

# SINTEZĂ PRIVIND DESCENTRALIZAREA FISCALĂ ÎN ROMÂNIA ȘI ELVEȚIA

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI\*

### *Premisele comparației – similitudini între Elveția și România*

Există numeroase **similitudini** între cele două țări, în ciuda diferențelor ce decurg din faptul că Elveția este stat federal (confederație doar ca denumire), iar România – stat unitar:

(1) **Structură administrativ-teritorială** similară, organizată pe **3 palieri**:

- palier central: statul federal și organele administrației publice federale – în Elveția / statul unitar și organele administrației publice centrale – în România
- palier median: cantoane și organele administrației publice cantonale – în Elveția / județe și organele administrației publice județene – în România;
- palier de bază: localități (denumite generic „comune”) și organele administrației publice locale („comunale”) - în Elveția / localități (comune și orașe, din care unele municipii) și organele administrației publice locale (ale comunei, orașului sau municipiului – în România;

(2) **Organe deliberative locale** similare, alese o dată la 4 ani:

- Parlamentul cantonal (de obicei, unicameral) – în Elveția / Consiliul județean (unicameral și similar unui mini-parlament la nivel de județ) – în România;
- Parlamentul local (unicameral) – în Elveția / Consiliul local (unicameral și similar unui mini-parlament la nivel de comună, oraș sau municipiu) – în România;

(3) Cele 26 de cantoane din Elveția, respectiv cele 41 de județe din România au un **areal geografic și populație relativ similare**;

(4) Contribuabilii români și cei elvețieni datorează **aproximativ aceleași tipuri de taxe și impozite**; există o oarecare similitudine chiar și între cotele (procentele) de impozitare / taxare, modul de întrebuițare a sumelor colectate fiscal etc.;

(5) Ambele state analizate pun accent pe **solidaritatea** între regiunile bogate și cele sărace, prin **politici de egalizare financiară**;

(6) Există **diversitate** culturală, etnică și religioasă în cazul ambelor state (mai mult în cazul Elveției).

\* Acest document reprezintă o sinteză a studiului „Descentralizarea fiscală în România și Elveția. Studiu comparativ”, autori: av. dr. Brîndușa Gorea (coordonator), drd. Oana Voica Nagy, drd. Ioana Raluca Toncean-Luieran.

<b>ELVEȚIA</b>	<b>ROMÂNIA</b>	
----------------	----------------	--

<b>Concluzii</b>	<b>Concluzii</b>	<b>Recomandări</b>
------------------	------------------	--------------------

<b><i>Autonomia locală și descentralizarea administrativ-financiară</i></b>
---

<p>Elveția este un stat federal, format din mai multe cantoane, care beneficiază de largă autonomie legislativă, executivă și judecătorească. Raporturile dintre Confederația Elvețiană și cantoane sunt stabilite potrivit <b>principiilor autonomiei și participării</b>. <b>Suveranitatea fiscală</b> este recunoscută tuturor celor trei nivele de guvernare: federație, canton și localitate („comună”), chiar prin Constituția federală. Tendința ultimelor decenii este de unificare, armonizare și sporire a atribuțiilor federației și cantoanelor.</p>	<p>În România, autonomia locală nu are caracter politic, ci administrativ-financiar, iar scopul ei este gestionarea optimă a problemelor locale, pe plan local (nu prin decizii luate la centru), în folosul cetățeanului. <b>Descentralizarea administrativă și financiară nu înseamnă fragmentarea teritorială și nu presupune riscul de federalizare a României, ci este un corectiv al centralizării excesive.</b> Principiile enunțate în legislația română sunt foarte clare în acest sens și nu necesită modificări.</p>	<p>(1) Aplicarea efectivă a principiilor descentralizării, atât în normele juridice subsecvente, cât și în practica administrativ-financiară; acest lucru poate fi realizat și prin: (2) Eliminarea din legislația în materie a normelor care permit arbitrariul și interpretarea discreționară.</p>
--	---	--

<b><i>Controlul de constituționalitate asupra descentralizării fiscale</i></b>
--

