



Institutul Național de Cercetări Economice

**MANOLE TATIANA
STRATAN ALEXANDRU**

**MANAGEMENTUL
FINANTELOR PUBLICE LOCALE:
PROBLEME ȘI OPORTUNITĂȚI**

Monografie

Chișinău, 2014

CZU 336.14:352

M 27

*Monografia a fost recomandată pentru publicare de către
Consiliul Științific al Institutului Național de Cercetări Economice
din 21.05.2014 (proces verbal nr. 3).*

Autori:**MANOLE Tatiana**, doctor habilitat în economie, profesor universitar**STRATAN Alexandru**, doctor habilitat în economie, profesor universitar**Redactor științific:****MANOLE Tatiana**, doctor habilitat în economie, profesor universitar**Recenzenți:****BUGAIAN Larisa**, doctor habilitat în economie, profesor universitar, UTM**MÎRZAC Mariana**, doctor în economie, conferențiar universitar, USM**DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII****Manole, Tatiana.**

Managementul finanțelor publice locale : Probleme și oportunități/
Monografie / Manole Tatiana, Stratan Alexandru; red. șt. Manole Tatiana ; Inst.
Naț. de Cercetări Econ. – Chișinău : INCE, 2014. – 161 p.

Bibliogr.: p. 150-157. -100 ex.

ISBN 978-9975-9932-3-4.

336.14:352

M 27

ISBN 978-9975-9932-3-4.**© Manole Tatiana, Stratan Alexandru, 2014****© INCE, 2014**

CUPRINS

Rezumat	5
Summary	8
Introducere	10
Abrevieri	13

Capitolul 1. AUTONOMIA LOCALĂ – O NECESITATE PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE	15
1.1. Principiile autonomiei locale.....	15
1.2. Elementele autonomiei financiare, expuse în Carta Europeană – „Exercițiul autonom al puterii locale”.....	20
1.3. Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale..	22
1.4. Descentralizarea financiară – o oportunitate a guvernării.	35
1.5. Descentralizarea fiscală – condiție a asigurării descentralizării financiare.....	37

Capitolul 2. STRATEGIA NAȚIONALĂ DE DESCENTRALIZARE – PRINCIPALUL DOCUMENT DE POLITICI ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE	41
2.1. Esența Strategiei naționale de descentralizare.....	41
2.2. Obiectivele generale ale descentralizării financiare.....	46
2.3. Oportunitățile și riscurile noului sistem de finanțare a autorităților publice locale.....	50
2.4. Competențele și responsabilitățile autorităților publice în realizarea descentralizării financiare.....	59

Capitolul 3. PARTICULARITĂȚILE ELABORĂRII BUGETELOR UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV- TERITORIALE ÎN CONDIȚII DE DESCENTRALIZARE	65
3.1. Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale – pilon al autonomiei locale și al descentralizării financiare.....	65
3.2. Modalitatea de calculare a transferurilor generale (de echilibrare).....	78

Capitolul 4. IMPACTUL IMPLEMENTĂRII NOULUI SISTEM DE FINANȚARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ASUPRA DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE.....	86
4.1. Cercetarea criteriilor calitative și cantitative de măsurare a impactului.....	86
4.2. Consolidarea capacității administrației publice locale în scopul implementării schimbărilor.....	96
Capitolul 5. METODOLOGIA FINANȚĂRII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI PREUNIVERSITAR PUBLIC ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE.....	102
5.1. Necesitatea reformării sistemului de învățământ în Republica Moldova.....	102
5.2. Modalitatea de finanțare a învățământului preuniversitar – element al autonomiei școlare și al descentralizării financiare.....	119
5. 2.1. Modul de aplicare a costului standard per elev.....	119
5. 2.2. Elemente noi de extindere a autonomiei școlare.....	126
5. 3. Metodologia calculării transferurilor categoriale.....	128
Studii de caz: Materiale suplimentare de implementare a noii formule de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.....	131
Concluzii generale și recomandări.....	144
Bibliografie.....	150
Anexe.....	157

REZUMAT

Monografia are intenția de a cerceta domeniul managementului finanțelor publice locale (MFPL). În esență MFPL poate să se dezvolte și să atingă performanță având la bază autonomie locală și descentralizare financiară.

Autonomia locală este forma modernă de exprimare a descentralizării împuternicirilor între Guvernul Central și guvernele locale.

Autonomia locală reprezintă o zonă care formează o comunitate separată constituită legal, subordonată statului și investită cu autoritate, având dreptul de decizie în privința propriilor probleme de gestiune, prin intermediul organelor proprii de administrare. Autonomia locală se bazează pe următoarele **principii**: **a)** existența unor organe proprii de administrare, care reprezintă interesele cetățenilor; **b)** statul poate percepe impozite de comunitate numai în virtutea legii; **c)** comunitatea poate întreprinde pe teritoriul său orice activitate considerată dezirabilă, care nu este interzisă prin lege;

Realizarea acestor principii este posibilă numai datorită existenței unei capacități de finanțare (*în primul rând, este vorba de capacitatea fiscală pe locuitor, în raport cu capacitatea fiscală națională pe locuitor*) adecvate la nivel local, metodele de finanțare locală fiind sub jurisdicția statului.

Evoluțiile politice, economice și sociale din ultimii ani, în Republica Moldova, au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice, în special a celei locale. Actualmente, descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale este una din prioritățile strategice ale guvernării și unul din obiectivele principale definite într-un șir de documente și strategii.

Descentralizarea înseamnă transferul de responsabilitate de

la un nivel al guvernului la altul, bazat pe un șir de instrumente fiscale, politice și administrative. Aceste instrumente determină gradul de delegare a competențelor. Domeniile de descentralizare sunt destul de complexe.

Conceptul de descentralizare financiară în Republica Moldova a luat amploare la mijlocul anului 2012, odată cu aprobarea Legii cu privire la Strategia națională de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. Aprobarea acestui document important include acțiuni concrete, care reies din planurile de activitate.

În Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014 este expres stipulat: *“Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrând și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova”*.

În această lucrare de cercetare științifică am demonstrat avantajele implementării noii modalități de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale în baza noilor formule de calcul a transferurilor generale (de echilibrare), care iau în considerație capacitatea fiscală pe locuitor, numărul populației și suprafața teritoriului – toate în raport cu nivelul național. La fel, în această lucrare am cercetat metodologia de finanțare a învățământului preuniversitar, care duce la întărirea autonomiei școlare.

Prin urmare, în Republica Moldova, actualmente, sunt o serie de factori care pledează în favoarea descentralizării. 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 a crește veniturile proprii, fac descentralizarea și autonomia financiară factori reali, care ar contribui la crearea unui climat favorabil pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă comunitatea.

SUMMARY

This paper intends to investigate local public finance management (LPFM). Essentially LPFM can develop and achieve performance based on local autonomy and fiscal decentralization.

Local autonomy is the modern form of expression of power decentralization between Central Government and local governments.

Local autonomy is an area that form a separate community legally established, invested with authority, having the right to decide on their management issues through their management bodies. Local autonomy is based on the following principles: a) the existence of their own administrative bodies representing the interests of citizens, b) the community can only levy taxes under the law, c) community can undertake any activity in its territory that is not considered desirable prohibited by law.

Achieving these principles is possible in base of a funding capacity (primarily it is the fiscal capacity per capita relative to national per capita) locally appropriate and methods of local funding is under the state jurisdiction.

Political, economic and social developments in recent years in Moldova revealed deep and real need for a reform in public administration, particularly local ones. Currently, decentralization and local autonomy is one of the strategic priorities of the government and one of the main objectives defined in a number of documents and strategies.

The notion of decentralization means transferring responsibility from one level of government to another, based on a range of tax instruments, political and administrative. These tools determine the degree of delegation of their powers. Areas of decentralization are quite complex.

The concept of fiscal decentralization in the Republic of Moldova has grown in 2012, with the approval of the Law on the National Decentralization Strategy and Action Plan on implementation of the national strategy of decentralization for 2012-2015. With the approval of this important document was included concrete action plans emerging from the activity.

The program of the Government for 2011-2014 is expressly stated: *"Moldova can come closer to the European Union only in the conditions of powerful hierarchical state structures that are replaced with decentralized, transparent and dynamic, based on the rule of law, rights and civil liberties. Decentralizing power and empowering local authorities with real powers will make a major contribution to the genuine development of the regions, through demobilization and economic activity throughout the country"*.

This research have demonstrated the benefits of implementing new ways of budgeting administrative units based on the new calculation formula of general transfers (equalization), which take into account the fiscal capacity per capita, population and land area compared at national level. Similarly, in this article was investigated the methodology of university financing that would lead to schools empowerment.

Currently, in the Republic of Moldova are a number of factors that argue in favor of decentralization. The desire of everyone to live, to work, to decide and the dynamism of small and medium-sized administrative units will not be limited to transfers from the state budget, but will increase their revenue, this would make decentralization and financial autonomy real factors that would help to create a climate conducive addressing to community needs

INTRODUCERE

*„Se conduce bine de sus,
dar se administrează bine de jos”*

În vârful piramidei finanțelor publice stă sistemul bugetar. Sistemul bugetar al Republicii Moldova este o parte integrantă a sistemului finanțelor publice ale statului și reprezintă bugetul public național (Constituția, art. 131; Legea nr. 847-XIII din 24.05.1996, privind sistemul bugetar și procesul bugetar, art. 2).

Bugetul public național este constituit dintr-un sistem de fonduri și bugete și include:

- **Bugetul de stat (BS)**, *care este destinat implementării strategiilor și obiectivelor de dezvoltare economică și socială ale țării și asigurării echilibrului bugetar pentru menținerea stabilității macroeconomice și macrofinanciare ale statului.*

- **Bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT)**, *care reprezintă bugetele satelor (comunelor), orașelor, municipiilor, raioanelor, bugetul municipiului Chișinău și al UTA Găgăuzia, care sunt destinate realizării politicilor și strategiilor de dezvoltare a comunităților locale.*

- **Bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS)**, *care reprezintă un fond de mijloace financiare pentru pensii, programe de asigurare socială (alocații pentru șomaj, cazuri de boală și concedii de maternitate etc.) și indemnizații de asistență socială.*

- **Fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală (FAOAM)**, *care sunt destinate ocrotirii sănătății populației.*

Finanțele publice locale reprezintă totalitatea bugetelor unităților administrativ-teritoriale, fiind parte integrantă a finanțelor

publice naționale. (legea nr. 397-XV din 16.10.2003, art. 2).

