcției de administrare*

### **Funcția de control-evaluare**

Funcția de control-evaluare este definită ca ansamblul proceselor de management prin care se compară rezultatele obținute cu obiectivele previzionate, se verifică legalitatea activităților desfășurate în cadrul instituției publice, se măsoară și se analizează abaterile și se identifică modalitățile concrete a cauzelor care le-au determinat.

Exercitarea funcției de control-evaluare implică parcurgerea succesivă a următoarelor *etape*:

- *compararea rezultatelor* cu obiectivele previzionate și cu cadrul legislativ existent;

- *determinarea abaterilor* pozitive sau negative;
- *analiza cauzală* a abaterilor constatate atât din perspectiva organizației cât și din cea legală;
- *formularea modalităților de acțiune* pentru diminuarea intensității cauzelor care au generat abaterile negative și amplificarea influenței cauzelor care au determinat abaterile pozitive;
- *fundamentarea deciziilor administrative* pentru aplicarea propunerilor formulate;
- *urmărirea executării deciziilor și sesizarea efectelor* imediate, pe termen mediu și lung;
- *adaptarea permanentă* a instituției publice pentru a asigura realizarea obiectivelor previzionate.

Principalele cerințe pentru exercitarea controlului, în general și în instituțiile publice, în special, sunt:

- controlul să fie *continuu*, adică să se desfășoare pe toată perioada de activitate a instituției publice;
- controlul să fie *selectiv*, adică să se concentreze asupra aspectelor esențiale, relevante;
- controlul să fie *realizat de personal specializat* în domeniul de activitate al instituției sau autorității publice și în domeniul legislației;
- controlul să fie *preventiv*, adică să urmărească nu atât constatarea unor abateri, cât mai ales identificarea cauzelor care pot crea dificultăți în ceea ce privește realizarea obiectivelor previzionate sau apariția unor disfuncționalități;
- controlul să aibă *finalitate*, adică să se concretizeze în decizii clare, coerente, care urmează a fi executate într-o perioadă de timp determinată;
- controlul să fie *realist, obiectiv*, adică să se bazeze pe date și informații reale, rezultate din observări și analize directe;
- controlul să fie *eficient*, adică să permită realizarea obiectivelor pentru care a fost declanșat cu costuri minime.

Din această perspectivă, funcția de control-evaluare pentru sistemul administrativ local este exercitată de:

- a) mediul extern (Curtea de Conturi), prin efectuarea controlului de legalitate și a auditului financiar, fiind relevant în cadrul acestei etape calculul unor indicatori de performanță;
- b) mediul intern (controlul financiar preventiv și auditul public intern) propriu al structurii din administrația publică locală.

Cele mai mari dificultăți se întâlnesc la evaluarea rezultatelor, pentru ca mai apoi acestea să fie confruntate cu obiectivele previzionate, întrucât rezultatele, de regulă, nu pot fi cuantificate sub forma performanței financiare. De asemenea, un

rol hotărâtor în exercitarea funcției de control-evaluare îl are identificarea abaterilor de la obiectivele previzionate și apoi pe seama acestora, adoptarea de măsuri pentru corectare. Teoretic, particularitățile funcției de control-evaluare sunt clare, însă, în practică, lipsa de indicatori pentru măsurarea rezultatelor și a abaterilor deopotrivă este o problemă care frământă specialiștii din administrația locală preocupați de obținerea unei finalități cât mai performante în activitatea desfășurată.

### **1.3. Mecanismul financiar de funcționare al comunităților locale**

Complex și delicat, mecanismul financiar este prezentat ilustrativ în figura 1.3<sup>2</sup>.

Descrierea mecanismului în vederea cuantificării impactului asupra managementului financiar public al comunităților locale este relativ simplă:

- impozitele și taxele colectate de la contribuabili sub forma veniturilor fiscale, în condițiile reglementărilor legale în vigoare, sunt supuse principiului depersonalizării (își pierde sursa de proveniență) pentru a finanța portofoliul de servicii publice, pe care sunt obligate să le presteze comunitățile locale, pe baza descentralizării serviciilor între autoritățile locale, județene și centrale;
- sumele prelevate din bugetul de stat completează deficitul de resurse, urmând, practic, același traseu invariabil al depersonalizării și finanțării serviciilor publice. Acestea sunt rezultatul decalajului în modelul de buget al Europei Continentale dintre transferul de responsabilități înaintea transferului de resurse către autoritățile locale;
- ordonatorii de credite aranjați după o arhitectură a rețelelor ramificate, disciplinați, își autorizează unul pentru altul accesul la resursele bugetului local, utilizând ca instrument „necunoscutul” credit bugetar, pentru a da viață domeniilor funcționale  $D_1, \dots, D_n$  ce corespund serviciilor publice pe care, în interesul cetățenilor, comunitățile locale trebuie să le presteze.

---

<sup>2</sup> Filip, Petru, *op. cit.*, p. 17