<p>Elveția are o constituție federală și 26 de constituții cantonale. În Elveția există două „seturi” de legi - federale și cantonale, inclusiv în domeniul fiscal. Legislația cantonală trebuie însă să se subordoneze celei federale, inclusiv la nivel constituțional. Tribunalul Federal Elvețian exercită și funcția unei curți constituționale și poate anula actele normative cantonale. <b>Principalele aspecte ale fiscalității – cote de impozitare, destinația veniturilor fiscale și modul de reparare a acestora - sunt reglementate în amănunt chiar de constituții (federală și cantonale) și nu lasă loc interpretărilor contrarii prin acte normative de rang inferior.</b></p>	<p><b>Sistemul finanțelor publice și al fiscalității este reglementat prin legi organice sau ordinare, adesea interpretabile, ceea ce face dificil controlul de constituționalitate exercitat asupra lor.</b> Legile însele permit eludarea lor, fie prin posibilitatea acordată explicit de a fi modificate discreționar (de exemplu, legea finanțelor publice locale permite modificarea anuală prin legea bugetului de stat – lege de rang inferior), fie prin ambiguitățile pe care le conțin.</p>	<p>Precizarea cadrului constituțional: după modelul constituțiilor elvețiene, normele constituționale române ar putea stopa interpretările date acestor principii prin legi de rang inferior, precizând cotele de impozitare, destinația veniturilor fiscale și modul de repartizare a acestora.</p>
--	--	--

### **Stadiul descentralizării fiscale**

**Impozitarea pe cele trei paliere de guvernare** are o logică simplă: fiecare dintre aceste nivele trebuie finanțat distinct, pentru că fiecare aduce un serviciu cetățeanului de rând: impozitele federale finanțează sistemul de securitate socială, autostrăzile, căile ferate, armata, diplomația etc., impozitele cantonale asigură dezvoltarea regională și serviciile publice necesare la acest nivel, iar impozitele comunale sunt folosite pentru finanțarea cheltuielilor de interes strict local.

**Descentralizarea fiscală este încă departe de a fi realizată în România.** Deși asumat legislativ, principiul finanțării corespunzătoare atribuțiilor pe care le au autoritățile locale este golit de substanță prin mecanismul învechit de echilibrare financiară a județelor și localităților, care abundă de complicații inutile și lasă loc arbitrariului în alocarea banilor publici. Practic, aceștia sunt distribuiți de sus în jos, de la centru spre periferie, cu toate că sunt încasați local și sunt produși de comunitățile locale.

Inversarea sistemului actual de distribuire a banului public, astfel ca acesta să circule de jos în sus, de la localitatea unde este produs către nivelele superioare – județean și național. Acest lucru se poate realiza prin modificarea câtorva articole din Legea-cadru a descentralizării și din Legea finanțelor publice locale, dar necesită efectuarea unei analize de impact.

### **Repartiția sarcinilor între organele administrației publice locale**

În Elveția, **principiul subsidiarității își găsește o aplicare exemplară, repartizarea eficientă a sarcinilor între Confederație, cantoane și comune fiind însuși fundamentul federalismului elvețian.** Aceste trei paliere de guvernare au responsabilități clare în îndeplinirea sarcinilor publice și dispun de finanțarea necesară pentru aceasta, asigurată în principal din veniturile fiscale. Totuși, există tendința de creștere a atribuțiilor nivelelor superioare (federație și cantoane). Comunele au un grad de autonomie fiscală ceva mai redus decât în trecut, datorită sporirii atribuțiilor cantonului.

În țara noastră există încă prea multe sarcini publice care sunt îndeplinite de către nivelul central de guvernare, adică de organele administrației publice centrale și de structurile deconcentrate ale acestora. Un aspect pozitiv este faptul că **localitățile au mai multe atribuții privind asigurarea serviciilor publice locale decât județele și, în consecință, se bucură de unele venituri bugetare locale la care județele nu au acces:** impozitul pe clădiri, pe terenuri, pe majoritatea mijloacelor de transport, impozitul pe transferul dreptului de proprietate imobiliară (din care 50% se distribuie însă bugetului de stat), impozitul pe spectacole etc.

Actuala repartiție a sarcinilor administrative între localitate și județ este, în principiu, justă și corespunzătoare nevoilor țării noastre. Atribuțiile localităților nu trebuie diminuate în favoarea județelor sau unor eventuale regiuni.

Recomandarea este de a păstra actualul sistem, continuând totodată procesul de transferare a atribuțiilor de la nivelul central către cel local, în toate cazurile când această descentralizare corespunde nevoilor cetățeanului.

