

## DESCENTRALIZAREA I AUTONOMIA FINANCIAR - OPORTUNITATE PENTRU AUTORITĂȚILE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Prof. univ. dr. Tatiana MANOLE**

Institutul Național de Cercetări Economice,  
Academia de Științe a Moldovei, Republica Moldova  
Email: tatmanole@yahoo.com

**Rezumat:** În acest articol, autorul cercetează procesul de descentralizare și autonomie financiară ca urmare a utilizării noii metodologii de elaborare a bugetelor locale în baza formulei. Elementul-cheie este cercetarea impactului pe care îl are noul sistem de finanțare asupra schimbărilor care au loc la nivelul comunităților. Noul sistem de finanțare este o ansă pentru cetățenii comunităților de a avea la dispoziție servicii de calitate, iar administrația publică locală are posibilitatea de a-și construi baza fiscală, să suplimenteze veniturile proprii și să ofere cetățenilor un nivel mai înalt de trai.

**Cuvinte-cheie:** finanțe publice locale, unitate administrativ-teritorială, transferuri de echilibrare (generale), capacitate fiscală pe locuitor, numărul populației, suprafața, pondere specifică, descentralizare, autonomie financiară.

**Clasificare JEL:** E62, E63.

*„Definirea rolului unităților teritoriale  
conduce logic la reformularea  
statutului principalilor lor protagoniști, a  
reprezentanților și a lucrătorilor publici locali”.*  
(Xavier Frège, Paris, 1986)

### 1. Introducere

Evoluțiile politice, economice și sociale din ultimii ani din Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice și a managementului finanțelor publice, în special, la nivel local. Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale și celei financiare reprezintă una din prioritățile strategice ale guvernării și unul din obiectivele principale definite într-un ir de documente și strategii.

Republica Moldova a realizat și continuă să realizeze reforme riguroase în domeniul managementului finanțelor publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. Adoptarea și punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 marchează o etapă importantă în promovarea reformelor în acest domeniu, contribuind la consolidarea sistemului finanțelor publice.

Un rol important revine Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, cu modificările operate prin Legea nr. 267 din 1 noiembrie 2013, care aprobă o nouă metodologie de elaborare a bugetelor locale, luând ca bază principiul veniturilor.

În acest articol sunt cercetate avantajele implementării noii modalități de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în baza noilor formule de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) [vezi anexa la acest articol], care iau în considerare capacitatea fiscală pe locuitor, numărul populației și suprafața teritoriului – toate în raport cu nivelul național. Această nouă metodologie este o condiție sigură de continuare a procesului de descentralizare și autonomie financiară.

Prin urmare, în prezent, în Republica Moldova există o serie de factori care pledează în favoarea descentralizării și autonomiei financiare prin consolidarea bazei fiscale a comunităților. Dorința fiecăruia de a trăi, a munci, a decide la el acasă,

dinamismul întreprinderilor mici și mijlocii, voința unităților administrativ-teritoriale de a nu se limita la transferuri din bugetul de stat, dar de a crea venituri proprii, fac descentralizarea și autonomia financiară factori reali, care ar contribui la crearea unui climat favorabil pentru soluționarea problemelor de care are nevoie comunitatea.

## **2. Cercetarea criteriilor calitative și cantitative de măsurare a impactului noii formule de finanțare a autorităților publice locale**

*Descentralizarea reprezintă un proces de transfer de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.*

Descentralizarea financiară începe să funcționeze dincolo de limita de la care aria utilizării bunurilor și serviciilor publice de interes național începe să se restrângă, iar costul comparativ al luării deciziilor la nivel central devine prea ridicat.

În acest context, utilizarea finanțelor locale implică nu numai preluarea unor atribuții ale finanțelor centrale, ci și eforturi pentru creșterea resurselor locale (în special, prin autofinanțare), fapt ce a dus la câștigarea unor largi competențe în materie de control juridic și bugetar.

Instrumentul prin care se realizează finanțarea comunităților locale este bugetul public local. Prin acesta se stabilește un raport între veniturile publice (reprezentate în special prin impozite și taxe locale) și nevoile sociale, urmărindu-se evitarea inechităților în repartizarea sarcinilor fiscale asupra nevoilor comunităților locale, concomitent cu satisfacerea necesităților sociale ale acestora.