În conformitate cu art. 3 al Legii privind finanțele publice locale, bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară.

Mai jos prezentăm structura bugetului public național și, în deosebi, structura bugetelor unităților administrativ-teritoriale (vezi figura 1).

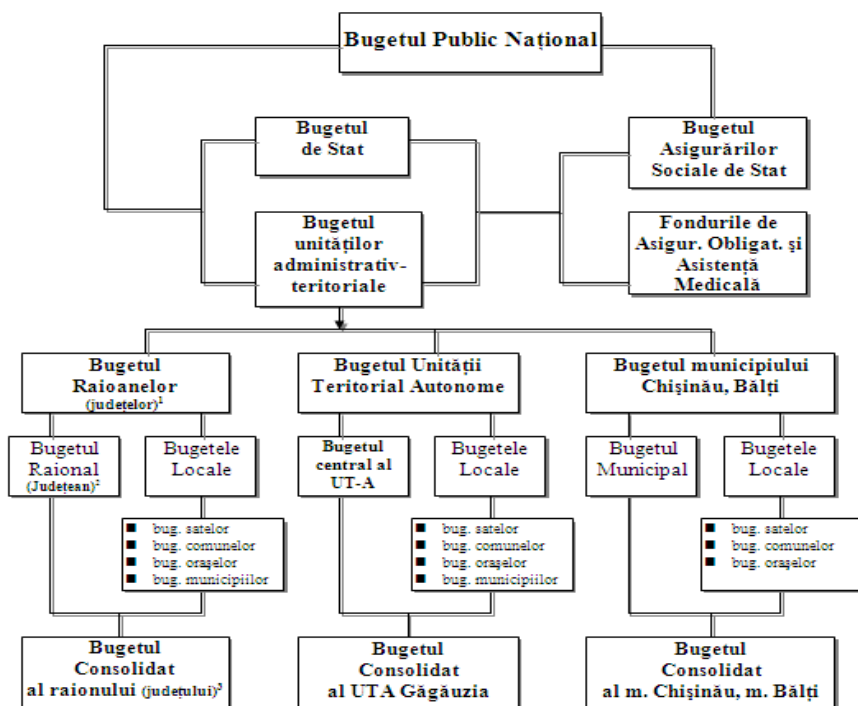


Figura 1. Structura bugetului Public Național

¹ Conform Legii pentru modificarea Legii nr. 186–XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală cuvântul „Județ” se înlocuiește cu cuvântul „raion”.

² Idem: cuvântul „Județean” se înlocuiește cu cuvântul „raional”.

³ Prin urmare sintagma „Bugetul consolidat al județului” se înlocuiește cu sintagma „Bugetul consolidat al raionului”.

După cum s-a menționat în Legea privind Finanțele Publice Locale Nr. 397 din 16.10.2003 (cu modificări și completări), autoritățile locale dispun de autonomie financiară, fiind garantată de articolul 3 al acestei legi (vezi articolul 3). Articolul 3 al acestei Legi prevede că: *„Bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile de autonomie financiară în conformitate cu prevederile prezentei Legi și ale Legii privind administrația publică locală”*. Aceste prevederi sunt expuse astfel:

- *Suma veniturilor aprobate (prognozate) și neîncasate în bugetul unității administrativ-teritoriale, precum și cheltuielile efectuate suplimentar de la bugetul acesteia, nu se recuperează de la bugetul de alt nivel.*

- *Veniturile încasate, în procesul de executare a bugetului, suplimentar la cele aprobate, precum și economiile de cheltuieli, cu excepția mijloacelor ce urmează a fi virate conform art.10 alin.(3) din prezenta lege, rămân la dispoziția autorităților administrației publice respective.*

- *Orice delegare de competențe suplimentare din partea statului în persoana Guvernului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate.*

- *Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.*

Toate aceste prevederi corespund cu **Elementele autonomiei financiare, expuse în Carta Europeană – „Exercițiul autonom al puterii locale”¹**.

¹ Carta autoadministrării locale, adoptată de Consiliul Europei în 1985.

ABREVIERI

APC	– administrația publică centrală
APL	– administrația publică locală
BUAT	– bugetul unităților administrativ-teritoriale
BS	– buget de stat
BASS	– bugetul asigurărilor sociale de stat
FAOA	– fondurile de asigurare obligatorii de asistență
M	medicală
LFPL	– legea finanțelor publice locale
UAT	– unitate administrativ-teritorială
SND	– Strategia Națională de Descentralizare
SWOT	– puncte forte (S), puncte slabe (W), oportunități (O), amenințări (T)
TE_i	– transferul de echilibrare pentru o anumită UAT de nivelul întâi
$FEB1$	– fondul de echilibrare a bugetelor UAT de nivelul întâi
$FEB2$	– fondul de echilibrare a bugetelor UAT de nivelul doi
CFL_i	– capacitatea fiscală pe locuitor a unei anumite UAT de nivelul întâi
CFL_n	– capacitatea fiscală 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^1_{CFL}	– ponderea specifică a indicatorului <i>capacitate fiscală pe locuitor</i>
PS^1_p	– ponderea specifică a indicatorului <i>populație</i>
PS^1_s	– ponderea specifică a indicatorului <i>suprafață</i>
P_e	– parametrul supraunitar

P_d	– parametrul de distribuție
C	– suma transferurilor categoriale pentru toate instituțiile unei unități administrativ-teritoriale
A	– normativul valoric pentru un “elev ponderat” (6929,0 lei p/u a. 2014)
N	– numărul de “elevi ponderați” dintr-o unitate administrativ-teritorială
B	– normativul valoric pentru o instituție (402 998,0 lei p/u a. 2014)
S	– numărul de instituții ale unei unități administrativ-teritoriale
P	– plafonul cheltuielilor pentru toate instituțiile din republică
WA	– ponderea normativului valoric A
WB	– ponderea normativului valoric B
N_n	– numărul “elevilor ponderați” în total pe republică
S_n	– numărul instituțiilor în total pe republică
V	– volumul alocațiilor pentru o instituție concretă, la partea de cheltuieli
K	– coeficientul egal cu 0,95, care nu poate fi mai mic decât această valoare
R	– alocații repartizate unei instituții concrete din componenta raionului
N1	– pragul admis al numărului de elevi în instituție, 41 de “elevi ponderați”
N2	– pragul admis al numărului de elevi în instituție, 91 “elevi ponderați”

CAPITOLUL 1

AUTONOMIA LOCALĂ – O NECESITATE PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE

*„Dacă ne îndreptăm într-adevăr către o „autonomie”
cerută de mulți dintre participanți, va fi aceasta
o autonomie a cetățenilor sau a reprezentanților aleși?
Orice s-ar întâmpla, descentralizarea este
într-un sens cartea societății noastre, o carte
în care îi regăsim aspirațiile, discrepanțele și întrebările”.*
(Xavier Frège, Paris, 1986)

1.1. Principiile autonomiei locale

Autonomia locală este forma modernă de exprimare a descentralizării împuternicirilor între Guvernul Central și guvernele locale.

Temelia oricărui sistem politic democratic o constituie democrația locală. Condiția necesară și obligatorie a democrației este autoadministrarea (la nivelul orașelor, comunelor etc.).

Necesitatea autoadministrării locale reiese din mai multe considerente și anume:

1. Participarea populației la elaborarea deciziilor în cadrul unei administrații locale este o condiție esențială pentru democrație.
2. Autoadministrarea teritorială este o adevărată școală pentru oameni, grație cărei ei învață să devină adevărați membri ai colectivității, în particular, și ai societății, în general.
3. De exemplu, controlul exercitat de locuitorii comunei (satului), asupra administrării treburilor publice este o garanție a

creșterii economice a comunității. Lipsa controlului duce la deficitudini bugetare, la cheltuirea averii publice și, în final, la distrugerea cadrului socio-economic.

Conceptul autoadministrării are la bază mai multe elemente esențiale, unul din care este **autonomia locală**.

Autonomia locală reprezintă o zonă care formează o comunitate separată constituită legal, subordonată statului și investită cu autoritate, având dreptul de decizie în privința propriilor probleme de gestiune, prin intermediul propriilor organe de administrare.

Autonomia locală se bazează pe următoarele **principii**:

a) existența unor organe proprii de administrare, care reprezintă interesele cetățenilor;

b) statul poate percepe impozite de comunitate numai în virtutea legii;

c) comunitatea poate întreprinde pe teritoriul său orice activitate considerată dezirabilă care nu este interzisă prin lege.

Realizarea acestor principii este posibilă numai datorită existenței unei capacități de finanțare (*în primul rând este vorba de capacitatea fiscală pe locuitor în raport cu capacitatea fiscală națională pe locuitor*) adecvate la nivel local, metodele de finanțare locală fiind sub jurisdicția statului. Astfel, **delegarea, prin legislația fiscală**, a dreptului de a stabili impozite către entitățile locale se realizează în limite determinate, asigurarea unui echilibru adecvat între activitățile pe care acestea le pot desfășura și facilitățile fiscale de care dispun pentru a le finanța, constituind **regula de aur a autonomiei locale**.

Necesitatea (dezirabilitatea) autonomiei locale reiese din

următoarele rațiuni²:

a) reprezintă un element important al unui complex instituțional specific economiei de piață;

b) diferențierea regională a nevoilor și dorințelor reclamă nonstandardizarea tratamentelor bugetare la nivel național, adică adecvarea bugetului la „condițiile” locale, șansele de satisfacere a nevoilor locale fiind mult mai mari în caz când deciziile sunt luate la nivel local;

c) administrarea unui număr mare de proiecte poate fi realizată mai avantajos, mai eficient dacă se bazează pe un regim al autorității și administrației descentralizate (cunoașterea condițiilor locale, reducerea canalelor pe care elementele bugetare trebuie să le traverseze etc.).

Un alt element al autoadministrării este **extinderea administrației locale**.

Extinderea administrației locale presupune existența anumitor limite referitoare la punctul până la care descentralizarea autorității poate fi realizată (în practică această limită nu poate fi stabilită cu precizie).

În acest sens, descentralizarea instrumentelor de politică bugetară poate fi efectuată până la punctul în care pentru fiecare variabilă există un instrument, în condițiile în care acest obiectiv nu este influențat puternic de alte instrumente.