### **Stabilitatea și predictibilitatea sistemului legislativ**

Cadrul legislativ este, în același timp, **clar, concis, coerent și riguros, dar și suplu și flexibil,** care se modifică nu arbitrar, ci pentru a reflecta imediat realitățile sociale în schimbare și nevoile concrete ale cetățenilor. Modificările normative frecvente din Elveția, chiar și la nivel constituțional, se datorează **intervenției civice în decizia legislativă** și reflectă în mod direct voința populară, inclusiv în chestiuni fiscale.

În România, frecvențele schimbări legislative sunt, în general, rezultatul diferențelor de optică ale partidelor politice aflate la un moment sau altul la guvernare. Acest fenomen se manifestă și în cazul legislației fiscale, precum și în prevederile normative privind alocarea cotelor defalcate din impozitul pe venit și a sumelor defalcate din TVA.

(1) Modificarea Constituției, în sensul explicitării principiilor descentralizării: subsidiaritatea, asigurarea resurselor, transparența fiscală etc.

(2) Adoptarea unei legislații moderne privind repartizarea veniturilor fiscale între localități, județe și bugetul de stat.

## Posibilități de eludare a legii

Posibilitățile de eludare a legii sunt foarte reduse în Elveția, atât la nivel federal, cât și la nivel cantonal, pentru că: (1) **Există o ierarhie clară a legilor**, în sensul că fiecare dintre cele 26 de constituții cantonale trebuie să respecte Constituția federală, întocmai ca și legile federale și cantonale. Cele din urmă trebuie să respecte și Constituția cantonului; (2) Normele juridice ce reglementează fiscalitatea și atribuțiile autorităților publice sunt **clare, precise, coerente, neinterpretabile și detaliate** (chiar și cele constituționale).

**Posibilitatea eludării în practică a principiilor proclamate legislativ** se datorează nu numai cadrului constituțional insuficient precizat, ci și normelor confuze, interpretabile sau chiar contradictorii pe care le conțin legile ce reglementează sistemul administrativ și fiscal al României. De exemplu, actualul cadru legislativ a permis reducerea cotelor și sumelor defalcate convenite localităților de la 47% în 2006, la 41,75% în 2016, fără a mai vorbi de reducerea bazei de calcul a acestui procent, prin eliminarea impozitului pe pensii. Reduceri similare au avut loc în cazul sumelor și cotelor convenite județului, respectiv a celor destinate echilibrării financiare locale, astfel încât bugetul de stat rămâne în prezent cu 10,5% în plus din acești bani, față de momentul adoptării Legii finanțelor publice locale (18% în 2006 / 28,5% în 2016).

Eliminarea „zonelor gri” din legislația dedicată descentralizării și finanțelor publice locale, în special prin adoptarea unor norme juridice lipsite de echivoc în ce privește repartizarea veniturilor fiscale între bugetele locale și bugetul de stat.

## Egalizarea financiară și echilibrarea bugetelor locale

Pentru ca toate autoritățile locale, inclusiv cele mai sărace, să-și poată îndeplini sarcinile, Elveția a adoptat **un sistem de egalizare echitabil**, care reglementează repartizarea costurilor între zonele cu capacitate financiară slabă și cele cu capacitate financiară puternică. Sistemul elvețian de egalizare financiară și repartizare a sarcinilor administrative, care și-a dovedit eficiența în cei aproximativ 15 ani de aplicare, ar putea să constituie pentru România o sursă de inspirație.

**Egalizarea financiară și echilibrarea bugetelor locale este în România încă o problemă nesoluționată pe fond.** Subvenționarea localităților și județelor sărace de către cele bogate, prin intermediul statului paternalist, care „știe mai bine” unde și de câți bani este nevoie, nu face decât să „peticească” pe moment bugetele locale și să perpetueze dezechilibrele economice și sociale. Unele județe primesc (din cotele defalcate pe impozitul pe venit și din TVA) chiar și peste 150% din sumele colectate, în timp ce altele primesc în jur de 15%.

În condițiile în care localitatea ar păstra din start o cotă importantă din impozitele directe (pe venit și pe profit), dar ar ceda cote echitabile din acestea către județ și către bugetul de stat (conform recomandărilor de mai sus), aceste nivele administrative superioare ar putea gândi programe sustenabile, echitabile și transparente pentru corectarea disparităților dintre localitățile unui județ, respectiv dintre județe.