Bugetele locale sunt instrumente de prognoză, planificare și de conducere a activității financiare a unităților administrativ-teritoriale, structura lor reflectând gradul de autonomie a administrației locale față de cea centrală, fluxurile financiare ale administrației locale, respectiv veniturile și cheltuielile publice la nivel teritorial, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și modalitatea de acoperire a deficitelor.

Impactul implementării noului sistem se măsoară conform anumitor **criterii calitative și cantitative:**

### **a) Criterii calitative:**

- crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale;
- predictibilitatea și stabilitatea sistemului;
- transparență și responsabilitate;
- simplitate;
- consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale;
- sprijinirea dezvoltării economice locale;
- asigurarea stabilității macrofinanciare (Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: ”Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bună stare 2011-2014”).

Rezultatul final al evaluării impactului modificărilor prevăzute de noul sistem demonstrează un impact semnificativ pozitiv în comparație cu situația existentă în prezent. Evaluarea impactului (pozitiv sau negativ), potrivit criteriilor calitative, a fost efectuată prin analiza multicriterială, existând 4 praguri/nivele pozitive sau negative: impact (pozitiv/negativ) scăzut ( $Sz = +/- 1$ ), impact (pozitiv/negativ) mediu ( $M = +/- 2$ ), impact (pozitiv/negativ) semnificativ ( $Sf = +/- 3$ ) și impact (pozitiv/negativ) ridicat ( $R = +/- 4$ ) (Tabelul nr. 1).

**Tabelul nr. 1. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanare, conform criteriilor calitative**

<b>Indicator</b>	<b>Impact evaluat</b>
Crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale	Ridicat - R pozitiv = 4
Predictibilitatea și stabilitatea sistemului	Ridicat – R pozitiv = 4
Transparență și responsabilitate	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Simplitate	Sczut – Sz pozitiv = 1
Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale	Ridicat – R pozitiv = 4
Sprejinierea dezvoltării economice locale	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Prestrarea stabilității macrofinanciare	Ridicat – R pozitiv = 4
<b>Total Scor Obținut / Medie</b>	<b>23 / 3,28 = Impact pozitiv semnificativ.</b> <b>Explicație: Total 23 puncte evaluate : 7 = 3,28 (impact de evaluare pozitiv)</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

**b) Criterii cantitative:**

- numărul de unități administrativ-teritoriale „pierzute” la ambele nivele ale administrației locale;
- un set de indicatori care reflectă nivelul de autonomie financiară a administrației locale:
  - ponderea veniturilor proprii în total venituri;
  - ponderea veniturilor autonome (venituri proprii+venituri din cota de defalcare a impozitului pe venit de la persoanele fizice) în total venituri;
  - ponderea veniturilor generale (venituri proprii+venituri din cota de defalcare a impozitului pe venit de la persoanele fizice+venituri din transferul cu destinație generală) în total venituri (Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Nr. 267 din 01.11.2013).

Rezultatele implementării noului sistem de finanare obținute în urma analizei calculelor efectuate conform acestor criterii pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I sunt prezentate în Tabelul nr. 2, iar pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II în Tabelul nr. 4.

**Tabelul nr. 2. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanare în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, conform criteriilor cantitative**

Tipul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	Numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	Număr de pierzături – rezultat în urma simulării
<1500 locuitori	249	67
1501–5000 locuitori	547	167
5001–10000 locuitori	66	30
10001–50000 locuitori	34	6
>50000 locuitori	0	0
<b>Total</b>	<b>896</b>	<b>270</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

După cum s-a menționat, astfel de pierzături, conform calculelor prealabile, sunt în total 270 din 896 unități administrativ-teritoriale de nivelul I existente.

