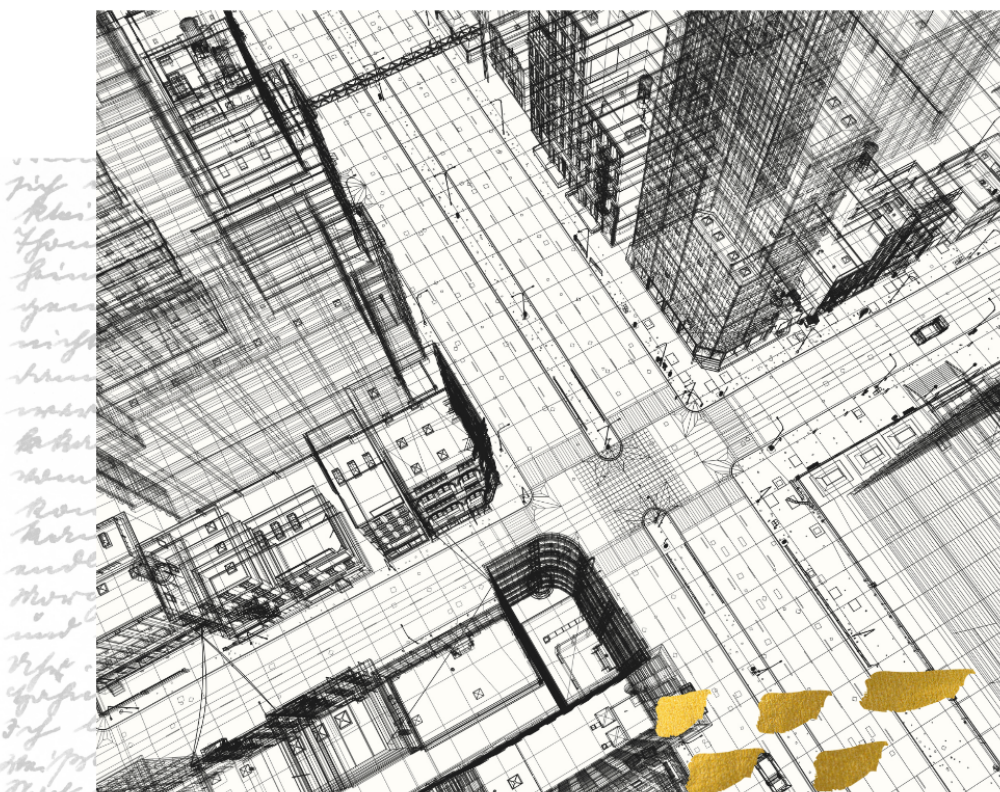


# TRANSPARENȚA BUGETELOR DE MUNICIPII

REPUBLICA FUNKY

ediția **2022**



Lucrăm împreună pentru o Europă  
verde, competitivă și incluzivă.

Proiect derulat de:



# Cuprins

## ■ Cuprins

## ■ Sumar

## ■ Introducere

## ■ Adoptarea bugetelor – oportunitate de implicare a cetățenilor

### ■ Ce ar însemna bugete locale deschise?

### ■ Ce se întâmplă la adoptarea bugetelor locale

## ■ Standarde și obligații legale în aprobarea bugetelor locale

## ■ Ce s-a întâmplat în realitate

### ■ Publicarea proiectelor de buget local

### ■ Timpul scurs între publicarea și adoptarea proiectelor de buget

### ■ Cât de deschise sunt municipiile – top 2022

## ■ Concluzii

## ■ Anexă

## Sumar

Anul 2022 a fost un an de așezare pentru bugetele publice – cel puțin din perspectiva calendarului de aprobare a acestora, cele mai multe dintre municipalități au făcut eforturi de a avea bugete noi din primele două luni ale anului. Cu toate însă că bugetele municipalităților au fost aprobate ceva mai devreme față de 2021, tot suntem departe de calendarul normal și legal care impune bugete noi pentru un fiscal nou. În acest an, întârzierea a fost de „doar” două luni în cele mai bune dintre cazuri. În 2022 stăm mult mai bine decât în 2021, cu 74 de municipalități având bugetele adoptate în termenul legal (aproximativ 68%), iar 19 dintre ele își aprobaseră bugetele până la final de februarie 2022.

Analiza de față s-a uitat la modul în care cele 103 municipalități din România și sectoarele Bucureștiului au reușit în 2022 să acopere măcar minimul legal în termen de transparență și participare publică în procesul de elaborare a bugetelor locale. Anul 2022 a fost un an în care bugetul de stat nu a întârziat mult mai mult ca în alți ani, însă a fost aprobat în timpul sărbătorilor de iarnă (și cu zilele libere aferente), ceea ce a dus la unele întârzieri în procesul de adoptare la nivel local a noilor bugete pentru 2022. Cercetarea a avut ca termen limită pentru culegerea datelor sfârșitul lunii februarie pentru că în acest an termenul legal pentru publicarea proiectelor de buget era 12 ianuarie, iar pentru adoptarea lor, 11 februarie 2022.

Analiza evaluează cum stau municipiile din România când vine vorba de transparență și oportunități de participare pentru cetățeni, dar și în termeni de timp disponibil pentru consiliile locale astfel încât să își exercite rolul de supervizare a procesului bugetar. Bugetele locale sunt indexate pe baza a șase criterii, cu un scor maxim posibil de 10 puncte (o „notă de trecere” se putea obține respectând minimele criterii legale).

Per total, în anul 2022 sunt niște îmbunătățiri la capitolele de transparență și participare, bugetele locale fiind mai deschise. Acest lucru este și un indicator că un buget de stat adoptat mai devreme ajută într-o planificare mai rapidă inclusiv la nivel local. În ciuda faptului că în acest an calendarul de elaborare a proiectelor de bugete locale s-a suprapus și peste Anul Nou, multe dintre municipii s-au străduit să fie cu bugetele gata în timpul legal și să aibă un buget „pe curat” încă din luna februarie.

Sunt și câteva municipii care au început consultările cu cetățenii foarte devreme, punând în dezbatere publică proiecte de buget imediat după publicarea bugetului de stat în Monitorul Oficial: Municipiul Slatina a inițiat dezbateră pe 28 decembrie, iar Satu Mare pe 30 decembrie. De asemenea, imediat după Anul Nou, Caracal și Suceava și-au publicat proiectele de buget pe 3 ianuarie 2022. Merită menționat și că Satu Mare, Slatina și Suceava au fost și anul trecut cele mai rapide municipalități în publicarea proiectelor de bugete, ceea ce conturează o bună practică la nivelul acestora.

Însă această imagine de ansamblu ne arată că doar Primăria Sector 6 a reușit să obțină 9/10, însă spre deosebire de anul precedent deja avem o îmbunătățire semnificativă – dacă în 2021 doar Timișoara avea 8/10 puncte, în 2022 avem cinci municipalități care au obținut acest punctaj: Alexandria, Brașov, Deva, Hunedoara, Pitești.

Sunt însă și 33 de municipii din cele 109 nu au reușit să ia nici măcar „notă de trecere”, având scorul de 4 sau mai puțin. Pentru acestea nu am reușit să identificăm informații actualizate privind bugetele locale pe anul 2022 sau pentru care informațiile sunt minimale, lipsind elementele esențiale pentru a putea asigura principiul transparenței bugetare.