Luând în considerare sfera de activitate a comunităților locale, se pot deduce în mod necesar rațiunile care să reclame existența unui anumit grad de autonomie, să zicem, bugetară, la nivelul comunității.

În acest sens, **pot exista zone pentru care să nu existe nici o**

² Tatiana Manole „*Finanțele Publice Locale. Teorie și Aplicații*”, Editura „CARTIER”, 2000, p. 22-23. ISBN 9975-79-067-4.

rațiune variabilă pentru a aplica soluții standardizate la nivel național, existând însă rațiuni primordiale pentru a lua în considerare nevoile și interesele locale, utilizând cunoașterea condițiilor locale pentru a găsi cea mai bună soluție.

Conform acestei abordări, economistul român G. Manolescu evidențiază **patru sisteme de autonomie locală** (cu grade de libertate diferite în determinarea activităților în domenii variate)³.

1. Stipularea prin Lege a obligației autorităților locale de a realiza sau menține anumite tipuri de activități în domenii diferite. În acest caz nu există libertate de alegere la nivelul comunității a realizării sau nerealizării, dar poate fi introdus un anumit grad de libertate în deciziile vizând modalitatea de realizare.

2. Stabilirea prin Lege a unui număr minim de activități sau servicii într-un domeniu dat pentru comunitățile locale, acestea având libertatea suplimentării și diversificării activităților sau serviciilor.

3. Ne impunerea prin Lege a obligațiilor comunității de a efectua activități sau servicii în anumite domenii, însă garantarea de către stat a realizării acestora, activități decise liber de comunitate, în conformitate cu anumite norme stabilite prin lege.

4. Evidența unui număr de domenii în care numai comunitățile ar înainta inițiative, realizând diferite activități fără autorizarea vreunei legi și fără intervenția și susținerea statului.

Primele trei sisteme (1,2,3) pot să se refere la legislația din domenii precum: învățământ, transporturi, asigurări sociale. Această

³ Manolescu Gheorghe: *Buget: abordare economică și financiară*, București, Editura Economică, 1997, pag. 291-293.

examinare relevă un proces de descentralizare administrativă, care diferă de la țară la țară.

Cel de al patrulea sistem de autonomie (4) evidențiază independența cvasitotală a comunității locale, acestea manifestându-se în domeniul **cultural, sportiv, al gospodăriei edilitare**. Independența se poate realiza și în cadrul unor activități cu caracter economic. Aceste domenii se structurează sub forma unor organisme independente, având bugetul lor propriu.

Extinderea sferei de activitate a comunităților locale în țările occidentale, **pe termen lung**, a demonstrat că în aceste condiții **rata de creștere a cheltuielilor bugetare centrale este mai mare decât rata de creștere a cheltuielilor bugetare locale** (primele incluzând, însă, și anumite transferuri).

În majoritatea țărilor dezvoltate, funcțiile guvernamentale sunt repartizate între autoritatea centrală și autoritățile locale, ale căror puteri sunt fie protejate printr-un statut, fie conferite de către autoritatea centrală.

În asemenea țări, autonomia locală are de regulă o semnificație politică, însăși dezvoltarea economică impunând necesitatea unui tratament bugetar echitabil pe zone geografice mai întinse (de exemplu, în servicii publice precum **educația**).

Cel de al treilea element al autoadministrării este democrația locală. Autoritățile publice locale, ca organe alese, sunt o instituție a democrației reprezentative, în care autoadministrarea locală se înfăptuiește prin intermediul unui organ corporativ. De asemenea, autoadministrarea locală include și posibilitatea organizării unor consultări cu cetățenii (**referendumuri locale**) pe problemele de interes local.

Aceste trei elemente ale conceptului de autoadministrare locală determină **cine** exercită autoadministrarea, **cum** și **în ce mod**. Ele

exprimă valori recunoscute de toată lumea ce pot fi găsite în constituțiile democrațiilor europene și în **Carta autoadministrării locale**, adoptată de **Consiliul Europei** în 1985.

În același timp ele nu există în mod independent și exclusiv. Astfel, autonomia locală este completată de impactul autorităților centrale, deoarece administrația locală există în cadrul statului.

1.2. Elementele autonomiei financiare, expuse în Carta Europeană – „Exercițiul autonom al puterii locale”

1. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție și de lege;

2. Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, nivelul cărora au competența să-l stabilească autoritățile locale în limitele legale;

3. Sistemul de prelevare, pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale, trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă, pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.

4. Unitățile administrativ-teritoriale cu o situație financiară mai grea necesită instituirea de proceduri de egalizare (nivelare) financiară sau de adoptare a unor măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartiției inegale a potențialelor resurse de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le suportă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să respingă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.

5. Autoritățile administrației publice locale trebuie **să fie consultate într-o manieră adecvată asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite** care le revin.

6. **Mijloacele alocate** unităților administrativ-teritoriale nu trebuie să fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de transferuri **nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale** a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

7. În scopul finanțării **cheltuielilor de investiții**, autoritățile administrației publice locale trebuie **să aibă acces**, în conformitate cu legea, **la piața națională a capitalului**.

8. Autoritățile unităților administrativ-teritoriale, care își exercită funcțiile lor în limita resurselor financiare de care dispun, urmează să-și stipuleze **măsurile prioritare care urmează a fi finanțate** de la bugetele unităților administrativ-teritoriale.

9. Concomitent, **Guvernul central va putea delega unele din funcțiile sau atribuțiile sale** pentru a fi exercitate de către autoritățile locale care urmează a fi **recompensate** pentru activitățile prestate din resursele financiare **de la bugetul central**.

10. În același timp, **resursele financiare acumulate de către autoritățile locale nu sunt accesibile Guvernului central**, iar **insuficiența de resurse** financiare pentru propriile necesități **nu se compensează de la bugetul de stat**.

11. Autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale pot crea **fonduri de rezervă** și pot aproba regulamente privind utilizarea acestor fonduri. Fondurile de rezervă sunt destinate, în special, finanțării unor acțiuni sau activități inițial prevăzute la aprobarea bugetelor respective.

12. La baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale este pus **principiul echilibrului bugetar** (balanța bugetară). Conform

acestui principiu, autoritățile publice au dreptul de a aproba și efectua cheltuieli numai în limita resurselor financiare disponibile. În cazul în care autoritățile publice locale nu-și vor asigura colectarea impozitelor preconizate, vor fi obligate să-și reducă devizul de cheltuieli.

13. Unitățile administrativ-teritoriale sunt obligate să mențină **disciplina financiară în teritoriu.**

Astfel, descentralizarea și autonomia locală delimitează împuternicirile între Guvernul Central și guvernele locale (administrațiile publice locale).

1.3. Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale

Evoluțiile politice, economice și sociale din ultimii ani în Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice, în special al celei locale.

Actualmente, descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale este una din prioritățile strategice ale guvernării și unul din obiectivele principale definite într-un șir de documente și strategii. Considerăm că fundamentul autonomiei locale este **autonomia financiară**, ea fiind una din cele mai dificile probleme ale autonomiei locale. Legea administrației publice locale în vigoare la art. 4 prevede că unitățile administrativ-teritoriale, dispun de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Art. 89 al acestei legi dezvoltă principiul autonomiei financiare, stabilind că finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează în condițiile prevăzute de lege, conform principiilor autonomiei locale. Autoritățile administrației publice locale au

dreptul la resurse financiare proprii, suficiente, proporțional cu competențele ce le revin, de care pot dispune liber în interesul colectivității locale [5].

Reieșind din cele menționate mai sus, la prima vedere, s-ar părea că colectivitățile locale sunt dotate cu un cadru legal necesar pentru exercitarea liberă a autonomiei financiare, care corespunde prevederilor art. 9 din Carta Europeană, în realitate însă, situația este de altă natură. Autoritățile publice locale duc o lipsă cronică de finanțe, iar cea mai mare parte din veniturile bugetelor locale le constituie transferurile din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, constituit în bugetul de stat. Prin ratificarea de către Republica Moldova (Parlamentul) la 16 iulie 1997 a documentului de importanță deosebită: „*Carta Europeană a Autonomiei Locale*” (*“Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale”*), Republica Moldova își asumă obligația constituirii unui sistem de administrație publică locală de standard european. Cu părere de rău, însă, principiile de organizare a administrației publice locale stipulate în Carta Autonomiei Puterii Locale au fost doar formale.

Acest document deschide câmp larg de activitate liberă și autonomă pentru autoritățile publice locale. Astfel, Carta Europeană garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut și în Constituția Republicii Moldova, în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stabilește că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, de gestiune financiară, că ele au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale,

exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat (vezi *Strategia Națională de descentralizare, Partea I. Administrația publică locală: situația actuală și definirea problemelor*).

Situația reală a autorităților publice locale nici pe departe nu corespunde modalităților de autonomie locală, nu corespunde prevederilor documentelor menționate mai sus. Este bine că Guvernul a conștientizat că în acest domeniu există mari probleme, că este nevoie de o reformă profundă și reală în domeniul administrației publice locale.

În Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014 este expres stipulat: *“Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrând și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova”* [52].

Scopul esențial al descentralizării este oferirea serviciilor publice de mai bună calitate, la un preț mai redus, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează aceste servicii. O descentralizare administrativă poate oferi aceste condiții. În Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, Nr. 435 din 28.12.2006 (cu modificări și completări) (MO Nr. 29-31 din 02.03.2007) sunt stipulate principiile descentralizării

administrative:

a) ***principiul autonomiei locale***, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

b) ***principiul subsidiarității***, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;

c) ***principiul echității***, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;

d) ***principiul integrității competențelor***, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate, decât în cazurile prevăzute de lege;

e) ***principiul corespunderii resurselor cu competențele***, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;

f) ***principiul solidarității financiare***, care presupune susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special, prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă;

g) ***principiul dialogului instituțional***, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților

publice locale în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative;

h) ***principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil***, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă;

i) ***principiul responsabilității autorităților administrației publice locale***, care presupune, în limitele competențelor ce le revin, obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile.