## Transparența bugetară și accesul la informațiile de interes public

**Accesul la informațiile de interes public este facil.** Procedura fiscală este ușor accesibilă on-line, explicată în toate limbile de interes pentru cetățenii din comunitate. De asemenea - informațiile despre cum sunt cheltuiți banii publici. **Destinația veniturilor fiscale este de multe ori prevăzută chiar în actele normative de rangul cel mai înalt:** constituția federală și constituțiile cantonale.

**Informațiile de interes public sunt încă greu accesibile cetățeanului de rând.** Există încă prea multe zone obscure în ce privește informațiile de acest tip și este greu de spus în ce măsură situația se datorează inerției, absenței unei baze de date la nivel național sau lipsei de voință politică. Or transparența bugetară este o condiție obligatorie pentru relația corectă dintre stat și cetățeni.

(1) Înscrierea clară în legislație a destinației alocării fondurilor publice;  
(2) Transparentizarea și precizarea procedurilor de alocare a acestora;  
(3) Intensificarea eforturilor de publicare, mai ales în mediul on-line, dar și pe alte căi, a bugetelor publice, dar mai cu seamă a corelațiilor financiare care decurg din acestea.

### **Modul de distribuire a impozitului pe profit**

În Elveția, **impozitul pe profit este perceput pe toate cele trei paliere de guvernare: federație, canton și comună.** Impozitul federal pe profitul net este de **maxim 8,5 %**, iar alte procente, stabilite prin legislația cantonală, merg la canton și localitate. Majoritatea cantoanelor elvețiene percep și un „impozit parohial”, care este un procent din impozitele directe (în cazul persoanelor juridice – din impozitul pe profit). **Administrația fiscală cantonală este investită cu perceperea tuturor impozitelor pe profit** (federal, cantonal, comunal și parohial). 17% din impozitul pe profit perceput de cantoane în numele federației rămâne la dispoziția cantoanelor. În cantonul Berna, pentru colectarea și virarea impozitelor parohiale, autoritatea cantonală primește un comision de 2% din impozitul facturat.

**Impozitul pe profit este exclus dintre veniturile fiscale de care beneficiază localitatea și județul.** În prezent, contrar tuturor principiilor statului de drept, ale echității și chiar ale logicii, acest impozit intră exclusiv în bugetul de stat. Este inexplicabil de ce impozitul pe venit este partajat între bugetul statului, al județului și al localității, chiar dacă potrivit unor principii și proceduri criticabile, dar nu și impozitul pe profit, care este principalul impozit direct datorat de companii. Acestea își desfășoară activitatea în cadrul unor comunități, dar nimic din valoarea economică pe care o crează nu se regăsește pe plan local, ceea ce este injust atât pentru contribuabilul persoană juridică ce realizează profitul, cât și pentru comunitatea care îl „găzduiește”.

Modificarea legislației astfel încât, similar impozitului pe venit, un procent din veniturile fiscale rezultate din impozitul pe profit să revină localității, iar alte procente să fie cedate județului și, respectiv, bugetului central.

### **Modul de distribuire a impozitului pe venit**

Impozitul pe venit este perceput în Elveția distinct pe cele paliere de guvernare (federație, canton, comună, la care se adaugă în unele cantoane și parohia), conform **acelorași reguli și proceduri ca și în cazul impozitului pe profit.** Impozitul federal pe venitul persoanelor fizice este de **maxim 11,5 %**. Cotele impozitului cantonal și comunal sunt stabilite prin legislația fiecărui canton, dar se încearcă armonizarea acestora la nivel național.

**Impozitul pe venit intră mai întâi integral în bugetul de stat, de unde este redistribuit în parte și către localități și județe,** conform unor algoritmi de calcul care – așa cum am arătat – sunt, pe de o parte, imprevizibili datorită modificărilor legislative frecvente și, pe de altă parte, învechiți ca și concepție, căci presupun alocarea banilor de sus în jos, pe modelul finanțelor publice centralizate.

Legislația privind distribuirea impozitului pe venit trebuie modernizată, clarificată și respectată.

### **Modul de distribuire a taxei pe valoarea adăugată**

În Elveția, TVA este considerat un venit exclusiv al Federației, din care cantoanele și comunele nu primesc nicio sumă, dar destinația sumelor obținute de federație din TVA este stabilită chiar prin Constituția federală, astfel încât este limpede pentru toți cetățenii sub ce formă beneficiază de ele (infrastructură rutieră și de căi ferate, protecția socială a persoanelor cu venituri mici, a vârstnicilor, invalizilor etc.).