Problema transparenței și a oportunităților de participare pentru cetățeni rămâne însă una foarte mare - mult prea multe municipalități au informația disponibilă în formate ilizibile (pdf scanat), greu accesibile (într-un colț de site aflăm că totuși cetățenii ar putea participa la dezbaterile pe buget) sau indisponibile de o manieră coerentă (informația este împărțită în diverse secțiuni). Din păcate, cu câteva excepții, la acest capitol nu există multe îmbunătățiri sau problemele majore observate sunt aceleași ca anul trecut. De aceea, și recomandările noastre rămân, din păcate, aceleași ca în analiza precedentă.

## Introducere

Acest raport reprezintă a doua ediție a unui studiu pornit în 2021 pentru a evalua felul în care autoritățile locale sunt deschise față de cetățeni. Pentru aceasta am efectuat și în 2022 analiza transparenței și deschiderii autorităților locale în adoptarea bugetelor locale. Raportul acoperă cele 103 municipii din România + sectoarele Bucureștiului și cum acestea au ales să respecte principiile legale în ce privește adoptarea bugetelor, dar și modul în care au generat (sau nu) dezbateri reale pe prioritățile de finanțare ale comunităților.

Municipiile, orașele și comunele ar trebui să fie primul loc în care democrația este una deschisă către cetățean. Nivelul local este cel optim pentru o schimbare de paradigmă a implicării civice și politice a cetățenilor, cu rezultate rapide și de impact, care pot stimula cetățenii să repete inițiativa. Bugetele locale sunt printre cele mai importante ocazii cu care autoritățile administrației publice locale pot implica cetățenii și alți actori interesați în conversații de substanță despre prioritățile comunității lor.

Cu toate acestea, în majoritatea localităților din România nu există un cadru coerent de dialog constant între cetățeni, ONG-uri și autorități locale. Interesul pentru o implicare continuă în decizia publică este mic, deși prezența la urne pentru alegeri locale este depășită doar de cea de la alegerile prezidențiale. Nu există o cultură puternică a participării publice, spre deosebire de țările nordice, de pildă. Mai mult, legea care reglementează transparența decizională la nivelul administrației oferă un cadru minimal care de multe ori rămâne doar un deziderat pe hârtie.



## ➔ Adoptarea bugetelor – oportunitate de implicare a cetățenilor



Momentul de elaborare și aprobare a bugetelor este poate momentul cel mai bun pentru ca administrația să se deschidă către comunitate. Guvernării influențează direct bunăstarea cetățenilor atunci când hotărâsc ce impozite trebuie percepute, ce servicii să fie furnizate sau cât de mult se îndatorează. Deciziile bugetare au impact mai ales în rândul categoriilor cele mai defavorizate. Vor avea cetățenii cei mai vulnerabili oportunități pentru o viață mai bună în urma acestor decizii bugetare? Cresc șansele ca răspunsul să fie „da”, dacă guvernele locale și centrale informează proactiv și implică cu adevărat publicul în luarea acestor decizii vitale care le afectează viața.

Mai mult, deschiderea bugetelor vine la pachet cu o democrație mai incluzivă și economii mai stabile, atrăgătoare pentru investitori. Țările care își deschid bugetele au deficit mai mic, costuri de împrumut mai mici, bugete mai credibile, instituții democratice mai puternice, colectarea de venituri mai solidă și rezultate de dezvoltare mai bune. Acestea sunt lucruri care merg dincolo de clișeu și se pot observa în studii precum [Open Budget Survey](#), un instrument de cercetare independent, comparativ și bazat pe date obiective, prin care se evaluează modul în care autoritățile cheltuie banii publici, la care organizația noastră contribuie prin analiza României.

Pornind de la experiența și standardele internaționale, bugetele deschise presupun trei indicatori macro, acceptați la nivel internațional:



### Transparență

În ce măsură are publicul acces la informații legate de buget?



### Participarea publicului

În ce măsură există oportunități formale prin care cetățenii pot lua parte la procesul bugetar?



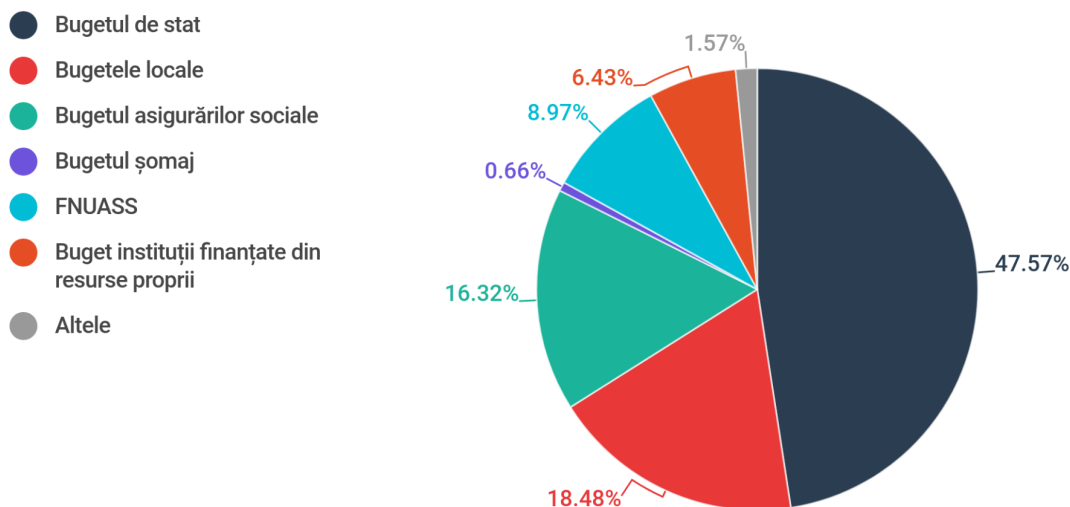
### Supervizare bugetară

Care este aportul legislativului sau al autorităților de audit în tot procesul?

## ↔ Ce ar însemna bugete locale deschise?

Elementele legate de transparență, participare și supervizare a procesului bugetar sunt valabile și la nivel local. Pe lângă responsabilitatea și transparența de care trebuie să dea dovada autoritățile la nivel central când aprobă bugetele, aceleași principii se aplică și pentru decidenții de la nivel local, cei cu care cetățenii ar trebui să poată interacționa cel mai ușor. Când ne gândim la faptul că autoritățile locale și aleșii locali au în sarcina lor peste 18% din totalul cheltuielilor publice, înțelegem de ce e necesar să fie cât mai mulți cetățeni cu ochii antrenați în urmărirea bugetelor locale.

Cheltuieli 2021



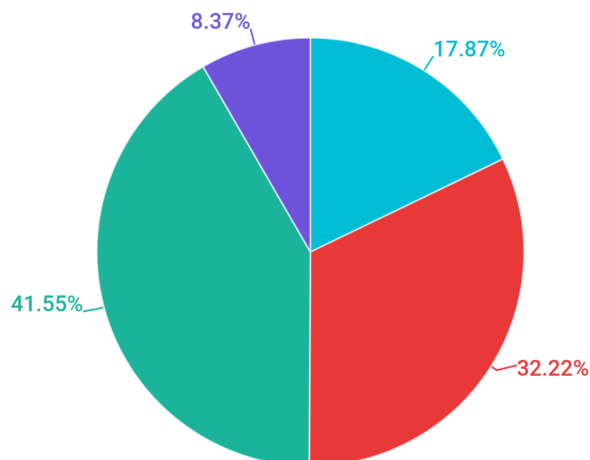
**Sursa:** [Ministerul Finanțelor Publice](#), cifre exprimate în miliarde lei.