**Tabelul nr. 3. Numărul de unități administrativ-teritoriale la nivelul întâi pierzătoare în urma implementării noului sistem de finanare**

Procent de pierdere din total buget 2010 – unități administrativ-teritoriale de nivelul I	Număr de pierzături – rezultat în urma simulării
<5%	48
5% - 10%	39
10% - 15%	42
15% - 20%	35
20% - 25%	31
>25%	75
<b>Total</b>	<b>270</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

**Tabelul nr. 4. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanare în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II, conform criteriilor cantitative**

Tipul unităților administrativ-teritoriale de nivelul II	Numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul II	Număr de pierzături – rezultat în urma simulării
<50000 locuitori	5	3
50001 – 100000 locuitori	23	11
>100000 locuitori	7	2
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>16</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

Schimbările ce se produc odată cu implementarea noului sistem de finanare a autorităților publice locale, în linii generale, sunt:

*Sistemul de transferuri c tre administra ia public local bazat pe venituri.* Aceast nou abordare în gestionarea veniturilor colectate de c tre institu ii, de asemenea, este menit s conduc la o mai bun planificare a bugetului prin consolidarea leg turii între politici i alocarea resurselor (eficien a de alocare); la eficientizarea utiliz rii resurselor bugetare (eficien a tehnic ) prin evitarea situa iilor de solicitare a finan rii din veniturile generale ale bugetului, atunci când pe conturile institu iilor publice sunt acumulate mijloace b ne ti în volum substan ial, atribuind astfel, în mod abuziv, cheltuieli pe seama veniturilor generale; la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale, prin facilitarea controlului asupra intelor macrobugetare (venituri, cheltuieli, deficit); la diminuarea riscurilor privind fraudele financiare i simplificarea procedurilor i raionalizarea costurilor privind gestionarea bugetar . În scopul sporirii flexibilit ii i perfec ion rii gestion rii bugetului, precum i eficientiz rii utiliz rii resurselor, se preconizeaz anularea practicii de elaborare i aprobare a planurilor de finan are ale institu iilor bugetare cu repartizarea lunar a aloca iilor bugetare (Not informativ . Proiectul Nomenclatorului competen elor administra iei publice locale I/II).

Volumul total a fondurilor transferate din partea administra iei publice centrale c tre administra ia public local r mâne, practic, la acela i nivel (p strarea anvelopei financiare).

Func iile partajate (presta iile sociale i înv mântul secundar - care este transferat din 2014 în responsabilitatea administra iei publice locale de nivelul II) sunt, de acum, finan ate prin transferuri condi ionate, pe baz de formul , în baza num rului de beneficiari ai serviciilor specifice competen elor descentralizate. Competen ele delegate i partajate (pl ile sociale, înv mântul preuniversitar) sunt finan ate de la bugetul de stat prin transferuri cu destina ie special (*Despre finan area înv mântului preuniversitar – coli, gimnazii i licee – vezi mai jos*).

Func iile proprii sunt finan ate din contul taxelor, impozitelor i tarifelor locale, veniturilor partajate i transferurilor de echilibrare. Acestea constituie veniturile generale, i administra ia public local beneficiaz de o autonomie deplin în alocarea acestor resurse, în conformitate cu priorit ile locale. Competen ele proprii se finan eaz din contul veniturilor proprii, veniturilor partajate i transferurilor (generale) de echilibrare. Administra ia public local , astfel, va beneficia de o autonomie deplin în alocarea acestor resurse, în conformitate cu priorit ile locale, deoarece „se administreaz bine de jos”.

Alocarea direct a transferurilor (impozite partajate i transferuri de echilibrare) c tre autorit ile administra iei publice locale de nivelul întâi i, separat, c tre nivelul doi. Totodat , se preconizeaz schimbarea modului de gestionare a resurselor colectate de c tre autorit ile/institu iile bugetare , acestea urm rind s fie direc ionate pentru finan area cheltuielilor totale aprobate autorit ilor/institu iilor respective, f r a fi condi ionate pentru anumite cheltuieli concrete. Astfel, cheltuielile autorit ilor/institu iilor bugetare se vor aproba, executa i raporta ca un tot întreg, f r divizare pe surse de finan are. Excep ie vor constitui doar resursele pentru proiectele finan ate din surse externe, care vor continua s fie utilizate în scopurile convenite cu donatorii potrivit acordurilor încheiate (Not informativ . Proiectul Nomenclatorului competen elor administra iei publice locale I/II).

Pentru autorit ile publice locale cu un nivel slab de dezvoltare economic s-a creat un **Fond de Compensare (de tranzi ie)** pentru a acoperi diferen ele dintre totalurile veniturilor locale acumulate în rezultatul implement rii noului sistem i volumul veniturilor din anul de referin (Transfer Temporar de Compensare). Acest fond este limitat la **1% din bugetul de stat**. Acest Fond de Compensare poart un caracter temporar, odat cu îmbun t irea situa iei economice la nivel local, el va fi suspendat.