**TVA se întoarce parțial în comunitatea locală sub forma unor sume alocate consiliilor locale și județene, dar quantumul acestor sume este incert și imprevizibil,** el fiind stabilit anual, prin legea bugetului de stat. În opinia noastră, și în România TVA ar putea alimenta exclusiv cheltuielile de interes național, dacă statul nu ar mai fi nevoit să aloce o parte din această taxă bugetelor locale, care nu se pot altfel autofinanța.

Adoptarea modificărilor legislative recomandate mai sus ar permite completarea bugetelor locale prin veniturile fiscale obținute din impozitele directe, reducând până la eliminare dependența bugetelor locale față de TVA. Până la acel moment însă, recomandăm ca și TVA să fie alocat sub forma unor cote procentuale, prevăzute în Legea organică a finanțelor publice locale, în locul sumelor fixe alocate anual, prin Legea ordinară a bugetului de stat.

### **Modul de cheltuire a banului public**

**Banul public, obținut prin fiscalitate, este cheltuit în Elveția în modul cel mai înțelept, echitabil și eficient cu putință.** În ciuda neajunsurilor sale naturale, Elveția este printre cele mai bogate țări din lume, reușește să construiască autostrăzi și căi ferate transalpine, are un sistem de securitate socială impecabil, o administrație prietenoasă cu cetățeanul ș.a.m.d. Aceasta se datorează eficienței în administrarea bugetelor publice. De exemplu, administrația centrală a cantonului Berna are numai 8 membri.

**Banii publici sunt cheltuiți ineficient în România,** traseul veniturilor obținute din taxe și impozite este aproape imposibil de urmărit, iar numeroasele „găuri negre” din economie sunt permanent alimentate prin fiscalitate. Fondurile de rezervă aflate la dispoziția Guvernului nu sunt cheltuite întodeauna corespunzător, probabil și din cauza posibilității largi de interpretare a destinației prevăzute pentru aceste fonduri în Legea finanțelor publice. Nici la nivelul autorităților locale nu există suficientă responsabilitate în cheltuirea veniturilor bugetare; de exemplu, salariile aleșilor locali nu reflectă întotdeauna volumul efectiv de muncă, existența funcției de vice-primar nu este întotdeauna justificată, mai ales în comunele mici ș.a.m.d.

(1) Îmbunătățirea și precizarea legislației privind finanțele publice, în general, și finanțele publice locale în particular;  
(2) Stabilirea unor grile de salarizare a aleșilor locali, în funcție de numărul populației și, eventual, limitat procentual la o cotă din bugetul localității;  
(3) Încheierea unor contracte de muncă cu timp parțial pentru funcționarii publici, în situațiile în care volumul de muncă nu justifică un contract cu normă întreagă, sau retribuirea prin indemnizații acordate în funcție de activitatea prestată (participarea la ședințe, elaborarea de proiecte de hotărâri etc.).

### **Serviciile publice și „contraprestația” administrației pentru perceperea de impozite și taxe**

Serviciile publice, deși fragmentate legislativ și teritorial, **sunt eficiente și răspund nevoilor cetățeanului.** În această privință, descentralizarea este maximă, ca și posibilitatea cetățeanului de a face alegeri. De exemplu, deși fiecare cetățean elvețian (de fapt, fiecare rezident în Elveția) este obligat prin legea federală să se asigure în sistemul de asigurări de sănătate, există mai multe fonduri de asigurări de sănătate, iar alegerea este lăsată la latitudinea asiguratului.

Descentralizarea fiscală este măsura în care cetățeanul beneficiază pe plan local, prin decizia locală, de impozitele, taxele și contribuțiile pe care le plătește, astfel încât bunurile și serviciile publice să fie adaptate nevoilor sale concrete (de preț, calitate, urgență, prioritate, utilitate, preferință etc.). În România, **contribuabilul nu beneficiază într-o măsură justă de „contraprestația” pentru povara fiscală pe care o suportă.** Serviciile publice unice, pentru care **cetățenii nu au alternativă** (sănătate, educație, utilități etc.) ucid competitivitatea acestora, iar această lipsă de concurență este numai în detrimentul cetățeanului.