Trebuie spus și că sumele gestionate de autoritățile locale au crescut în anul 2021 de la 95.6 miliarde lei la 102.6 miliarde lei, chiar dacă pe fondul pandemiei acestea reprezintă un procent mai mic din totalul bugetului general consolidat (scăzând de la 28% la 18%).

Din tot ce se gestionează la nivel local, bugetele municipiilor sunt cele mai consistente, ajungând la peste 42% din totalul bugetelor locale:

## Cheltuieli bugete locale

- Consilii județene
- Comune
- Municipii
- Orașe



Sursa: [Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației](#), cifre exprimate în miliarde lei.

Politica fiscal-bugetară este una destul de complicată și tehnică, de aceea trebuie avut în vedere care este cadrul legal aplicabil dacă vrem să analizăm cât de deschise sunt bugetele:

### 1. TRANSPARENȚĂ



Accesul la datele bugetare este garantat prin Legea 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public (art. 5 prevede publicarea din oficiu a surselor financiare, bugetului și bilanțului contabil de către fiecare autoritate sau instituție publică), dar și specific prin Legea 500/2002 privind finanțele publice (art. 9 definește principiul publicității bugetare) și prin Legea 273/2006 privind finanțele publice locale (art. 8 definește principiul transparenței și publicității).

### 2. PARTICIPARE



Ca și în cazul legislației transparenței bugetare, cadrul legal care ar trebui să asigure participarea cetățenilor în crearea politicilor de gestionare a banilor publici este foarte larg: de la legislația generală cu incidență pe gestionarea resurselor publice (Legea 52/2003 privind transparența decizională) până la prevederi specifice (Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, Legea 500/2002 privind finanțele publice, Legea 273/2006).

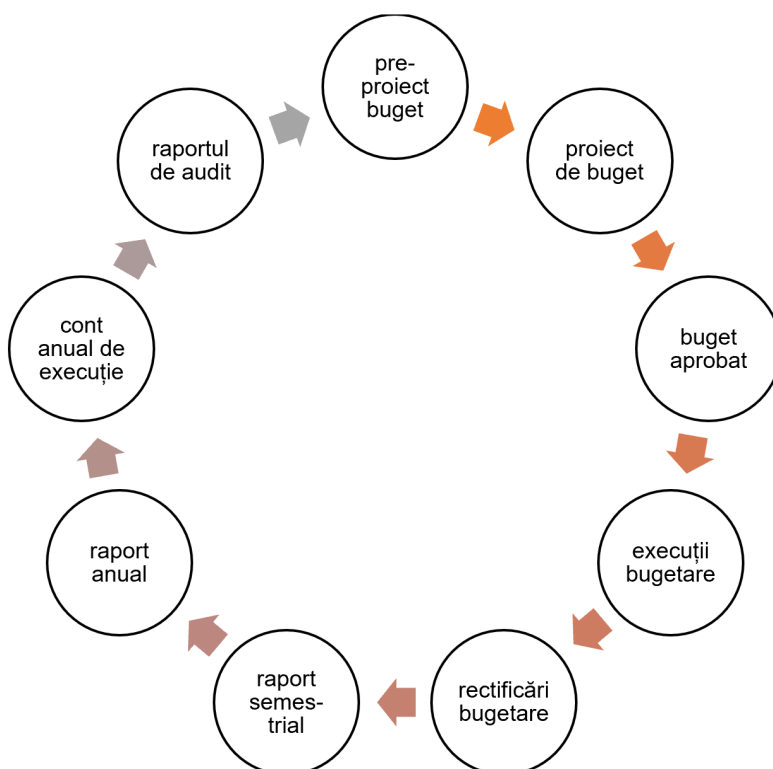
### 3. SUPERVIZARE BUGETARĂ



Rolul pe care organele deliberative de la nivel local îl au în procesul bugetar este definit atât în mod general în OUG 57/2019 privind Codul administrativ, cât și în mod specific în Legea 273/2006 privind finanțele publice locale. De asemenea, auditarea bugetelor locale se supune reglementărilor generale, Legea 273/2006 prevăzând că formarea și utilizarea fondurilor publice locale și contul de execuție a bugetelor locale sunt supuse controlului Curții de Conturi, potrivit legii.

## ➔ Ce se întâmplă la adoptarea bugetelor locale

Procesul bugetar este unul circular (propunere - aprobare - execuție - audit) și atunci când vorbim despre bugete deschise și despre cum sunt implicați cetățenii sau alți actori în acest proces, trebuie să luăm toate aceste momente în calcul pentru a vedea în ce etape pot aceștia să intervină și cum anume. În fiecare dintre momente, există unele documente care pot sta la baza analizei deciderii procesului bugetar la acel moment.



În acest raport, ne vom uita în mod specific la **momentul adoptării bugetelor locale** în cele 103 municipii (+ sectoarele Bucureștiului) din România.



Așadar, vom acoperi trei documente majore:

– 1 –

### Pre-proiectul de buget

Ministerul Finanțelor trimite o scrisoare cadru către autoritățile locale pentru bugetul anului următor, iar acestea vin cu primele propuneri pe baza acesteia



– 2 –

### Proiectul de buget

Acesta trebuie gândit ca un pachet bugetar ce este supus dezbaterii publice, inclusiv cu documentele suplimentare ce fac parte integrantă dintr-un buget local: bugetele instituțiilor finanțate integral sau parțial din venituri proprii, bugetul creditelor interne și externe, bugetul Fondurilor externe nerambursabile, lista obiectivelor de investiții, fundamentările.



– 3 –

### Bugetul aprobat

Bugetul final ar trebui publicat imediat după adoptarea sa în Consiliu, integrând toate eventualele modificări. Și acesta ar trebui să conțină toate documentele care formează ansamblul bugetului.

## ➔ Standarde și obligații legale în aprobarea bugetelor locale



Legea 273/2006 ([articolul 39](#)) prevede niște pași foarte clari în ceea ce privește aprobarea bugetelor locale. Pentru a vedea cum se traduc acestea în realitate, prezentăm prevederile legale în oglindă cu calendarul pentru 2021:


#### NOTĂ:



Potrivit [Legii 500/2002](#) privind finanțele publice, în mod normal bugetul de stat ar trebui supus spre adoptare Parlamentului cel mai târziu până la data de 15 noiembrie a fiecărui an pentru anul precedent. Există însă o [excepție](#) pentru anii în care se organizează alegeri parlamentare generale în

ultimele trei luni ale anului, respectiv noul Guvern trebuie să trimită bugetul spre adoptare Parlamentului cel mai târziu în 20 de zile de la învestire. Guvernul actual a fost învestit pe 25 noiembrie 2021, deci ar fi trebuit să trimită Parlamentului bugetul până pe 15 decembrie 2021. În realitate, [proiectul a fost înregistrat](#) la Parlament cu câteva zile de întârziere, pe 20 decembrie 2021. Această întârziere este relevantă pentru că a decalat întreg calendarul de aprobare a bugetelor locale pentru că termenele de adoptare depind de publicarea bugetului de stat în Monitorul Oficial, dar a venit și într-un moment plin de zile libere legate de Crăciun și de Anul nou.