În ceea ce prive te esen a transferurilor (generale) de echilibrare:

Transferurile de echilibrare se efectuează din **Fondul de Sus inere Financiar** format în cadrul bugetului de stat. Acest fond se constituie din impozitul pe venit al persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări, bazat pe execuția bugetului din anul precedent. **Fondul de Sus inere se alocă la nivel de 45% la administrația publică locală de nivelul I și 55% către administrația publică locală de nivelul II.**

Transferurile cu destinație generală (de echilibrare) se alocă pe bază de formulă, distinct pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea (alocare directă pe nivele), în baza calculelor efectuate de Ministerul Finanțelor.

Estimarea necesarului de **transfer de echilibrare** pentru administrația publică locală de **nivelul întâi** se face în funcție de capacitatea fiscală a **localității – m surat prin ponderea impozitului pe venit a persoanelor fizice din acea localitate (60% din transfer), populație (30%) și suprafață (10%).**

**Transferul general** pentru administrația publică locală de **nivelul al doilea (raion)** se calculează **pe baza numărului populației (60%) și a suprafeței raionului (40%).**

Rezultatul acestor schimbări, evident, trebuie să contribuie la consolidarea, lrgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale, la fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii. De asemenea, în noul sistem stimulul colectării veniturilor proprii de către administrația publică locală este cu mult mai mare, deoarece orice supliment de venit propriu rămâne în bugetul comunității și poate fi utilizat după necesitățile prioritare prin decizia consiliului local. Treptat, va avea loc o îmbunătățire a alocării transferului general. Aceste avantaje se bazează pe un set de indicatori care aproximează bine atât capacitatea financiară locală, cât și nevoile de servicii publice la nivel local: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unităților administrativ-teritoriale. Respectiv, automat, va spori gradul de transparență, predictibilitate și stabilitate.

Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale va înregistra o îmbunătățire semnificativă a indicatorilor autonomiei financiare și descentralizării. Cercetările demonstrează că autonomia financiară locală crește de 8 ori la administrația publică locală de nivelul I și de 6 ori la administrația publică locală de nivelul II (Tabelul nr. 5).

**Tabelul nr. 5. Evoluția indicatorilor de autonomie financiară în urma implementării noului sistem de finanțare a autorităților publice locale (%)**

	Ponderea veniturilor proprii		Ponderea veniturilor autonome (incluzând cele partajate)		Ponderea veniturilor generale (incluzând transferurile pentru echilibrare)	
	în condițiile existente	în condițiile noi	în condițiile existente	în condițiile noi	în condițiile existente	în condițiile noi
<b>UAT II</b>	4,98	10,59	4,98	14,68	4,98	36,88
<b>UAT I</b>	2,76	10,08	2,76	14,87	2,76	21,05

**Sursa:** *Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

Acțiunile ce se preconizează odată cu implementarea noului sistem presupun lrgirea autonomiei locale în administrarea și colectarea taxelor și impozitelor locale, inclusiv privind definirea bazei sau ratei de impozitare, inclusiv impozitul pe proprietate, impozitul pe autovehicule și taxe administrative. Taxele și impozitele locale sunt excluse în procesul de calculare a volumului transferurilor de echilibrare. **Administrațiile publice**

*locale pot avea dreptul de a introduce taxe speciale pentru asigurarea investițiilor de capital în infrastructura serviciilor comunale (funcții proprii). De asemenea, administrațiile publice locale pot avea dreptul de a fixa tarifele pentru serviciile comunale locale (ap /canalizare, transport public, colectarea de eurilor, încalzire centralizat). Considerăm că aceste posibilități în de un viitor nu prea îndepărtat, în acest caz fiind nevoie de reforme în politica fiscală, care ar asigura și descentralizarea fiscală.*

Luând în considerare rolul Ministerului Finanțelor în gestionarea procesului, este necesar **implementarea unui set de activități care să sprijine promovarea reformei:**

- Evaluarea periodică a impactului noilor sisteme de venituri proprii și transferuri (inclusiv transferurile condiționate și de echilibrare, administrarea fiscală, granturile și împrumuturile, auditul intern și extern, achiziții publice);
- Un set de alte măsuri aferente descentralizării financiare urmează să fie abordate prin schimbări regulatorii. Strategiile sectoriale vor furniza clarificări și ghiduri suplimentare în privința transferurilor condiționate (cu destinație specială), subvențiilor, reglementărilor tarifare;
- Ministerul Finanțelor, în calitate de lider al eforturilor de descentralizare, va necesita o subdiviziune puternică de asigurare a relațiilor între nivelurile de administrație.