În cadrul descentralizării administrative, un element de bază este **descentralizarea financiară**. Fără ea nu poate fi vorba de nici un fel de descentralizare, pentru că delegarea competențelor către administrația publică locală va avea un efect nul fără stabilirea unui mecanism clar și funcțional de acoperire financiară. La nivel local sau acumulat un șir de probleme care împiedică realizarea descentralizării financiare și, deci, se cere o urgentare a rezolvării lor. Astfel, în Republica Moldova autonomia locală se confruntă cu un șir de probleme formulate în Strategie, cum ar fi:

Autonomie financiară limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale, potențial fiscal insuficient, lipsă a stimulentele de extindere a bazei fiscale; dependență bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior; ineficiența sistemului existent de transferuri între APC și APL de diferite niveluri; capacitate scăzută de a analiza în mod complex rezultatele execuțiilor bugetare locale, fără apelarea la performanța rezultatelor obținute. Drept argumente poate sluji situația:

1. Unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova dispun de o bază fiscală insuficientă.
2. Economii locale sunt foarte slabe și nu au capacitatea de a genera venituri la un nivel satisfăcător pentru bugetele locale.
3. Veniturile limitate nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața cetățenilor din comunitate.
4. Sursele proprii în multe localități sunt foarte limitate și nu pot servi drept bază pentru a rezolva în mod independent multe probleme de interes comunal.
5. Administrația publică locală nu dispune de surse proprii de venit importante și, ca urmare, nu pot decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute în comunitate.
6. Impozitele și taxele locale actuale generează sume mici, care reprezintă un procent redus din bugetele locale – mai puțin de 15% din veniturile bugetelor locale, în plus, autoritățile APL au o capacitate limitată de: (i) a modifica nivelurile sau baza impozitelor și taxelor locale prevăzute în Codul Fiscal; (ii) a reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) a stabili facilități fiscale proprii pentru impozitele și taxele locale.
7. Bugetele autorităților administrației publice de nivelul întâi, în prezent, depind de cele de nivelul doi, superior celui dintâi, adică sunt probleme în relațiile interbugetare locale de nivelul I și de nivelul al doilea.
8. Sistemul de transferuri este inefficient, imprevizibil, lipsit de transparență și oferă puține stimulente pentru responsabilitatea fiscală.
9. Conform practicii actuale, bugetele APL sunt suplimentate cu transferuri pentru echilibrare bugetară, dar în cazul în care autoritățile APL sporesc veniturile bugetare prin inițiative locale

proprii, ele pot fi „penalizate” indirect, prin reducerea sumelor de transferuri de la bugetul de stat, la bugetul local.

10. Sistemul actual de transferuri este nejustificat și prin faptul, că se realizează în doi pași – mai întâi către bugetul raional (de nivelul al doilea), apoi către bugetele de nivelul întâi.

11. Autoritățile publice locale dispun atât de o bază fiscală insuficientă, cât și de o autonomie financiară limitată.

12. Persistă dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de nivelul imediat superior.

13. Sistemul existent de transferuri între administrația publică centrală și administrația publică locală este inefficient, netransparent, fiind influențat de factorul politic și, în esență, descurajează efortul fiscal propriu al autorităților publice locale.

14. Criza finanțelor publice din multe țări ale Uniunii Europene ridică vigilența guvernelor față de politica bugetar-fiscală, de nivelul deficitului bugetar față de PIB. Prin politica bugetar-fiscală se poate asigura echilibrul financiar public. Dar deficitul fiscal se referă la toate componentele bugetului public național. E de menționat că bugetul de stat este pilonul sistemului bugetar și, prin urmare, la echilibrarea bugetară un rol foarte mare îl are bugetul de stat. Din bugetul de stat se fac transferuri de echilibrare în bugetul asigurărilor sociale de stat, în bugetul unităților administrativ-teritoriale și în fondurile de asigurare obligatorie și asistență medicală. Prin mecanismul transferurilor se construiesc relațiile interbugetare între bugetul de stat și celelalte componente ale bugetului public național. Mai jos prezentăm ponderile transferurilor în aceste bugete.

Tabelul 1. Ponderea transferurilor din bugetul de stat în componentele bugetului public național pe perioada anilor 2002-2011, %

Indicator Anii	Transferuri în veniturile bugetelor unităților administrativ- teritoriale	Transferuri în veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat	Transferuri în veniturile fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală
2002	30,15%	18,44%	-
2003	28,96%	16,34%	84,49%
2004	31,05%	15,46%	66,64%
2005	41,26%	19,42%	65,53%
2006	44,70%	15,22%	64,24%
2007	46,21 %	15,35 %	58,68 %
2008	53,10 %	14,17 %	54,96 %
2009	57,52 %	25,96 %	50,60 %
2010	63,86 %	28,82 %	56,26 %
2011	50,57 %	27,69 %	54,56 %

Sursa: Prelucrat în baza datelor Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, www.mf.gov.

Analizele efectuate în tabelul de mai sus demonstrează că are loc o creștere, din an în an, a transferurilor primite de la bugetul de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale, a bugetului asigurărilor sociale de stat și în fondurile de asigurare obligatorie de asistență medicală. Dacă analizăm ponderea transferurilor din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, apoi vedem că această pondere este mereu în creștere, constituind în anul

2010 63,86% în totalul veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale, cu o reducere esențială în anul 2011. Această situație se explică prin slaba bază fiscală a teritoriilor, prin efectele crizei economice, însoțite de șomaj și plecarea forței de muncă active, în deosebi, din localitățile rurale, în căutarea unui loc de muncă și a unei surse de venit în străinătate.

Aceeași situație este și în ceea ce privește bugetul asigurărilor sociale de stat. Ponderea transferurilor în veniturile acestui buget constituie circa 27,7% în 2011, fiind în creștere față de anul de bază 2002 cu mai bine de 9%. Sursa principală a veniturilor acestui buget sunt contribuțiile obligatorii de asigurare de stat plătită de contribuabili (23% persoanele juridice și 6% persoanele fizice (anul fiscal 2011 și următorii ani)), dar veniturile fiind în scădere, acumulările din această sursă importantă nu poate acoperi necesitățile pentru plata pensiilor și a altor plăți efectuate din acest buget. De aceea transferurile sunt necesare pentru echilibrarea financiară a acestui tip de buget.

Un efort deosebit de mare face bugetul de stat prin transferuri în fondurile de asigurări obligatorii și asistență medicală, ponderea lor constituind în mediu 60%, iar în ultimii ani, începând cu 2007 până în 2011 ponderile sunt în lentă descreștere. Primele de asigurare medicală aplicate în procent pe venitul impozabil constituie actualmente 7%, adică 3,5% plătesc persoanele juridice și 3,5% - persoanele fizice. Cheltuielile acestor fonduri sunt prevăzute pentru oferirea unui set de servicii medicale gratuite, prevăzute în legislație pentru unele grupe de cetățeni. Și aceste transferuri din bugetul de stat au menirea să echilibreze necesarul de venituri pentru a acoperi cheltuielile prevăzute. Pentru anul bugetar 2014 agenții economici vor vira în FAOAM 4%, iar salariații vor plăti primele de asigurare în FAOAM tot la nivel de 4% din salariul calculat. Dar și această sumă

reieșită din cele 8% virate în FAOAM nu pot acoperi cheltuielile CNAM (Casei Naționale de Asigurări Medicale), prin urmare există și mai departe o tendință de creștere.

Problema modelării și reglării relațiilor interbugetare este una din cele mai stringente în contextul consolidării gestiunii finanțelor publice. Deși aceasta este recunoscut de autoritățile centrale, nu este determinat un model eficient și nu sunt formulate criteriile de evaluare a structurii, precum și a eficienței relațiilor interbugetare. În acest sens, principalele aspecte ce trebuie cercetate se referă la funcția de stimulare, stabilitatea relațiilor interbugetare, promovarea politicii bugetare de către autoritățile locale.

Cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți, autoritățile publice locale se află într-o dependență excesivă de transferurile de la bugetul de stat (circa 70% din bugetele locale), și ca urmare acestea nu pot decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele locale. Majoritatea cheltuielilor bugetelor locale sunt direcționate în domeniul educației – circa 60% din total.

15. Pe lângă toate acestea, autoritățile publice locale sunt descurajate de modul de administrare fiscală venit de la organele centrale ale serviciului fiscal.

Astfel, persoanele care activează și plătesc impozitul pe venit la locul de muncă (de exemplu, persoana lucrează la Chișinău și plătește impozitul la sursa de plată, adică tot la Chișinău) în urma declarației pe venit a persoanelor fizice (31 martie) în caz de restituire, se restituie suma din contul bugetului comunei, unde stau cu viza de reședință, ceea ce prejudiciază bugetul comunei date *(astfel de cazuri au fost depistate în raionul Rezina, satul Pripiceni-Razăș și în alte localități)*.

Cum ar trebui să rezolvăm problema în cauză? Organele fiscale ar trebui să se consulte cu autoritățile locale la modificarea sistemului

fiscal, a politicii fiscale.

16. La modificarea Legii privind taxele locale autoritățile centrale nu se consultă cu autoritățile administrației publice locale și ca urmare se prejudiciază bugetele locale la partea de venituri. Astfel, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea privind plafonarea taxelor locale. Considerăm că astfel puterea locală este lipsită de „administrarea fiscală”, de descentralizarea fiscală. APL este lipsită de dreptul de a aplica, prin decizia Consiliului Local, taxe locale. Această prevedere convine agenților economici, deoarece cota taxelor locale este simbolică! În schimb, s-a lovit în autonomia financiară locală. Bugetele unităților administrativ-teritoriale au pierderi de milioane de lei (de exemplu, mun. Chișinău are o pierdere de circa 40 de milioane de lei). Aceasta înseamnă că primăriile vor oferi cetățenilor servicii mai puține și de o calitate mai proastă.

Ne punem întrebarea, de ce s-a procedat astfel? De ce se lovește în bugetele administrației publice locale, în administrația locală, în interesul comunităților?

Pentru a avea o autonomie financiară reală este nevoie de descentralizarea fiscală, care, din punctul nostru de vedere, ar însemna – dreptul autorităților publice locale să aplice impozite și taxe locale în baza Codului Fiscal, dar suntem împotriva „cotei plafonate” pentru taxele locale, stabilită de Parlamentul Republicii Moldova. „Cota plafonată” aduce pierderi de venituri în bugetele locale. Considerăm, că autoritățile publice locale trebuie să fie abilitate cu dreptul de a stabili unele taxe locale în baza deciziei Consiliului administrației publice locale (de exemplu, taxa de salubritate, taxa pentru utilizarea pădurii în scop de odihnă, a parcurilor etc.).