Prevedere legală	Calendar 2022
<p>(1) În termen de 5 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii bugetului de stat, Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile, aprobate prin legea bugetului de stat.</p>	<p> <b>Milestone fix!</b></p> <p>Nu mai târziu de 2 ianuarie 2022 (dar putea fi și mai devreme)</p> <p><a href="#">Legea 317/2021 a bugetului de stat pe anul 2022</a> a fost publicată în Monitorul Oficial pe 28 decembrie 2021.</p>
<p>(2) Direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, precum și consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București, în condițiile legii, repartizează pe unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale, în termen de 5 zile de la comunicare, sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și transferurile prevăzute la art. 34 alin. (1), în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale de către ordonatorii principali de credite. În același termen, direcțiile generale ale finanțelor publice județene, respectiv Direcția Generală a Finanțelor Publice a Municipiului București, comunică unităților administrativ-teritoriale, respectiv subdiviziunilor acestora, după caz, și o estimare a veniturilor din cotele defalcate din impozitul pe venit.</p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>
<p>(3) Pe baza veniturilor proprii și a sumelor repartizate potrivit alin. (2), ordonatorii principali de credite, în termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I, definitivează proiectul bugetului local, care se publică în presa locală sau se afișează la sediul unității administrativ-teritoriale.</p>	<p> <b>Milestone fix!</b></p> <p>Nu mai târziu de 12 ianuarie 2022 (dar putea fi și mai devreme)</p> <p><a href="#">Legea 317/2021 a bugetului de stat pe anul 2022</a> a fost publicată în Monitorul Oficial pe 28 decembrie 2021.</p>
<p>Locuitorii unității administrativ-teritoriale pot depune contestații privind proiectul de buget în termen de 15 zile de la data publicării sau afișării acestuia.</p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>

<p><i>(4) În 5 zile de la expirarea termenului de depunere a contestațiilor prevăzut la alin. (3), proiectul bugetului local, însoțit de raportul ordonatorului principal de credite și de contestațiile depuse de locuitori, este supus aprobării autorităților deliberative, de către ordonatorii principali de credite.</i></p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>
<p><i>(5) Autoritățile deliberative, în termen de maximum 10 zile de la data supunerii spre aprobare a proiectului de buget, potrivit alin. (4), se pronunță asupra contestațiilor și adoptă proiectul bugetului local, după ce acesta a fost votat pe capitole, subcapitole, titluri, articole, alineate, după caz, și pe anexe.</i></p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>
<p><i>(6) Proiectele de buget prevăzute la art. 1 alin. (2) se aprobă de autoritățile deliberative în termen de maximum 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.</i></p>	<p> <b>Milestone fix!</b></p> <p>Nu mai târziu de 11 februarie 2022 (dar putea fi și mai devreme)</p> <p><a href="#">Legea 317/2021 a bugetului de stat pe anul 2022</a> a fost publicată în Monitorul Oficial pe 28 decembrie 2021.</p>
<p><i>(7) În cazul în care autoritățile deliberative nu aprobă proiectele bugetelor locale în termenul prevăzut la alin. (6), direcțiile generale ale finanțelor publice dispun sistarea alimentării cu cote, respectiv sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și cu transferuri consolidabile, până la aprobarea acestora de către autoritățile deliberative. În aceasta situație, din bugetele locale se pot efectua plăți numai în limita celorlalte venituri încasate.</i></p>	<p>Situația ipotetică a neadoptării bugetului.</p>
<p><i>(8) Ordonatorii principali de credite au obligația să transmită direcțiilor generale ale finanțelor publice bugetele locale, în condițiile prezentei legi, în termen de 5 zile de la aprobarea acestora.</i></p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>

<p><i>(9) Direcțiile generale ale finanțelor publice, în termen de 10 zile de la primirea bugetelor locale aprobate, întocmesc și transmit Ministerului Finanțelor Publice, inclusiv în format electronic, bugetele pe ansamblul fiecărui județ, respectiv al municipiului București, grupate în cadrul fiecărui județ și al municipiului București, pe comune, orașe, municipii, sectoare ale municipiului București și pe județ, pe structura clasificăției bugetare.</i></p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>
<p><i>(10) Direcțiile generale ale finanțelor publice, în termenul prevăzut la alin. (9), transmit Ministerului Administrației și Internelor, în format electronic, bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), pe județ, respectiv pe fiecare unitate/subdiviziune administrativ-teritorială, pe structura clasificăției bugetare.</i></p>	<p>Depinde de etapa precedentă.</p>

## Ce e de reținut?

### ➤ **Bugetul de stat a fost adoptat pe 28 decembrie 2021.**

Este însă important să menționăm că bugetul de stat a fost aprobat în timpul sărbătorilor de iarnă (cu zilele libere aferente), ceea ce a provocat întârzieri în procesul de adoptare la nivel local a bugetelor de municipii.

➤ **Proiectele de buget ar fi trebuit să fie publicate până la 12 ianuarie 2022.** (conform calendarului calculat)

➤ **Bugetele locale ar fi trebuit să fie aprobate până la 11 februarie 2022** (adică în maximum 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial)

# → Ce s-a întâmplat în realitate

## STUDIU DE CAZ PE 100+ MUNICIPII

În primul rând, câteva precizări metodologice:



Raportul nostru acoperă **109 localități**:

- 103 municipii
- Cele șase sectoare ale Municipiului București.



Evaluările iau în calcul datele disponibile public până la data de **28 februarie 2022**, moment în care am finalizat colectarea datelor.



Pentru toate datele am verificat informațiile publice disponibile **pe site-urile autorităților locale**, dar am încercat să compensăm, acolo unde nu am găsit informația, inclusiv prin monitorizarea presei locale și a paginilor de **social media** ale primăriilor ori primarilor.



Evaluările se uită momentan doar la **elementele de procedură** (publicarea și adoptarea în timpii legali, prezența documentelor) și nu se uită încă la elemente de conținut foarte extinse. Aceasta este o componentă pe care vom încerca să o extindem în perioada ce urmează.



Cu toate acestea, trebuie precizat că sunt unele localități unde a fost complicat să identificăm informațiile obligatorii din punct de vedere legal și multe unde a fost imposibil să găsim informație actualizată. Acest lucru spune foarte multe despre cum, la mai bine de 20 de ani de la adoptarea legislației privind liberul acces la informații publice și 15 ani de la legislația care impune transparență în bugetele locale, elementele de bază (proiect de buget supus dezbaterii publice, forma finală a bugetului aprobat și toate documentele obligatorii conform legii) lipsesc de pe website-urile mult prea multor municipii. Paginile web ale primăriilor mai au multe îmbunătățiri de făcut, secțiunea dedicată bugetelor este uneori neactualizată de ani de zile, iar documentele se găsesc cu greu prin hotărârile consiliului (cum este cazul municipiilor Caracal, Lupeni sau Adjud) sau alteleori nu există deloc, documentele fiind prezente doar în anunțuri care se pierd ușor în timp sau la alte secțiuni (cel mai des la Transparență decizională sau Legea 52/2003)



În mult prea puține dintre acestea am găsit **informație accesibilă** în format editabil sau deschis, astfel încât publicul interesat să poată face niște analize sau pentru a merge în line cu standardele europene și internaționale în materie de guvernare deschisă și date deschise. Cât despre locurile în care am întâlnit și bune practici, cu proiecte de bugete explicate pe interesul cetățenilor...acestea pot fi numărate pe degete. Analiza de mai jos este una care vorbește de la sine.