### **3. Consolidarea capacității administrației publice locale prin implementarea schimbărilor**

Obiectivul general propus în noul sistem de finanțare a administrației publice locale constă în perfecționarea actualului sistem de finanțare publice locale, astfel încât să se asigure descentralizarea și autonomia financiară, cu menținerea disciplinei financiare și maximizarea eficienței precum și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Considerăm că noul sistem de finanțare a administrației publice locale va avea un impact benefic asupra consolidării și dezvoltării bazei de venituri proprii ale administrației publice locale. Cheltuielile administrației publice locale sunt determinate pe baza veniturilor la dispoziția unităților administrativ-teritoriale. Colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele transferurilor generale (de echilibrare).

Sistemul nou de echilibrare și partajare a veniturilor generale de stat are scopul de a crea stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a administrațiilor publice locale, prin următoarele **mecanisme:**

În primul rând, cheltuielile administrațiilor locale, după aplicarea noului sistem, sunt determinate de nivelul veniturilor obținute de fiecare unitate administrativ-teritorială și nu de valoarea estimată la nivel central, ca în vechiul sistem (cost mediu pentru un copil, pentru un elev, pentru un angajat etc.). Astfel, fiecare unitate administrativ-teritorială este direct interesată să colecteze cât mai multe venituri în teritoriul său pentru a putea cheltui mai mult, potrivit nevoilor lor specifice, și să asigure o calitate mai bună a serviciilor prestate.

În al doilea rând, la calcularea indicatorului *capacitate fiscală pe locuitor (CFL)* se utilizează numai veniturile din cota partajată din impozitul pe venit persoane fizice, fără când abstracție de veniturile proprii ale unei unități administrativ-teritoriale. Astfel, colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele de echilibrare primite de autoritatea publică locală. Surplusul de venituri rămâne la dispoziția unității administrativ-teritoriale.

În concluzie, menționăm că impactul general al aplicării noului sistem de transferuri și, respectiv, a modificărilor propuse la Legea Finanțelor Publice Locale (2003) contribuie la efectuarea următoarelor schimbări în folosul comunității:

- Consolidează, lărgite și crește semnificativ autonomia locală, contribuie la fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii;
- Stimulează interesul de colectare a veniturilor proprii și sporirea volumului lor de către administrația publică locală;
- Transparența, predictibilitatea și stabilitatea devin realitate;
- Se îmbunătățește treptat alocarea transferului general, deoarece se bazează pe un set de indicatori care aproximează bine atât capacitatea financiară locală, cât și nevoile de servicii publice la nivel local. Acești indicatori sunt: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unității administrativ-teritoriale; îmbunătățirea semnificativă demonstrează indicatorii de autonomie financiară;
- Contribuie la aprofundarea descentralizării financiare.

În sistemul vechi, posibilitățile unei unități administrativ-teritoriale de a cheltui mijloacele bugetare erau determinate de cheltuielile medii pe un locuitor, pe un angajat, pe un copil/elev și erau fixate de Ministerul Finanțelor la nivel central. Acestea nu reflectă nevoile reale și specifice ale unităților administrativ-teritoriale: erau folosite normative general valabile, fără capacitatea de a se ține cont de nevoile și preferințele specifice fiecărei colectivități locale, erau serviciile care nu aveau normative, iar introducerea de noi servicii era foarte dificilă. Suplimentar la aceasta, bugetele și deciziile unității administrativ-teritoriale de nivelul I erau dependente de bugetele și deciziile consiliilor raionale, nu existau stimulente sigure pentru dezvoltarea bazei fiscale proprii, pentru creșterea colectării impozitelor și taxelor locale sau dezvoltarea economică locală. Ca urmare, sistemul vechi nu se aliniaza în totalitate la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, așa cum recomandă Congresul Puterilor Locale și Regionale.