17. Autoritățile publice locale nu dispun de mijloace bugetare pentru dezvoltarea drumurilor locale. Infrastructura locală, în

deosebi, la nivelul întâi, este în stare deplorabilă. Din contul mijloacelor acumulate din taxa locală privind amenajarea teritoriului este imposibil de reparat și de întreținut drumurile locale la un nivel suficient. Parlamentul Republicii Moldova a primit Hotărârea (la începutul anului 2014) de a aloca unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi o sumă de circa 300 mii (319 mii lei) lei sub formă de compensații pentru dezvoltarea drumurilor locale (construcția, reparația, întreținerea), considerate cele mai principale (de exemplu, drumul până la școală, până la grădiniță, până la punctul medical sau primărie). Considerăm, că și acesta este un suport, fie minim, pentru început.

18. Impozitele și taxele locale generează sume mici de venituri în bugetele locale (mai puțin de 15% din veniturile bugetelor locale), pe de o parte, din cauza economiilor locale slabe, iar, pe de altă parte, autoritățile locale nu dispun de drepturi și de pârghii reale pentru a influența contribuabilii să-și onoreze obligația lor la timp și în cuantumul necesar față de buget. Avem în vedere statutul percepătorului fiscal, lipsit de pârghii de influență.

19. Planificarea bugetară este la un nivel scăzut, fapt ce ne demonstrează modificarea bugetului de stat foarte des pe parcursul execuției lui. Planificarea bugetelor locale pe termen mediu conform CBTM (CCTM) este imprevizibilă, deoarece bugetul de stat pe parcursul execuției sale se modifică foarte des, lucru inadmisibil de știința financiară, care admite modificare până la 25% din bugetul adoptat de Parlament.

20. La nivel local nu s-a trecut la elaborarea bugetelor pe programe și performanță, care ar conduce la eficientizarea mijloacelor bugetare, orientându-se nu pe volumul resurselor cheltuite, dar pe rezultatul obținut în urma cheltuirii banului public. Modificările în Legea Finanțelor Publice Locale

(Legea nr. 267) prevede pentru anul bugetar 2015 (și estimările pentru 2016 și 2017) elaborarea bugetelor Unităților Administrativ-Teritoriale de nivelul doi pe bază de program și performanță.

21. Programele bugetare nu sunt supuse analizei cost-beneficiu nici la nivel central și nici la nivel local. Implementarea analizei cost-beneficiu (ACB) va contribui la introducerea unui management financiar performant, orientat spre rezultate și eficiență a cheltuielilor bugetare.

Din cele expuse mai sus vedem că sunt multe probleme cu care se confruntă finanțele publice locale și sistemul bugetar la nivel local.

Considerăm că problemele apărute ar putea fi soluționate mai ușor, dacă am avea o descentralizare financiară reală, care ar schimba sistemul actual al finanțelor publice locale. Totodată, este foarte necesar de menținut o disciplină financiară rigidă, să fie asigurată echitatea în alocarea resurselor financiare pentru toate unitățile administrativ-teritoriale.

Adeseori, în Republica Moldova, pentru unele administrații publice locale cu o bază fiscală slabă, descentralizarea și autonomia financiară devin o sperietoare, crezându-se că veniturile proprii vor fi suportul principal în asigurarea administrației publice locale. Dar aceasta nu este adevărat. Practica țărilor din Uniunea Europeană demonstrează că și acele unități administrativ-teritoriale, care au surse proprii în cuantum de 20% din veniturile totale, iar 80% de surse vin din bugetul de stat, au autonomie financiară. Cum să explică aceasta? Prin faptul, că autonomia financiară nu ia în considerare de unde vin sursele, dar există dreptul autorităților locale de a gestiona aceste surse, reieșind din necesitățile prioritare ale comunității. Toate autoritățile administrativ-teritoriale, indiferent de baza lor fiscală, sunt în drept să ofere populației servicii de calitate. În aceasta constă esența autonomiei financiare!

1.4. Descentralizarea financiară – o oportunitate a guvernării

Conceptul de descentralizare financiară în Republica Moldova a luat amploare la mijlocul anului 2012, odată cu aprobarea Legii cu privire la Strategia națională de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. Aprobarea acestui document important include acțiuni concrete, care reies din planurile de activitate. Implementarea strategiei guvernului privind descentralizarea va avea un impact pozitiv asupra sistemului actual de management al finanțelor publice, în corespundere cu standardele și bunele practici internaționale.

De menționat, că în această direcție au fost făcuți pași importanți, atât la propunerea Guvernului, cât și prin diverse inițiative locale ale autorităților alese. Astfel, Guvernul a întreprins acțiuni importante în vederea îmbunătățirii unor aspecte ce țin de cadrul legal în domeniul finanțelor locale, și-a propus sprijinirea descentralizării în domenii-cheie și cu impact social precum educația, asistența socială etc. Pentru ca asistența statului să fie acordată prin intermediul autorităților locale, Guvernul a lansat un larg proces consultativ și a creat mecanismele instituționale corespunzătoare de cooperare cu administrația publică locală și cu alți actori sociali în vederea unei abordări sistematice a procesului de descentralizare. Pe de altă parte, multe autorități publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea au avut inițiative de succes pentru promovarea unor proiecte de dezvoltare, și-au asumat măsuri dificile de restructurare a sistemelor de subvenții sociale și au demonstrat multă deschidere și competență în dialogul cu administrația publică centrală [7].

Complexitatea procesului de planificare strategică derivă din analiza inițială a condițiilor existente la nivel local, a interacțiunilor

specifice din cadrul comunității și a factorilor externi care influențează comunitatea. Pe de altă parte, schimbările ce urmează a fi făcute trebuie să influențeze întreaga comunitate. Sunt, astfel, combinate perspectivele pe termen lung cu acțiunile pe termen scurt. Prin utilizarea planificării strategice, comunitățile locale și administrațiile publice locale devin mai eficiente. Prin utilizarea planificării strategice, se formează competențe la nivel decizional și executiv al administrației publice locale, pentru utilizarea celor mai moderne și mai actuale instrumente de lucru pentru dezvoltarea economică și socială a localității, vizându-se, astfel, satisfacerea nevoilor și a intereselor tuturor membrilor comunității locale.

Principalele Strategii în domeniul descentralizării ce vin într-o îndeplinirea Strategiei Naționale de Dezvoltare "Moldova 2020", în prezent sunt: Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 și **Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020**, aprobată prin hotărârea Guvernului nr. 573 din 6 august 2013.

Descentralizarea poate fi concepută și ca un *transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale, la nivelul administrației publice locale, sau către sectorul privat.*

Pentru autoritățile locale descentralizarea înseamnă posibilitatea lor de a se autoconduce. Procesul descentralizării oferă administrației publice locale puteri și responsabilități în trei sfere: **politică, administrativ-organizațională și financiară.** Aceste puteri trebuie exercitate în condiții de autonomie, care presupune libertatea neîngrădită de luare și exercitare a deciziilor în condițiile respectării legalității, încadrării în politicile naționale și responsabilizării în fața cetățeanului [7].

Elaborarea strategiilor a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor [7]. După cum am menționat mai sus, fundamentul autonomiei locale este descentralizarea și autonomia financiară.

Descentralizarea financiară înseamnă delimitarea împuternicirilor între Guvernul central și autoritățile publice locale, punerea la dispoziția autorităților locale a veniturilor necesare pentru exercitarea funcțiilor ce le revin acestor autorități, stabilitatea financiară a fiecărui teritoriu. Fiecare unitate administrativ-teritorială are dreptul, în cadrul politicilor economice naționale, la deținerea autonomă și liberă a unor resurse proprii, de care poate dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor sale.

1.5. Descentralizarea fiscală – condiție a asigurării descentralizării financiare

În scopul atingerii obiectivului general de descentralizare financiară este necesară descentralizarea fiscală. **Descentralizarea fiscală** reprezintă un factor important de influență asupra autonomiei administrației locale. Prin aceasta, **autoritățile administrației publice locale sunt investite cu dreptul de a institui și administra unele impozite și taxe locale pentru asigurarea de resurse financiare ce sunt necesare pentru acoperirea cheltuielilor din bugetele locale.** Un aspect important în analiza descentralizării fiscale este reprezentat de o echilibrare corespunzătoare între funcțiile autorității și resursele financiare necesare exercitării acestor atribuții ale autorității.

Este de înțeles că problemele majore, de interes național,

strategic, aparțin finanțării centrale (apărare, ordine publică, administrație de stat, relații externe, învățământ superior, sănătate etc.).

Descentralizarea înseamnă transferul de responsabilitate de la un nivel al guvernului, la altul, bazat pe un șir de instrumente fiscale, politice și administrative. Aceste instrumente determină gradul de delegare a competențelor. Domeniile de descentralizare sunt destul de complexe. Astfel, **descentralizarea fiscală stabilește cine și ce impozite instituie și colectează, cine și ce cheltuieli efectuează și în ce mod este rectificat orice dezechilibru pe verticală.**

Descentralizarea fiscală este una dintre cerințele fundamentale pentru ca administrațiile locale să poată fi independente și viabile. Dependența de administrația centrală, prin fiscalitate, transferuri și finanțare a infrastructurii elimină capacitatea administrațiilor locale și a cetățenilor lor de a lua decizii referitoare la serviciile publice pe care ei le-ar fi dorit și modul în care doresc ca aceste servicii să fie prestate.

Din cauza constrângerii capacității fiscale, administrația publică nu va putea implementa metode de furnizare alternativă de servicii. Este recunoscut faptul că serviciile publice sunt în funcție de veniturile publice. La fel este știut că pentru unele servicii publice, cum ar fi iluminatul străzilor, activitatea poliției etc. este greu de identificat în mod individual beneficiul și costul lor, și de aceea în acest caz este recomandat un impozit general impus populației din teritoriul dat. Alte servicii, ca cele comunale (apă, căldură etc.) trebuie finanțate prin prețuri de consum impuse beneficiarilor. În acest caz populația rezidentă poate decide calitatea și cantitatea bunului pe care doresc să-l consume. Relațiile dintre administrația locală și public pot fi

facilitate numai în condițiile unei descentralizări reale și ale unei autonomii financiare.