## ➔ Publicarea proiectelor de buget local

Potrivit calendarului calculat pentru acest an, ar fi trebuit ca autoritățile locale să își publice proiectele de buget până la **12 ianuarie 2022**. Din 109 municipii, mai puțin de jumătate (48) și-au publicat proiectele de buget local în termenul legal. Acest număr este mai mic decât cel de anul trecut, când 56 de municipalități au respectat termenul legal. Pentru contextualizare este însă important să menționăm că în 2021 calendarul de adoptare a bugetelor locale nu s-a suprapus peste sărbătorile de iarnă și zilele libere aferente.



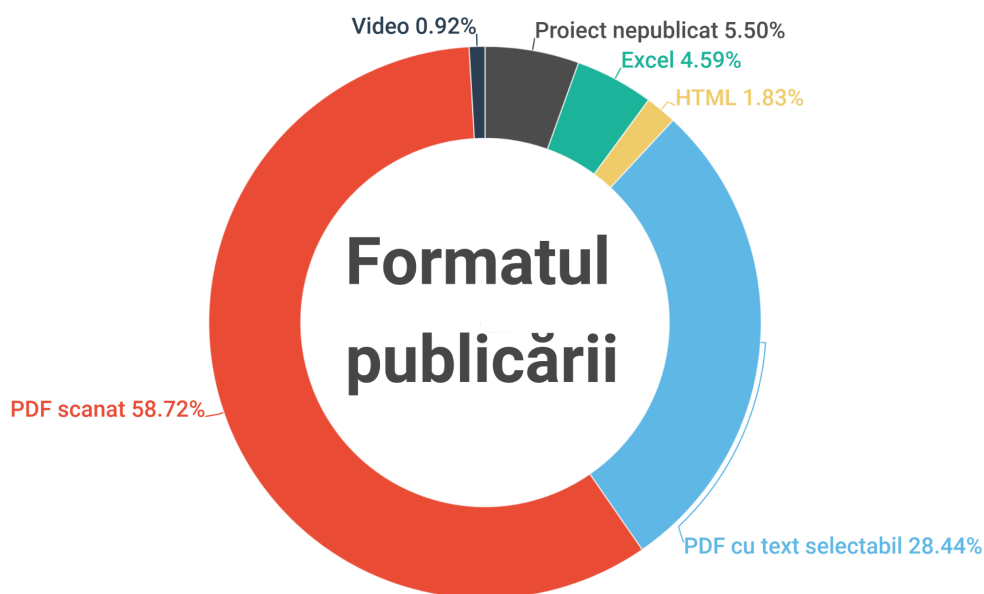
Sunt câteva municipii care au început consultările cu cetățenii foarte devreme, punând în dezbatere publică proiecte de buget imediat după publicarea bugetului de stat în Monitorul Oficial: Municipiul Slatina a

inițiat dezbaterea pe 28 decembrie, iar Satu Mare pe 30 decembrie. De asemenea, imediat după Anul Nou, Caracal și Suceava și-au publicat proiectele de buget pe 3 ianuarie 2022. **Merită menționat și că Satu Mare, Slatina și Suceava au fost și anul trecut cele mai rapide municipalități în publicarea proiectelor de bugete, ceea ce conturează o bună practică la nivelul acestora.**



Pentru șase municipii nu am reușit să identificăm deloc un proiect de buget publicat pe website înainte de 28 februarie 2022 (deși

pentru toate am găsit bugete locale aprobate până la acea dată): Caransebeș, Lupeni, Motru, Orăștie, Reșița, Târgu Secuiesc. Am fi putut adăuga la această listă și Municipiul Miercurea Ciuc, însă acolo am identificat o prezentare video (pe Facebook) a proiectului de buget înainte de adoptarea acestuia.





Formatul în care au fost publicate proiectele de buget este un motiv de îngrijorare. Formatele total needitabile sau nici măcar cu informație care se poate extrage automat domină de departe, la 10 ani de când România s-a alăturat Open Government Partnership. Sub 5% dintre municipalități au proiectele de buget publicate în format Excel, astfel încât dezbaterea publică să permită o consultare de substanță în care cei interesați pot analiza informația de o manieră serioasă.

Plus	Neutru	Minus
<p>Sunt câteva municipii care publică în format editabil proiectul de buget deja de câțiva ani, dar anul acesta s-a alăturat și Bucureștiul categoriei de orașe care facilitează astfel analiza proiectului de buget pentru al doilea an consecutiv.</p>	<p>Deși sunt de salutat inițiativele ce „traduc” pe înțelesul cetățenilor proiectele de buget, prezentând cu grafice și vizualizări prioritățile de investiții, este de neînțeles de ce acest efort nu este dublat în cele mai multe dintre cazuri de posibilitatea descărcării documentelor în format editabil (astfel încât să poată fi făcută o analiză/ vizualizare dintr-o perspectivă diferită față de cea oficială)</p>	<p>Cele mai multe dintre proiectele de buget (60) sunt în format pdf scanat/ imagine, nepermițând în niciun fel analiza datelor</p>