Noul sistem încearcă să elimine cea mai mare parte din aceste efecte negative. În primul rând, o bună parte din volumul cheltuielilor la nivel local nu mai este determinat central, ci în dependență de volumul local al veniturilor care sunt colectate. Astfel, pe de o parte, crește interesul autorităților locale de a dezvolta baza fiscală locală, de a colecta mult mai bine taxele și impozitele locale, de a reduce evaziunea fiscală și economia tenebră, de a dezvolta economia locală. Pe de altă parte, crește puterea autorităților locale de a decide nivelul și destinația cheltuielilor în funcție de nevoile și preferințele specifice ale comunității.

#### 4. Concluzii generale și recomandări

Din cele menționate mai sus putem identifica **caracteristicile principale ale noului sistem:**

- volumul cheltuielilor este determinat de venituri: veniturile proprii (taxe și impozite locale), veniturile partajate din impozitul pe venit a persoanelor fizice, transferuri cu destinație generală, transferuri cu destinație specială, fie pentru acoperirea unor cheltuieli curente (educație, plăți sociale), fie pentru investiții. Volumul cheltuielilor nu mai este determinat de cheltuielile medii pe locuitor stabilite la nivel central;
- autoritățile locale devin interesate direct să-și dezvolte baza fiscală proprie, să colecteze mai bine taxele și impozitele locale, să elimine cât mai mult din evaziunea fiscală și economia tenebră, să dezvolte economia locală, prin atragerea de investitori care să creeze locuri de muncă și să crească baza impozitului pe venitul persoanelor fizice;
- cotele și formulele de alocare a transferurilor sunt stabilite de lege atât pentru nivelul I, cât și pentru nivelul II. Crește foarte mult transparența și claritatea alocărilor financiare;



- nu mai există relații financiare de subordonare între unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I și II. Crește substanțial autonomia unităților administrativ-teritoriale de nivel I;
- finanțarea prin transferuri cu destinație specială menține posibilitatea atingerii obiectivelor Guvernului în domenii foarte importante, cum este educația. Transferurile condiționate permit o finanțare transparentă, asumată de Guvern, pentru domenii foarte importante: educație, prestații sociale. Autoritățile locale administrează aceste domenii și pot contribui din surse proprii la îmbunătățirea finanțării;
- există un sistem eficient de echilibrare, care folosește trei indicatori fundamentali: **a) capacitatea fiscală pe locuitor** (calculat numai pe baza impozitului pe venit al persoanelor fizice), **b) populația** și **c) suprafața**. Astfel, comunitățile cele mai sărace au acces la o finanțare care să asigure o calitate minimă a serviciilor publice locale;
- crește substanțial autonomia financiară: dacă în sistemul vechi aceasta este limitată, constituind 3%-5% din totalul cheltuielilor, în noul sistem aceasta crește la peste 20% pentru administrația publică locală de nivelul I și la 30% pentru administrația publică locală de nivelul II.

Un impact benefic atât sub aspect de reglementare, cât și din punct de vedere economic și social are **Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014**. Această lege este elaborată în scopul asigurării dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice, ridicând sistemul de gestionare a finanțelor publice la un nivel calitativ nou. Noile abordări în ce privește gestionarea veniturilor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare vor conduce la eficientizarea utilizării resurselor bugetare. Reglementarea complexă și unificarea procedurilor de gestionare a resurselor bugetare, precum și delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților în domeniul bugetar-fiscal, va contribui la îmbunătățirea managementului bugetului și va facilita procesul de luare a deciziilor cu privire la buget (Reforma de descentralizare, 2010).

Regulile îmbunătățite ale sistemului finanțelor publice locale și procedurile transparente de gestionare a bugetului, în special, a asistenței financiare din exterior, vor sensibiliza partenerii externi și vor facilita atragerea investițiilor din exterior.