Descentralizarea fiscală merge concomitent cu autonomia financiară. E de menționat, că descentralizarea fiscală nu înseamnă, în principiu, dreptul de a pune impozite și taxe pentru cetățenii din teritoriul administrat. Aceasta înseamnă mai degrabă:

- *o planificare de lungă durată a bazei fiscale constituită din venituri proprii colectate în baza impozitelor și taxelor, care rămân direct și integral în bugetul local;*

- *defalcările de la veniturile generale de stat, care sunt parte a bazei fiscale a teritoriului dat și care sunt colectate în teritoriul dat, conform unei fracțiuni stipulată în legea bugetului de stat, să fie un venit constant și echitabil;*

- *dreptul administrației publice locale de a aloca aceste resurse în binele comunității;*

- *descentralizarea fiscală se realizează și prin faptul că, cazul Republicii Moldova, în Codul Fiscal al Republicii Moldova sistemul fiscal cuprinde două niveluri de impozite: impozite de stat (generale, regularizatoare) și impozite și taxe locale. Prin această departajare este realizat principiul descentralizării fiscale.*

Însă, în opinia noastră, autoritățile locale trebuie să aibă dreptul să pună și unele taxe locale în interesul comunității și dezvoltării teritoriului dat.

Descentralizarea fiscală în sensul larg al noțiunii ar însemna că în statele de tip federal (ca: Rusia, SUA ș. a.) sistemul fiscal depinde de structura politico-organizatorică a statului și presupune existența fiscalității la nivel federal, la nivel de subiecți ai federației sau state și

la nivel local.

Dar principiile despre care am scris mai sus sunt comune pentru oricare nivel privind descentralizarea fiscală.

Descentralizarea fiscală reală este baza realizării autonomiei financiare. Creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și II de administrare va contribui la sporirea bunăstării populației, utilizarea eficientă a resurselor financiare proprii, perfecționarea mijloacelor de echilibrare, protecția legală a autonomiei locale.

Autonomia financiară la nivel local necesită stabilirea unui cadru normativ favorabil autonomiei efective a finanțelor locale, ceea ce va întări stabilitatea bugetelor locale, va garanta predictibilitatea și motivația cetățenilor pentru creștere economică, pentru mobilizare de resurse și participare efectivă a comunităților la realizarea obiectivelor de interes public local.

De menționat, că **descentralizarea** permite autorităților locale să se autoconducă, fiind, totodată, controlate de organele centrale.

CAPITOLUL 2

STRATEGIA NAȚIONALĂ DE DESCENTRALIZARE – DOCUMENT IMPORTANT DE POLITICI FINANCIARE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

*„Descentralizarea reprezintă interfața
diferitelor perspective, ceea ce îi explică
bogăția, ambiguitățile și chiar frustrările.
Ea nu poate fi altfel decât o sursă permanentă
de întrebări asupra stării și devenirii societății noastre”.*
(Xavier Frège, Paris, 1986)

2.1. Esența Strategiei naționale de descentralizare

Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015 este aprobată de către Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 și publicată în Monitorul Oficial nr. 143-148/465 din 13.07.2012. Respectiva Strategie este rezultatul unor dezbateri și consultări publice ce au durat aproape doi ani, Proiectul Strategiei și Planul de Acțiuni fiind elaborate cu sprijinul Programului Comun pentru Dezvoltare Locală Integrată.

Strategia națională de descentralizare este principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale [7].

Documentul a fost elaborat în corespundere cu prevederile Legii privind descentralizarea administrativă, aprobată încă în anul 2006 și este primul document de politică publică în domeniul

administrației publice locale, care determină mecanismele naționale pentru asigurarea unei autonomii locale autentice, descentralizarea și consolidarea capacităților primăriilor și consiliilor alese. Strategia națională de descentralizare stabilește obiectivele pe termen imediat și pe termen mediu în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Astfel, s-a dat undă verde pentru o strategie, care-și propune să ofere mai multă autonomie autorităților locale, mai multe împuterniciri comunităților, să îmbunătățească activitatea aleșilor locali, astfel încât aceștia să poată asigura accesul tuturor cetățenilor la servicii publice de calitate și condiții mai bune de trai în comunitățile lor.

În scopul coordonării integrate a procesului de planificare strategică și sectorială în domeniile pasibile descentralizării, prevederile Strategiei au fost corelate cu documentele de politici relevante, cu reforma administrației publice centrale, cu alte reforme ce reprezintă o continuitate operațională a acțiunilor Strategiei naționale de dezvoltare.

Procesul de elaborare a Strategiei naționale de descentralizare s-a produs sub semnul inovației. Strategia este singurul document de politici publice care a fost supus unui amplu proces de consultări cu toate părțile interesate de pe tot teritoriul țării: autorități centrale și locale, societatea civilă, grupuri vulnerabile, mediul academic și științific. Elaborarea Strategiei a fost precedată de elaborarea unor studii complexe în domeniul descentralizării administrative, financiare, de evaluarea capacităților administrației publice locale, de expertiza cadrului legal existent, precum și studii de evaluare a impactului pe care îl poate avea reforma de descentralizare.

În pregătirea implementării Strategiei, a fost elaborată

metodologia de evaluare a capacităților administrative ale administrațiilor publice locale în contextul procesului de descentralizare, precum și un nomenclator al competențelor și serviciilor administrațiilor publice locale, ce au ca scop să contribuie la delimitarea clară a responsabilităților ce le revin diferitelor niveluri administrative. Totodată, a fost elaborată și o strategie de comunicare, care își propune sensibilizarea și informarea opiniei publice privind domeniile de acțiune și impactul scontat al descentralizării.

Descentralizarea financiară este o parte importantă a Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. Republica Moldova și-a asumat obligația de a garanta autonomie financiară reală pentru autoritățile publice locale. Acest lucru formal este expus în diverse legi, însă, până la momentul de față, încă nu s-a realizat în practică. De jure, autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, în realitate, aceasta este limitată, parțial, din cauza intervențiilor administrației publice centrale în activitatea lor cotidiană, parțial, din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată și, parțial, din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente [7].

Ratificarea Cartei Europene a reprezentat un pas important spre garantarea unei autonomii bugetare eficiente, reale pentru comunitățile din țară, adoptându-se cu această ocazie și o serie de reguli de bună practică cu impact pozitiv important asupra finanțelor publice locale.

Pornind de la aceste analize și constatări, în domeniul descentralizării financiare, Strategia națională de descentralizare stabilește ca **obiectiv perfecționarea actualului sistem de finanțe**

publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Pentru atingerea acestui obiectiv se prevăd trei grupuri de activități:

1. **Consolidarea bazei de venituri locale proprii** ale administrației publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor;

2. **Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate**, stabilirea acestora pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor administrației publice locale de nivelul întâi și doi, pentru a asigura un nivel minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor;

3. **Consolidarea autonomiei și a managementului financiar** la nivelul administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

Implementarea acțiunilor din grupurile menționate mai sus, impune o activitate concentrată și consecventă pe mai mulți ani, dar în același timp, este necesară selectarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare al administrației publice locale și care să fie implementate cu prioritate.

Astfel, din punct de vedere al impulsiei descentralizării financiare, devine prioritară implementarea principalelor acțiuni din grupul al doilea de activități, care conține elementele cheie ale descentralizării și fără de care nici o schimbare reală în direcția asigurării unei autonomii financiare la nivel local nu va fi posibilă.

În ultima perioadă, odată cu aprobarea strategiei respective precum și a Planului privind implementarea ei s-au intensificat acțiunile referitor la realizarea de facto a descentralizării financiare. În Strategie sunt expuse **neajunsurile esențiale ale sistemului de**

finanțare locală, care, în prezent, afectează mult autonomia locală și anume [7]:

1. Autonomie financiară limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale, potențial fiscal insuficient, lipsă a stimulentele de extindere a bazei fiscale;
2. Dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior;
3. Erodarea bazei fiscale prin acordarea legală a numeroaselor facilități și înlesniri;
4. Volatilitatea întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul;
5. Ineficiența sistemului existent de transferuri între administrația publică centrală și cea locală de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al autorităților administrației publice locale;
6. Transparența scăzută a execuțiilor bugetare la toate nivelurile administrației publice locale și capacitatea scăzută a instituțiilor centrale relevante de a analiza în mod complex rezultatele execuțiilor bugetare locale.

Strategia națională de descentralizare stabilește, pe baza unei analize complexe, atât situația actuală a procesului de descentralizare, cât și principalele obiective și acțiuni, care trebuie întreprinse pentru a consolida procesul de autonomie a administrației publice locale.

Implementarea practică a Strategiei necesită surse financiare consistente. Realizarea strategiei necesită cheltuieli financiare importante. În acest context, și-au confirmat disponibilitatea de a acorda asistență pentru implementarea ei mai multe organizații internaționale, donatori și parteneri de dezvoltare ai Republicii Moldova precum: Guvernul Suediei, Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională, PNUD, Consiliul European, UE.

2.2. Obiectivele generale ale descentralizării financiare

Strategia națională de dezvoltare a Republicii Moldova "Moldova 2020" prevede un obiectiv general pentru componenta descentralizarea financiară, și anume: *perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, care să asigure autonomia financiară a administrației publice locale*. Acest obiectiv reiese din Planul de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare (SND) pentru anii 2012-2015. Deși descentralizarea se referă la transferul de competențe între autoritățile APC și autoritățile APL de ambele niveluri, considerăm că descentralizarea financiară este pilonul principal în realizarea Strategiei naționale de descentralizare.

Din Planul de Acțiuni desprindem 3 pachete (blocuri, grupuri) mari de acțiuni privitor la realizarea acestui obiectiv specific de descentralizare financiară. Aceste pachete se focalizează pe crearea unui sistem de finanțe publice locale care asigură autonomia financiară a APL.

Pachetul I: presupune consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor și anume:

➤ revizuirea sistemului existent de impozite și taxe astfel, încât sumele încasate să urmeze funcția, pe niveluri (APC, APL de nivelul întâi, APL de nivelul al doilea);

➤ reducerea suprareglementării de la centru a administrării veniturilor, deoarece, este știut principiul, că se conduce bine de sus, dar se administrează și mai bine de jos;

➤ introducerea unor noi surse de venit local prin impozite și taxe fixate în legislația națională;

➤ *acordarea autorităților APL de nivelul întâi și de nivelul al doilea libertatea de a introduce impozite și taxe locale noi sau cote*

suplimentare la cele existente;

- revizuirea facilităților fiscale care afectează volumul încasărilor din impozitele și taxele locale, în vederea anulării sau reducerii lor;
- identificarea posibilităților de a investi beneficiarul venitului (APL prin decizia Consiliului Local) cu dreptul de a acorda direct facilități.