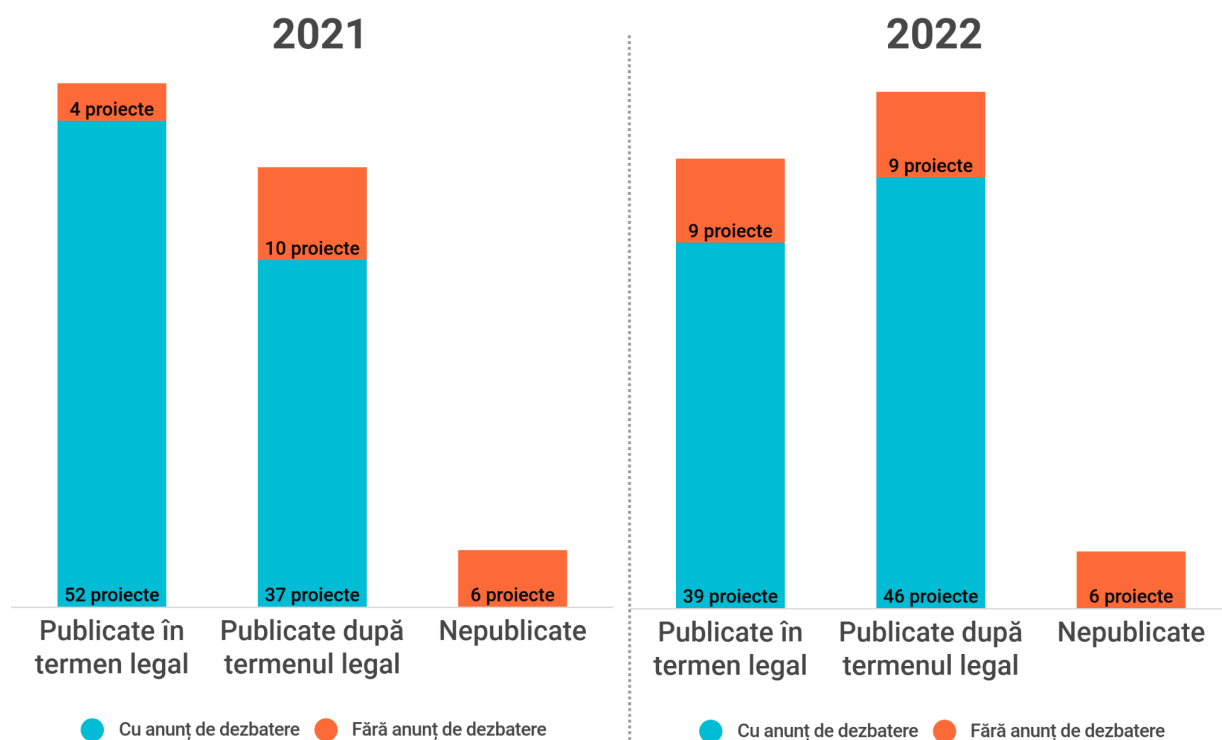
Tot la acest capitolul trebuie amintit că proiectele de buget și bugetele locale, pe lângă nevoia de a fi disponibile într-un format deschis, editabil, au nevoie și de o interfață accesibilă, intuitivă și ușor de folosit pentru a putea fi găsite și interpretate de cetățeni. La momentul actual nu există o coerență între site-urile primăriilor, aproape toate arată diferit între ele și găsirea unei anumite informații durează mult mai mult decât ar trebui.

## ↔ Timpul scurs între publicarea și adoptarea proiectelor de buget



Potrivit legii, proiectele de buget local ar trebui să fie supuse dezbaterii publice (prin publicare pe site-ul propriu, la sediul instituției și în presa locală) măcar **pentru 15 zile**, permițând astfel cetățenilor respectivei comunități să formuleze și să transmită amendamente la propunerile primăriilor.

Din datele disponibile, pare că până la termenul limită până la care am analizat ce se întâmplă cu bugetele locale, în 2022 stăm mult mai prost decât în 2021, cu 48 de municipalități având bugetele publicate în termenul legal, dar mai bine în etapa de aprobare a acestora în termen legal (adică până pe 11 februarie):



## În 2022:

- în **15 municipii** nu fuseseră încă adoptate bugetele locale, nici măcar cu întârziere
- în **14 municipii** bugetele au fost adoptate în mai puțin de 15 zile, nepermițând astfel cetățenilor să își manifeste dreptul legal de a depune contestații la buget în cazul în care ar fi dorit să facă acest lucru.
- în medie, de la momentul publicării proiectelor de buget până la momentul adoptării acestora, au trecut **25 de zile**, cu bugete aprobate în aceeași zi în care am găsit și o variantă publicată pe site a proiectului, dar și cu bugete aprobate după mai bine de o lună de la publicarea proiectelor.

Trebuie însă menționat că, pe lângă publicarea proiectelor de buget pe website, **41 de municipii au mers dincolo de minimul legal și au organizat evenimente pentru**



**dezbateră bugetelor locale.** Multe dintre acestea au fost transmise online, în principal pe Facebook, iar în puține cazuri au fost publicate inclusiv minute ale respectivelor dezbateri. Cu toate acestea, trebuie menționate și cazuri în care, deși a fost organizată dezbateră pe proiectul de buget, niciun cetățean nu s-a prezentat.

De asemenea, unele dezbateri au fost anunțate, însă pare că acest lucru a fost făcut doar pentru a „bifa” o cerință legală. Informația despre dezbaterile pe buget a fost găsită uneori într-un colț de pdf scanat, respectându-se doar forma, nu și spiritul legii, având în vedere cât de puțin facilă era accesarea acestui anunț de către cetățeni.

## ⇒ Adoptarea bugetelor locale în termenul legal

După cum menționam, anul 2022 a fost un an în care bugetul de stat nu a întârziat mult mai mult ca în alți ani, însă a fost aprobat în timpul sărbătorilor de iarnă (și cu zilele libere aferente), ceea ce a dus la unele întârzieri în procesul de adoptare la nivel local a noilor bugete pentru 2022. De asemenea, **conform legii, bugetele locale ar fi trebuit aprobate până la 11 februarie 2022** (proiectele de buget se aprobă de autoritățile deliberative **în termen de maximum 45 de zile de la data publicării legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I**, adică un termen care curgea de la 28 decembrie 2021).

Majoritatea municipiilor analizate (**aproximativ 68%**) și-au aprobat bugetele locale până la expirarea termenului legal, iar 19 dintre ele își aprobaseră bugetele până la final de februarie 2022, deci cu o întârziere de aproximativ 2 săptămâni.

Cu toate acestea, un număr de **15 municipii** nu aveau bugetele aprobate la data de 28 februarie 2022, termenul până la care am derulat monitorizarea. Este posibil însă ca unele dintre acestea să nu fi publicat nicio informație despre adoptarea bugetelor locale, ceea ce noi am considerat ca fiind echivalent cu neadoptarea acestora (potrivit legislației, bugetul aprobat este o informație care ar trebui să fie publicată din oficiu pe website-ul autorităților).

## ↔ Cât de deschise sunt municipiile – top 2022

Trăgând linie și adunând, este interesant de văzut cam pe unde stau municipiile din România când vine vorba de transparență și oportunități de participare pentru cetățeni, dar și în termeni de timp disponibil pentru consiliile locale astfel încât să își exercite rolul de supervizare a procesului bugetar. Tabelul de mai jos cuprinde o primă încercare de indexare a bugetelor locale pe baza a șase criterii, cu un scor maxim posibil de 10 puncte. Desigur, acestea sunt perfectibile și oferă doar o primă imagine de ansamblu, în care o „notă de trecere” se putea obține respectând minimele criterii legale: publicarea proiectului de buget în termen (2 puncte), anunțul de dezbatere publicat pe site (1 punct) și adoptarea bugetului în termenul legal (2 puncte).

Însă această imagine de ansamblu ne arată că **doar Primăria Sector 6 a reușit să obțină 9/10**, însă spre deosebire de anul precedent deja avem o îmbunătățire semnificativă – dacă în 2021 doar Timișoara avea 8/10 puncte, în 2022 avem cinci municipalități care au obținut acest punctaj: Alexandria, Brașov, Deva, Hunedoara, Pitești.

La capătul celălalt, sunt municipii pentru care nu am reușit să identificăm informații actualizate privind bugetele locale pe anul 2022 sau pentru care informațiile sunt minimale, lipsind elementele esențiale pentru a putea asigura principiul transparenței bugetare. La final, 33 de municipii din cele 109 nu au reușit să ia nici măcar „notă de trecere”, având scorul de 4 sau mai puțin.

Per total, în anul 2022 sunt niște îmbunătățiri la capitolele de transparență și participare, bugetele locale fiind mai deschise. Acest lucru este și un indicator că un buget de stat adoptat mai devreme ajută într-o planificare mai rapidă inclusiv la nivel local. În ciuda faptului că în acest an calendarul de elaborare a proiectelor de bugete locale s-a suprapus și peste Anul Nou, multe dintre municipii s-au străduit să fie cu bugetele gata în timpul legal și să aibă un buget „pe curat” încă din luna februarie.