(1) Continuarea și accelerarea procesului de descentralizare, mai ales în ce privește componenta sa fiscală;  
(2) Transferarea de competențe nu numai către organele administrației publice locale, ci și către sectorul privat, așa cum prevede Legea-cadru a descentralizării, în vederea creării unor servicii publice alternative și competitive.



## Relația cetățeanului cu administrația

Raporturile cetățeanului cu administrația, inclusiv cu organele fiscale, sunt facilitate de atitudinea pro-activă a autorităților și de gradul redus de birocrație. De exemplu, administrațiile fiscale cantonale colectează impozitele și taxele pentru toate cele trei nivele de guvernare și vin în întâmpinarea cetățeanului, oferindu-i acestuia toate informațiile necesare pentru înțelegerea procedurii fiscale și trimițându-i anual declarația de impozit, împreună cu instrucțiuni detaliate de completare.

**Relația cetățeanului cu administrația este încă percepută în România ca una de subordonare a primului față de cea din urmă**, contrar accepțiunii pe care o are administrația într-un stat de drept, de a servi cetățeanul datorită căruia și pentru care există. Una dintre cele mai grăitoare dovezi în acest sens este tratamentul discriminatoriu aplicat contribuabililor mari și mijlocii, care sunt administrați la nivel național, respectiv regional, cu toate cheltuielile de timp, energie și resurse care decurg de aici pentru contribuabil, dar și pentru sistem. În general, **procedura fiscală este încă greoaie și neadaptată nevoilor cetățeanului**.

(1) Abandonarea tendințelor de regionalizare administrativă, care nu fac decât să contrazică principiul subsidiarității, conform căruia cetățeanul trebuie să își găsească rezolvarea problemelor la nivelul administrativ cel mai apropiat cu putință; (2) Îmbunătățirea procedurilor administrative în general, și a celor fiscale în particular, astfel încât acestea să fie mai prietenoase față de cetățean; (3) Profesionalizarea corpului funcționarilor publici, prin adoptarea unui sistem de salarizare bazat pe merite și performanțe; (4) Realizarea unor programe de educare a funcționarilor publici în spiritul respectului pentru cetățean.

## Implicarea cetățenilor în procesul de guvernare

Democrația directă este neobișnuit de puternică în Elveția, fiind considerată chiar unică în lume. **Referendumul este o procedură democratică cu tradiție**, prin care cetățenii intervin în mod direct în procesul legislativ, fie prin opunerea la o lege adoptată, fie prin inițiativa legislativă. Deseori, cantoanele prevăd chiar organizarea de referendumuri obligatorii pentru revizuirile legislative. **Inițiativa legislativă cetățenească este un fenomen obișnuit** în Elveția. Implicarea activă a cetățenilor elvețieni în decizia publică are ca rezultat un cadru legislativ suplu și flexibil, adaptat realităților sociale în schimbare și nevoilor concrete ale cetățenilor. În cele mai multe cantoane și comune, decizia privind nivelul coeficienților fiscal trebuie să fie supusă unui referendum, uneori, numai din momentul în care coeficientul anual depășește o anumită limită. **Cetățeanul poate exercita astfel un control democratic asupra propriei sale poveri fiscale**.

**Implicarea cetățenilor în procesul de guvernare este minimă**; în general, se reduce la exercitarea periodică a dreptului de vot. Deși legislația României prevede posibilitatea organizării unor **referendumuri** la nivel național sau local, acestea nu sunt o practică obișnuită a democrației din țara noastră. Inițiativa legislativă cetățenească este sever restricționată prin condițiile procedurale excesive. În România, **problemele fiscale nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor**. Până de curând, a existat un adevărat „monopol” al partidelor politice mari, creat prin legislația extrem de restrictivă pentru înființarea unor formațiuni politice noi. Acest lucru a impietat asupra puterii decizionale a comunității locale, pentru care opțiunea electorală s-a limitat la unul sau altul dintre partidele constituite la nivel național. Acest obstacol normativ a fost înlăturat în 2012, ceea ce ne încurajează să credem că este posibil și în cazul referendumului, respectiv a inițiativei legislative cetățenești.

(1) Simplificarea legislației privind organizarea de referendumuri și privind inițiativa legislativă cetățenească; (2) Dezvoltarea unei atitudini proactive a administrației, pentru implicarea cetățenilor în consultări publice pe problemele de interes local/județean/național; (3) Elaborarea și asumarea unei strategii naționale și a unor programe de educație civică și democrație participativă.