Pachetul II: reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate (defalcări de la veniturile generale de stat) statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul întâi și de nivelul al doilea, pentru a asigura, cel puțin, un nivel minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor.

În scopul realizării acestui pachet de măsuri reformatoare se prevăd mai multe acțiuni și anume:

- revizuirea actualului sistem de colectare și alocare a impozitelor partajate;
- reformarea sistemului de partajare a veniturilor fiscale din impozitul pe venit în vederea stabilirii în legislație a unor cote fixe pentru autoritățile APC, autoritățile APL de nivelul întâi și nivelul al doilea;
- implementarea unui sistem de echilibrare financiară stabil (volum, formulă), cu destinație generală, separat de transferurile condiționate (legate de delegarea de funcții), care să încurajeze efortul fiscal propriu;
- separarea transferurilor de echilibrare (cu destinație generală) pentru autoritățile APL de nivelul întâi și nivelul al doilea (alocare directă pe nivele);
- implementarea unui sistem de transferuri condiționate pentru

principalele funcții sociale delegate și partajate (educație, sănătate, asistență socială, cultură etc.), care să asigure, cel puțin, un nivel minim echitabil al prestațiilor;

➤ implementarea unui sistem de granturi pentru investiții , pe baze competitive, inclusiv a unui mecanism care să încurajeze cofinanțarea locală;

➤ crearea unui mecanism financiar pentru încurajarea cooperării intermunicipale și consolidării teritoriale;

➤ reformarea mecanismului de angajare a împrumuturilor de către autoritățile APL;

➤ întărirea capacității Ministerului Finanțelor de monitorizare, evaluare și elaborare a politicilor publice privind sistemul financiar al autorităților APL și al relațiilor interbugetare.

Este evident, că toate măsurile indicate mai sus au importanță pentru întărirea autonomiei financiare la nivel local. Dar considerăm, totuși, că unele modificări sunt prioritare, oportune de implementat în curând, anume ele vor sta la baza asigurării autonomiei financiare, și anume:

Modificările principale necesare:

- sistem de transferuri centrat pe venituri;
- independența bugetelor administrației publice locale de nivelul I față de cele de nivelul II;
- defalcări ale impozitului pe venit de la persoanele fizice:
 - municipiul Chișinău - 50% și municipiul Bălți – 45%;
 - consiliile Raionale și UTA Găgăuzia – 25%;
 - orașele reședință de raion, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, – 20%;
 - celelalte unități administrativ teritoriale de nivel întâi, inclusiv cele din UTA Găgăuzia – 75%;

- formule pentru transferurile cu destinație generală (de echilibrare);
- învățământ preuniversitar – transfer cu destinație specială;
- fondul de echilibrare calculat pe baza anului anterior (exemplu, 2014 bazat pe 2012, 2015 bazat pe 2013 executat etc.).

Astfel, reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile constituie elementele cheie ale descentralizării financiare, fără de care nici o schimbare reală în direcția asigurării unei autonomii financiare la nivel local nu va fi posibilă.

Pachetul III: consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

În scopul realizării acestui pachet de măsuri reformatoare se prevăd mai multe acțiuni și anume:

- perfecționarea procedurilor bugetare pentru consolidarea autonomiei locale la nivelul întâi și la nivelul doi pe baza elaborării și executării bugetelor UAT în baza noii formule cu respectarea legislației;
- efectuarea în permanență a negocierilor între autoritățile publice centrale și cele locale în domeniul finanțelor publice locale ;
- sporirea gradului de responsabilitate și transparență prin introducerea și perfecționarea auditului intern și extern pentru autoritățile administrației publice locale;
- perfecționarea și eficientizarea sistemului de achiziții publice la nivel local;
- consolidarea managementului financiar, inclusiv introducerea bugetelor de performanță și a bugetării multianuale, cu creșterea transparenței și a participării publice.

Descentralizarea financiară duce la consolidarea finanțelor publice locale. **Prin consolidarea finanțelor publice locale înțelegem:**

- cimentarea descentralizării financiare și fiscale;
- optimizarea procesului bugetar local la toate fazele acestuia;
- raționalizarea administrării generale a banului public;
- dezvoltarea profesională continuă a personalului implicat în sistemul financiar.

2.3. Oportunitățile și riscurile noului sistem de finanțare a autorităților publice locale

Managementul finanțelor publice este o problemă care se află în centrul dezbaterilor politice actuale. Toate dezbaterile se focalizează în jurul problemei legate de autonomia financiară. Autonomia financiară reală și eficientă implică un anumit grad de control al fluxurilor financiare de către colectivitățile locale. Ea se referă la mărirea controlului autorităților locale asupra resurselor financiare, fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie de generare a veniturilor.

Abilitate cu competențe descentralizate, colectivitățile locale trebuie să fie în măsură să arbitreze opțiunile lor financiare, fără să fie însă supuse unui *control apriori de stat* sau tehnic din partea altei autorități, ci doar unui *control a posteriori* în ceea ce privește legalitatea formării veniturilor și utilizarea lor. Colectivitățile descentralizate trebuie să fie capabile să decidă, în mod liber, nivelul cheltuielilor lor fără a fi constrânse în mod exagerat în ceea ce privește nivelul resurselor, pentru că ele știu cel mai bine prioritățile de nevoi locale. Totodată, veniturile și cheltuielile trebuie să fie

adaptate unor exigențe proprii, care să nu ducă la încălcarea libertății de administrare și să nu creeze dezechilibre financiare majore.

Colectivitățile locale trebuie să fie în măsură să-și îndeplinească obligațiile ce le revin în calitate de puteri publice, fără a fi împiedicate prin constrângeri financiare care nu le sunt imputabile. Astfel, orice transfer de responsabilități de la stat către colectivitățile locale trebuie să fie însoțit de transferul echivalent și concomitent de resurse financiare. Așadar, acest transfer de resurse trebuie să corespundă costului real al exercitării noilor competențe transferate. Colectivitățile trebuie, astfel, să beneficieze de o marjă de manevră suficientă, deci de o reală autonomie financiară pentru aceste cheltuieli, ceea ce devine miza adevărată a unei descentralizări reușite.

Pentru a putea aprecia necesitatea implementării descentralizării financiare, dar și pentru a ști care sunt riscurile acesteia, prezentăm în continuare **analiza SWOT** a noului sistem de finanțare a autorităților publice locale.

Vom începe prin a stabili **punctele forte** ale acestui nou sistem **și oportunitățile** care le oferă:

➤ Cel mai mare avantaj, oferit de noul sistem de finanțare a autorităților publice locale, este acela că schimbă motivația administrației publice locale în generarea și colectarea veniturilor și, respectiv, în dezvoltarea economică a colectivităților locale. Având o bază economică mai dezvoltată se va dispune și de mai multe venituri pentru furnizarea unor servicii publice de calitate populației din localitate. Avantajul evident vine din stabilirea impozitelor și taxelor locale într-un mod adecvat. Impozitele dobândesc caracter de “contribuții”, fiind întoarse contribuabilului sub forma diferitelor servicii publice prestate de administrația locală;

➤ Delimitarea clară a veniturilor proprii pe nivele ale unităților administrativ-teritoriale;

➤ Stabilirea normativelor de defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice, prin lege, pentru fiecare nivel de administrație publică locală. Excluderea impactului administrației publice locale de nivelul II în repartizarea veniturilor de stat;

➤ La dispoziția administrației publice locale sunt lăsate cele mai stabile tipuri de venituri, adică mai puțin volatile la situații de criză ceea ce respectiv oferă un grad de protecție pentru administrația publică locală de a ajunge în stare de insolabilitate (faliment);

➤ Transferurile cu destinație generală (subsidiile) se stabilesc pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor statistice oficiale. Astfel, automat are loc excluderea factorului subiectiv (uman). Transferurile se efectuează conform unei formule standard, ceea ce exclude total posibilitatea de a avantaja pe unii, sau de a dezavantaja pe alții, în dependență de apartenența politică sau alte motive;

➤ Stabilirea defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice va stimula administrația publică locală în crearea noilor locuri de muncă și declararea veniturilor din muncă. Practic, se va putea verifica cât plătește fiecare cetățean (contribuția sa) la bugetul local;

➤ La calcularea transferurilor cu destinație generală, se aplică o formulă simplă, operându-se doar cu veniturile din impozitul pe venitul persoanelor fizice (impozit de stat). Veniturile din impozitele și taxele locale la nivelare bugetară nu se i-au în considerare. Cu cât mai multe venituri din impozite și taxe locale vor fi acumulate de către administrația publică locală, cu atât vor avea mai multe posibilități pentru cheltuieli. Astfel, se va realiza îmbunătățirea treptată a alocării transferului general. Acesta 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 unității administrativ teritoriale;

➤ Includerea în formula de calcul a indicatorilor *populație și capacitate fiscală*, indicatori foarte importanți, ce necesită a fi luați în considerație la calcularea transferurilor;

➤ Excluderea raporturilor financiare de subordonare între bugetele unităților administrativ teritoriale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea. Transferurile cu destinație generală se vor aloca direct de la bugetul de stat către fiecare administrație publică locală. Evitarea amestecului (intervenției) factorului politic;

➤ Noul sistem de partajare a veniturilor și calcul al transferurilor cu destinație generală asigură stabilitate, predictibilitate, previzibilitate pe mai mulți ani în elaborarea strategiilor și planurilor de dezvoltare a localităților;

➤ Noul sistem de finanțare a autorităților publice locale asigură autonomie în repartizarea banilor din veniturile proprii, defalcărilor din impozitul pe venit al persoanelor fizice și transferurilor de la bugetul de stat cu destinație generală după priorități de servicii necesare colectivității locale;

➤ Cheltuielile pentru educație sunt preluate (conform politicilor naționale și în măsura posibilităților) de către stat și sunt finanțate din veniturile de stat, prin transferuri cu destinație specială directe pentru fiecare administrație publică locală în parte;

➤ Administrațiile publice locale, care vor dispune de bază fiscală proprie dezvoltată, vor putea aloca mijloace financiare suplimentare pentru instituțiile de învățământ din localitate.

Dar și acest sistem nou de finanțare nu este absolut perfect, ***are anumite puncte slabe și riscuri*** și anume:

➤ Baza economică slabă a majorității administrațiilor publice locale;

➤ Linia de start a administrațiilor publice locale este diferită.