Municipiu	Total 2022	Evoluție total față de 2021	Termen de publicare <sup>1</sup>	Anunț dezbateri pe site	Bonus termen dezbateri mai lung	Format deschis <sup>2</sup>	Eveniment dezbateri	Termen de adoptare <sup>3</sup>
Sector 6	9	3	1	1	1	3	1	2
Alexandria	8	1	2	1	1	1	1	2
Brașov	8	1	1	1	1	2	1	2
Deva	8	1	2	1	1	1	1	2
Hunedoara	8	3	2	1	1	2	0	2
Pitești	8	3	2	1	1	1	1	2
Alba Iulia	7	2	2	1	1	0	1	2
Bacău	7	1	2	1	1	1	0	2
Cluj Napoca	7	2	2	1	1	0	1	2
Constanța	7	3	2	1	1	1	0	2
Drăgășani	7	1	2	1	1	0	1	2
Mediaș	7	0	2	1	1	1	0	2
Moinești	7	3	2	1	1	0	1	2
Piatra Neamț	7	0	2	1	1	1	0	2
Reghin	7	2	2	1	1	1	0	2
Roman	7	3	1	1	1	1	1	2
Roșiorii de Vede	7	3	2	1	1	0	1	2
Satu Mare	7	0	2	1	1	1	0	2
Sector 2	7	0	1	1	1	2	0	2
Slatina	7	0	2	1	1	1	0	2
Târgu Mureș	7	2	2	1	1	1	0	2
Timișoara	7	-1	1	1	0	3	1	1
Turnu Măgurele	7	2	2	1	1	0	1	2
Urziceni	7	3	2	1	1	0	1	2
Vulcan	7	4	2	1	1	0	1	2
Arad	6	0	1	1	1	1	1	1
Bistrița	6	1	1	1	1	0	1	2
Brad	6	0	2	0	1	1	0	2
Buzău	6	1	2	1	1	0	0	2
Călărași	6	1	1	1	1	1	0	2
Câmpia Turzii	6	1	2	1	1	0	0	2
Câmpulung Moldovenesc	6	-1	1	1	1	1	0	2
Dej	6	1	2	1	1	0	0	2
Fălticeni	6	-1	2	1	1	0	0	2
Fetești	6	1	2	0	1	0	1	2
Galați	6	1	2	1	1	0	0	2
Gherla	6	0	2	1	0	2	1	0
Iași	6	2	1	1	1	1	0	2
Mangalia	6	1	1	1	0	1	1	2
Moreni	6	2	1	1	1	0	1	2
Oltenița	6	0	2	1	1	0	0	2
Oradea	6	0	1	1	1	1	0	2
Pașcani	6	0	1	1	1	0	1	2
Petrosani	6	4	2	0	1	1	0	2

Municipiu	Total 2022	Evoluție total față de 2021	Termen de publicare <sup>1</sup>	Anunț dezbateri pe site	Bonus termen dezbateri mai lung	Format deschis <sup>2</sup>	Eveniment dezbateri	Termen de adoptare <sup>3</sup>
Râmnicu Sărat	6	1	2	1	1	0	0	2
Râmnicu Vâlcea	6	1	2	1	1	0	0	2
Sebeș	6	1	2	1	1	0	0	2
Suceava	6	-1	2	1	1	0	0	2
Târgoviște	6	2	2	1	1	0	0	2
Tulcea	6	0	1	1	1	0	1	2
Turda	6	1	2	1	1	0	0	2
Vaslui	6	0	2	1	1	0	0	2
Vatra Dornei	6	1	2	1	1	0	0	2
Adjud	5	-1	1	1	0	0	1	2
Aiud	5	-1	1	1	1	0	0	2
Bârlad	5	3	1	1	1	1	0	1
Blaj	5	-2	2	1	0	1	1	0
Brăila	5	0	2	0	1	0	0	2
Câmpina	5	0	2	1	1	0	0	1
Câmpulung	5	0	1	1	1	0	0	2
Codlea	5	1	1	1	1	0	1	1
Craiova	5	-1	1	1	1	0	0	2
Curtea de Argeș	5	1	1	1	1	0	1	1
Făgăraș	5	0	2	1	1	0	1	0
Medgidia	5	0	1	1	0	1	0	2
Onești	5	1	1	1	0	0	1	2
Orșova	5	0	1	1	0	0	1	2
Ploiești	5	-1	1	1	0	0	1	2
Săcele	5	-2	2	1	0	1	1	0
Salonta	5	1	1	1	0	1	1	1
Sector 3	5	1	1	1	1	0	1	1
Sfântu Gheorghe	5	-1	2	0	1	1	0	1
Sibiu	5	0	1	1	1	0	0	2
Slobozia	5	0	1	1	0	1	1	1
Târgu Jiu	5	0	2	0	1	0	0	2
Zalău	5	-2	1	1	0	1	0	2
Baia Mare	4	0	2	0	1	0	0	1
Botoșani	4	0	1	0	0	0	1	2
București	4	-1	1	1	0	2	0	0
Caracal	4	1	2	0	1	0	0	1
Dorohoi	4	0	1	1	0	0	0	2
Huși	4	0	1	1	0	0	0	2
Odorheiu Secuiesc	4	-1	1	0	0	1	1	1
Rădăuți	4	1	1	1	0	0	0	2
Sector 4	4	-1	1	1	0	0	1	1
Sector 5	4	-2	1	1	1	0	0	1
Sighișoara	4	1	2	0	1	0	0	1
Toplița	4	-1	1	1	1	0	1	0
Băilești	3	-1	1	1	0	1	0	0



Municipiu	Total 2022	Evoluție total față de 2021	Termen de publicare <sup>1</sup>	Anunț dezbateri pe site	Bonus termen dezbateri mai lung	Format deschis <sup>2</sup>	Eveniment dezbateri	Termen de adoptare <sup>3</sup>
Calafat	3	3	1	0	0	0	0	2
Carei	3	0	1	0	0	0	0	2
Drobeta-Turnu Severin	3	1	1	0	0	0	0	2
Focșani	3	-2	1	0	0	1	1	0
Giurgiu	3	-1	1	0	0	0	0	2
Lugoj	3	1	1	0	1	0	0	1
Marghita	3	-2	1	1	0	1	0	0
Miercurea Ciuc	3	-2	1	0	0	1	0	1
Sector 1	3	-2	1	1	0	1	0	0
Târnăveni	3	1	1	1	0	0	1	0
Tecuci	3	-2	1	1	0	1	0	0
Beiuș	2	-4	1	0	1	0	0	0
Caransebeș	2	0	0	0	0	0	0	2
Gheorgheni	2	-2	1	1	0	0	0	0
Lupeni	2	-5	0	0	0	0	0	2
Motru	2	-2	0	0	0	0	0	2
Sighetu Marmăției	2	0	1	1	0	0	0	0
Târgu Secuiesc	2	-3	0	0	0	0	0	2
Orăștie	1	-1	0	0	0	0	0	1
Reșița	1	-1	0	0	0	0	0	1

<sup>1</sup> (2 = în termen, 1 = în afara termenului, 0 = deloc)

<sup>2</sup> (2 = format editabil, 1 = vizualizare prietenoasă, 1 = pdf editabil, 0 = pdf scanat)

<sup>3</sup> (2=adoptat în termen, 1 = adoptat după termen, 0 = neadoptat)

## ↔ Rezultatele României în studiul Open Budget Survey 2021

Open Budget Survey este un instrument de cercetare independent, comparativ și bazat pe date obiective, care evaluează modul în care autoritățile cheltuie banii publici, prin măsurarea a trei indicatori macro, acceptați la nivel internațional: transparența, participarea publicului și supervizarea bugetară. Studiul este realizat o dată la 2 ani, iar Funky Citizens este partenerul de cercetare pentru România.