Totodată, implementarea legii în cauză va prezenta noi provocări pentru toți participanții implicați în gestionarea finanțelor publice. Astfel, Parlamentul, în special comisia de specialitate, trebuie să-și consolideze capacitățile de analiză a bugetului în procesul examinării limitelor macrobugetare pe termen mediu și a legilor bugetare anuale. Guvernul va avea nevoie de capacități mai bune pentru stabilirea priorităților de politici pentru alocarea resurselor. Ministerul Finanțelor va avea nevoie de capacități îmbunătățite pentru stabilirea unui cadru macrofinanciar realist, implementarea și utilizarea noului sistem informațional de management financiar integrat. Ministerele și alte organe ale administrației publice vor necesita capacități îmbunătățite pentru analiza și planificarea strategică, formularea unor propuneri de buget realiste în cadrul unor limite bugetare stricte, precum și pentru formularea, implementarea și raportarea programelor bugetare în baza de performanță. Un rol important în implementarea cu succes a legii în cauză revine reformelor complementare în alte domenii conexe, cum sunt reforma administrației publice, reforma sistemului de control financiar public și audit, reforma descentralizării fiscale și altele (Notă informativă. Proiectul Nomenclatorului competențelor administrației publice locale I/II).

Descentralizarea financiar va genera, dincolo de consecințele socio-economice benefice pentru anumite comunități, și efecte în plan cultural, psihologic și al managementului. Aceasta presupune o nouă abordare managerială din partea autorităților locale, mai mult decât în reprezentarea și gestionarea directă și responsabilitatea intereselor locale.

Astfel, este evident necesitatea descentralizării financiare, consolidarea autonomiei locale, urgentarea transparenței în cadrul autorităților publice și democrației locale, participarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.

*Totodată, am putea menționa că nimic nu garantează astăzi că reformele întreprinse nu vor fi compromise printr-o creștere a importanței acordate statului. În acest sens, avem în vedere că se poate întâmpla ca, din lipsa mijloacelor necesare, unitățile teritoriale pot fi determinate să lase administrarea serviciilor lor în grija statului, fie renunțând la exercitarea puterilor care le sunt oferite, fie apelând sistematic la informațiile și sfaturile sale. Pentru a nu crea incomodități la culegerea informației de interes local, ar fi binevenit ca informația statistică regională și locală să fie introdusă în contabilitatea națională.*

### **Bibliografie:**

1. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 9 august 2013.
2. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 262-267/748 din 22.11.2013.
3. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206-208 din 21 iulie 2014.
4. Reforma de Descentralizare: cadrul normativ și instituțional, obiective, precondiții. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direcția politici de descentralizare. Noiembrie, 2010
5. Notă informativă. Proiectul Nomenclatorului competențelor administrației publice locale I/II, administrației publice centrale
6. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bună stare 2011-2014"
7. Manole, T., 2015. Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale asupra modului de administrare a resurselor bugetare. *Administrarea Publică*, Nr. 3/2015, Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, pp.59-66
8. Manole, T. și Stratan, A., 2014. *Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie*. Chișinău: INCE.

Anexa<sup>1</sup>

**Formula de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) pentru autoritățile locale de nivelul întâi**

$$TE_i = FEB1 \times \left[ (PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n}) \right]$$

$$PS_{CFL}^1 + PS_p^1 + PS_s^1 = 100\% , \text{ unde}$$

$TE_i$  - transferul de echilibrare pentru o anumită UAT de nivelul întâi;

$FEB1$  - fondul de echilibrare a bugetelor UAT de nivelul întâi;

$CFL_i$  - capacitatea fiscal pe locuitor a unei anumite UAT de nivelul întâi;

$CFL_n$  - capacitatea fiscal națională medie pe locuitor;

$P_i$  - populația unei anumite UAT de nivelul întâi;

$P_n$  - populația totală a UAT de nivelul întâi;

$S_i$  - suprafața unei anumite UAT de nivelul întâi;

$S_n$  - suprafața totală a UAT de nivelul întâi;

$PS_{CFL}^1$  - ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscal pe locuitor;

$PS_p^1$  - ponderea specifică a indicatorului populației;

$PS_s^1$  - ponderea specifică a indicatorului suprafață;

$P_e$  - parametrul supraunitar;

unde,  $PS_{CFL}^1 = 80\%$ ;  $PS_p^1 = 10\%$ ;  $PS_s^1 = 10\%$ ;  $P_e = 1,3$ .

<sup>1</sup> Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 262-267/748 din 22.11.2013.