### **Problema regionalizării**

Tendința în Elveția este de „centralizare”, respectiv de transferare a tot mai multor competențe de la nivelul comunelor către cantoane, și de la nivelul cantoanelor către federație, concomitent cu armonizarea legislativă, inclusiv în domeniul fiscalității și finanțelor publice. Subliniem totuși că **o asemenea tendință este firească și naturală într-un stat federal**, întrucât în aceste state există de obicei o mare fragmentare administrativă, uneori un adevărat mozaic legislativ, astfel încât echilibrul cere o concentrare a puterii, care altfel ar fi prea dispersată și, deci, ineficientă.

În opinia noastră, în România, regionalizarea nu constituie o soluție pentru reforma administrativă. Țara noastră are nevoie să se desprindă de moștenirea comunistă a statului centralizat, nu să creeze noi poli de putere îndepărtați de cetățean. Contrar tuturor principiilor descentralizării administrative, în cazul regionalizării cetățeanul ar trebui să își caute rezolvarea problemelor nu la el acasă, în proximitate, ci într-o capitală de regiune. Ar trebui, poate, să-și schimbe buletinul, permisul de conducere etc., să aloce mai mult timp, bani și energie unui sistem administrativ care și așa este prea birocratic, prea scump, prea ineficient, prea surd la nevoile cetățeanului de rând.

(1) Păstrarea actualului sistem de împărțire teritorială în județe, care este mai mult decât suficient pentru dezvoltarea de proiecte și strategii de interes zonal și satisface mult mai bine nevoile cetățenilor decât o eventuală regionalizare;  
(2) Contracarea fenomenului de fragmentare administrativ-teritorială se poate face printr-o legislație care să încurajeze, de exemplu, asocierile între județe, după modelul Grupurilor de acțiune locală, dar să nu le oblige să se unească artificial, în contra voinței cetățenilor și în detrimentul intereselor acestora.

### **Problema mentalităților**

Deși constituit din cetățeni atât de diverși ca etnie, religie, limbă și cultură, statul federal elvețian este solid și perfect funcțional, pentru că fiecare persoană este tratată cu respect și considerație, astfel încât **toți cetățenii se simt mândri de apartenența lor comună la statul elvețian**. Îndelungata tradiție democratică se reflectă și în mentalitatea autorităților publice elvețiene, care sunt întotdeauna conștiente de faptul că puterea pe care o exercită le este **delegată** de către cetățeni. Chiar și legiitorul constituțional federal este supus „cenzurii” cetățenești, referendumurile cu privire la Constituția federală fiind un fenomen obișnuit. Administrația este acolo pentru a servi cetățeanul, pentru a-l ajuta, inclusiv în ceea ce privește procedura fiscală.

Reforma administrativ-fiscală presupune, în primul rând, o reformă a mentalităților: de la hățișul legislativ, la norme clare și predictibile, de la sistemul cu iz feudal de alocare a fondurilor din România, la un sistem simplu și eficient. Nici concepția administrației cu privire la cetățean nu reflectă încă pe deplin considerația de care acesta trebuie să se bucure și faptul că rolul administrației este de a se afla în slujba cetățeanului. În fine, mentalitatea cetățeanului de rând este încă departe de nivelul de responsabilitate civică din Elveția sau din alte state cu un îndelungat exercițiu al democrației. Un cetățean cu spirit civic dezvoltat, conștient de puterea pe care o are și de responsabilitatea care decurge de aici, va determina inevitabil și o evoluție în mentalitatea administrației, chiar dacă aceste lucruri cer timp.

(1) Schimbarea mentalităților presupune educație, inovare și răbdare. Este un proces mult mai îndelungat și mai delicat decât simpla reformă legislativă, dar legile echitabile, stabile și înțelepte, inclusiv în domeniul fiscal, sunt un factor care contribuie la încrederea cetățeanului în stat și, implicit, la implicarea sa civică;  
(2) Societatea civilă trebuie să continue să depună eforturi pentru schimbarea mentalităților, așa cum a procedat – cu rezultate vizibile – în ultimii ani;  
(3) Mediul academic trebuie să se implice mai mult în viața comunității, atât prin programe de educație adaptate nevoilor locale, cât și prin proiecte de cercetare cu caracter inovativ, care pot contribui în mod real la progresul comunității.