În anul 2021, România a înregistrat scăderi la transparența și supervizarea bugetară față de anii trecuți. În rezultatele privind **transparența bugetară**, România se clasează pe locul 29 din cele 120 țări măsurate cu un scor de 63/100, în scădere față de 2019, când măsura 64/100. În cadrul studiului, putem regăsi o serie de recomandări integrate în analiza fiecărui indice. Astfel, conform recomandărilor, România își poate îmbunătăți transparența bugetară prin publicarea propunerii de buget online la timp, producerea și publicarea la timp a unui buget într-o versiune mai simplă și mai puțin tehnică pentru cetățeni.

[www.funky.org/republica-funky](http://www.funky.org/republica-funky)

Proiect derulat de

După cum am urmărit în studiul actual privind transparența bugetelor de municipii, autoritățile mai au de lucrat la deschiderea datelor față de cetățeni și îndeplinirea îndatoririlor legale privind liberul acces la informații despre cheltuirea banului public. Altă recomandare vizează includerea în raportul anual privind execuția bugetară a estimărilor cheltuielilor, informații despre performanță și îndatorare, precum și date despre politici care au intenția de a ajuta direct cele mai vulnerabile segmente ale populației.

În ceea ce privește **participarea publică**, România are un scor de 7/100, în creștere față de 2019, când avea 2/100. În secțiunea recomandărilor privind creșterea participării publice, indicațiile sunt îndreptate spre Ministerul Finanțelor Publice, Curtea de Conturi și Parlament. Deschiderea spre participarea publică ar însemna pilotarea unor mecanisme de implicare a publicului încă din stadiul propunerii de buget și monitorizarea implementării bugetare. De asemenea, este recomandată implicarea activă a comunităților vulnerabile sau mai puțin reprezentate, prin participare directă ori prin intermediul organizațiilor societății civile care le reprezintă.

În cadrul ultimului indicator al studiului, ce privește **supervizarea bugetară**, România are un scor de 43/100, înregistrând o scădere față de 2019, când scorul indica 50/100. Și aici, pentru a îmbunătăți supervizarea din partea instituțiilor legislative, recomandările vizează implicarea Parlamentului în dezbaterile politicilor bugetare și aportul adus în recomandările pentru bugetul viitor.

**Studiul complet și rezultatele României pot fi accesate [aici](#).**

## ↳ Concluzii

Municipiile din România au început, însă mult prea timid, să își asume tranziția la o guvernare deschisă, lucru care se vede și în numărul dominant de administrații care încă publică proiectul de buget în format de text scanat, needitabil. Cele care ies din această logică, fie prin punerea la dispoziție a unui format editabil, fie prin vizualizări prietenoase pentru cetățeni, pot fi numărate pe degete.

O deschidere a bugetelor locale este absolut necesară. Nu doar pentru că o cere legea, ci și pentru că la nivelul comunităților locale există cea mai multă nevoie de transparență, participare și monitorizare a priorităților de cheltuire a banului public. Comunitățile locale au, din păcate, mult prea puține resurse financiare ca să își permită să nu implice cetățenii în stabilirea principalelor direcții de bugetare. Deși scopul analizei de față a fost să ne uităm la procesul de adoptare și nu la conținutul sau calitatea consultării, câteva dintre studiile de caz ne-au arătat că dacă sunt făcuți pași în direcția deschiderii procesului bugetar, încet-încet apare și o creștere a calității implicării.

Recomandările noastre sunt bazate pe cerințele legale în vigoare, dar și pe dovezile pe care le avem acum că se poate și altfel, după cum o arată municipalități diverse și de mărimi diferite:

1. Liniile majore pentru deschiderea bugetelor locale sunt deja în legislație, iar standardele internaționale nu sunt foarte greu de atins. Pentru pașii exacti și modalitățile de implicare a cetățenilor, dar și pentru acțiunile necesare din partea autorităților executive și a autorităților deliberative locale, puteți consulta [Ghidul de transparență în bugete](#), publicat de Funky Citizens la final de 2020.
2. Legea 273/2006 privind finanțele publice locale își arată limitările; calendarul bugetar și procesele de transparentizare și deschidere descrise în aceasta nu sunt implementate în mult prea multe comunități locale. Este necesară o analiză, o sistematizare și o aducere la zi a întregului cadru al finanțelor publice locale, eventual prin codificarea tuturor regulilor care acum se regăsesc în multe reglementări separate.
3. Deschiderea bugetelor nu înseamnă doar niște grafice frumoase, deși sunt un pas important în această direcție. Este necesară publicarea tuturor datelor din procesul bugetar, în formate deschise (sau măcar editabile). De asemenea, deschiderea bugetelor nu poate exista în neant. Este necesar nu doar un format unitar pentru cum sunt publicate bugetele, ci și formate decente pentru website-urile autorităților locale, precum și pârgii pentru a le face să își mențină datele actualizate.

În perioada următoare această analiză va fi extinsă, atât ca acoperire (prin includerea altor autorități locale), cât și ca scop (prin includerea unor elemente de calitate a proceselor bugetare la nivel local). Am învățat, prin monitorizarea acestor municipii, dar și prin alte cercetări derulate în perioada aceasta, că etapa de dezbatere și aprobare a bugetelor locale este un moment-cheie pentru a implica cetățenii într-o guvernare ceva mai participativă. Am văzut comunități locale care se străduiesc să ajungă în secolul 21 prin dezbateri și transparență bugetară. Am văzut și comunități în care deși administrația locală încearcă să se deschidă organizând dezbateri la care totuși nu apare nimeni. Am văzut însă și mult prea multe municipii unde cetățenii nu întâlnesc deschidere din partea autorităților.

Dacă vrem o deschidere reală a guvernării către cetățeni, atunci dezbateră bugetelor cu prilejul adoptării lor este un bun punct de pornire. Însă procesul bugetar este mult mai larg și pentru a avea o implicare reală a cetățenilor, efortul trebuie să fie mai larg și constant, cu dezbateri tematice sau pentru trasarea liniilor prioritare pe tot parcursul anului bugetar.

## Anexă

[Descarcă în format Excel](#) tabelul care stă în spatele acestei analize. Găsești acolo detalii precum data publicării și adoptării pentru fiecare buget de municipiu, plus link-uri directe către bugete și alte informații utile.

---

Proiect derulat de Funky Citizens, în parteneriat cu Bjerkaker Learning Lab și Rise Project România, cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați [www.eeagrants.org](http://www.eeagrants.org).