Sistemul propus nu asigură majorarea imediată a capacității fiscale a administrațiilor publice locale (este nevoie de 2-3 ani);

➤ Șovăiala, nesiguranța, îndoiala unor conducători ai administrației publice locale la schimbări, frica că nu vor putea aplica (face față) în practică a stimulentei oferite. Implementarea noului sistem de finanțare a administrației publice locale presupune implicare directă a conducătorilor administrației publice locale de nivelul I, aceasta presupune eforturi suplimentare, pe care mulți conducători nu doresc să le depună preferând să mențină situația existentă în prezent;

➤ Mizarea, bizuirea administrației publice locale, în continuare, pe ajutor financiar de la stat. Baza fiscală nu se va dezvolta atât timp, cât motivația va fi de *a cere*, nu de *a crea*;

➤ Avantajarea administrațiilor publice locale care au taxe pentru resurse naturale, față de cele, care nu dispun de aceste resurse;

➤ Influența slabă și lipsa pârghiilor administrației publice locale asupra diminuării evaziunii fiscale și a economiei tenebre;

➤ Perceptorul fiscal local este lipsit de instrumente de influență asupra răuplatnicilor;

➤ Divergența între datele deținute de administrațiile publice locale și datele statistice oficiale cu privire la numărul populației, suprafața unităților administrativ-teritoriale și solicitarea în continuu a ajustării acestor date;

➤ Capacitățile manageriale limitate ale administrației publice locale. Conducătorii nu sunt suficient instruiți, nu dispun de informații exacte precum și de abilități necesare;

➤ Negativismul și lipsa de încredere în guvernare, implantate în societate de unele elemente și instigatori politici;

➤ Lipsa de predictibilitate (de prognozare) a veniturilor locale;

➤ Insuficiența lichidităților (a mijloacelor bănești) la bugetul

de stat pentru efectuarea integrală și la timp a transferurilor cu destinație generală și specială la bugetele unităților administrativ teritoriale. Mai jos prezentăm succint analiza SWOT.

Tabelul 2. Analiza SWOT a noului sistem de finanțare a UAT

Puncte forte	Puncte slabe
- schimbă motivația administrației publice locale în generarea veniturilor; - delimitarea clară a veniturilor proprii pe nivele ale UAT; - normativele de defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice se stabilește prin lege pentru fiecare nivel de APL; - transferurile se efectuează conform unei formule standard, ceea ce exclude total posibilitatea de a avantaja pe cineva, pe anumite motive subiective, în detrimentul altcuiva; - la calcularea transferurilor generale (de echilibrare) se iau în considerație următorii indicatori: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unității administrativ-teritoriale, fapt ce dă posibilitate ca surplusul de venit colectat să rămână în bugetul local; - excluderea raporturilor financiare de subordonare între bugetele UAT de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea; - noul sistem de finanțare a autorităților publice locale asigură autonomie în repartizarea banilor din veniturile proprii, defalcărilor din impozitul pe venit al persoanelor fizice și transferurilor de la bugetul de stat cu destinație generală după priorități de servicii necesare colectivității locale; - cheltuielile pentru educație sunt preluate de către stat și sunt finanțate prin transferuri cu destinație specială directă pentru fiecare administrație publică locală	- baza economică și, prin urmare, și fiscală slabă a majorității administrațiilor publice locale; - nivelul de dezvoltare a UAT este diferit. Noul sistem nu oferă imediat majorarea capacității fiscale a APL, pentru aceasta este nevoie de timp și de efort propriu; - majoritatea conducătorilor APL sunt obișnuiți să fie finanțați din bugetul de stat prin transferuri, iar schimbarea mentalității de a genera venituri în teritoriul său cere voință și interes. Noul sistem creează stimulente, dar totodată cere eforturi; - percepatorul fiscal local este lipsit de instrumente de influență asupra răuplatnicilor; - lipsa de predictibilitate (de prognozare) a veniturilor locale; - Insuficiența lichidităților (a mijloacelor bănești) la bugetul de stat pentru efectuarea integrală și la timp a transferurilor cu destinație generală și specială la bugetele unităților administrativ-teritoriale.

în parte.	
Oportunități	Amenințări (riscuri)
- stabilirea defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice va stimula APL în crearea noilor locuri de muncă în funcție de contribuția cetățenilor la bugetul local; - veniturile din impozitele și taxele locale nu se iau în considerare la nivelare bugetară, prin urmare, vor apărea mai multe posibilități de finanțare a activităților de interes comunal; - apare oportunizarea de a alocă transferurile cu destinație generală direct de la bugetul de stat către fiecare administrație publică locală, evitând amestecul (intervenția) factorului politic; - noul sistem de partajare a veniturilor și calculul al transferurilor cu destinație generală asigură stabilitate, predictibilitate, previzibilitate pe mai mulți ani în elaborarea strategiilor și planurilor de dezvoltare a localităților; - administrațiile publice locale care vor dispune de bază fiscală proprie dezvoltată vor putea alocă mijloace financiare suplimentare pentru instituțiile de învățământ din localitate.	- un risc esențial este șovăiala, nesiguranța, îndoiala unor conducători ai administrației publice locale în schimbări, frica că nu vor putea aplica (face față) în practică stimulentele oferite. - implementarea noului sistem de finanțare a administrației publice locale presupune implicare directă a conducătorilor administrației publice locale de nivelul I, mai presupune eforturi suplimentare pe care mulți conducători nu doresc să le depună, preferând să mențină situația existentă în prezent; - influența slabă și lipsa pârgurilor administrației publice locale asupra diminuării evaziunii fiscale și a economiei tenebre; - divergența între datele deținute de administrațiile publice locale și datele statistice oficiale cu privire la numărul populației, suprafața unităților administrativ-teritoriale, complică situația prin solicitări suplimentare în vederea concretizării indicatorilor de care are nevoie APL pentru elaborarea bugetelor; - capacitățile manageriale limitate ale administrației publice locale. Conducătorii nu sunt suficient instruiți, nu dispun de informații exacte și de abilitățile necesare.

Sursa: Elaborată în baza analizei Strategiei Naționale de descentralizare și a noului sistem de finanțare a bugetelor UAT.

Analiza SWOT scoate în evidență șirul de probleme cu care se confruntă autoritățile publice locale, dar, totodată, scoate în evidență și multe aspecte puternice ale autorităților publice locale, care le dă posibilitatea să îmbunătățească situația economico-socială în teritoriu. Ceea ce trebuie să accentuăm, e că noul sistem oferă aceste posibilități.

Noul sistem de finanțare asigură real autonomia locală, care conferă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona treburile publice în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă și în condițiile legii.

De asemenea, autoritățile administrației publice locale, conform principiului autonomiei locale, administrează, sau, după caz, dispun de resurse financiare și de bunuri, proprietate publică sau privată, a unității administrativ-teritoriale.

Noul sistem asigură și descentralizarea financiară, care urmărește, de fapt, creșterea calității serviciilor publice oferite cetățenilor, lucru ce se poate realiza prin responsabilizarea și eficientizarea administrației publice locale, aleșii locali primind autoritatea și resursele cu care să poată lua decizii în privința furnizării de servicii publice. O importanță deosebită în această direcție o au autoritățile administrației publice locale, care prin activitatea practică, prin acumularea de experiență internă și internațională în domeniu, prin managementul realizat, trebuie să fie principalul actor în acest proces [38].

Noul sistem de finanțare a autorităților publice locale reprezintă fundamentarea, pentru prima dată a proiectelor bugetelor locale potrivit procedurilor și gradului de independență oferite de Legea finanțelor publice locale. Acesta creează posibilitatea ca autoritățile administrației publice locale să-și organizeze propriile servicii fiscale

și oferă capacitatea de a exercita complet și eficient toate componentele și responsabilitățile descentralizate privind stabilirea, constatarea, încasarea, controlul și urmărirea impozitelor și taxelor locale.

Acest sistem permite corelarea resurselor financiare de atras cu elemente patrimoniale ale comunităților locale, precum și cu nevoia de reorganizare și de îmbunătățire a managementului și calității serviciilor publice oferite populației. Corelarea politicilor locale cu cele de dezvoltare regională, precum și cu politicile sectoriale, în special în domenii ca: învățământ, asistență socială, cultură de asemenea reprezintă o oportunitate a noului sistem ce deschide noi posibilități pentru administrația publică locală.

Din cele menționate mai sus putem concluziona că descentralizarea financiară aduce beneficii economice unităților administrativ-teritoriale prin îmbunătățirea sistemului de alocare a resurselor și eficiența administrației, prin prisma principiului subsidiarității, adică prin transferul de responsabilități la nivelul administrativ cel mai potrivit pentru asigurarea performanței maxime. La fel, un sistem descentralizat este benefic pentru că poate atrage, la nivel local, mai multe resurse. Deci, descentralizarea este un proces de dezvoltare organizațională, un proces de tranziție de la un tip de sistem spre altul, fundamental diferit, totul realizat în vederea creșterii calității serviciilor oferite comunității [38].

Este evident faptul că noul sistem de finanțare a autorităților publice locale oferă mult mai multe avantaje și oportunități decât dezavantaje. Implementarea acestuia este un proces complicat și necesită timp și eforturi suplimentare, însă beneficiile pe care le oferă merită efortul.

2.4. Competențele și responsabilitățile autorităților publice în realizarea descentralizării financiare

În realizarea descentralizării financiare trebuie să participe toate autoritățile publice, atât cele centrale, cât și cele locale, fiecare având atribuțiile și responsabilitățile lor. În prezent, delimitarea responsabilităților între autoritățile administrației publice de diferite niveluri este incertă și neclară. Transferul responsabilităților către autoritățile administrației publice locale se efectuează fără asigurarea mijloacelor financiare. Autoritățile publice centrale intervin în mod nejustificat în competențele de nivel raional și local, iar autoritățile publice raionale intervin în funcțiile locale.

Scopul și obiectivul de bază propus în noul sistem de finanțare a autorităților publice locale presupune crearea unui sistem de transfer al competențelor între autoritățile publice centrale și cele locale caracterizat prin claritate, funcționalitate și stabilitate. Acesta va corela responsabilitățile cu resursele financiare disponibile și cu capacitățile administrative ale administrației publice locale.

Instituțiile implicate în procesul de implementare, monitorizare și evaluare a noului sistem sunt:

1. Parlamentul;
2. Guvernul, prin intermediul Comisiei paritare pentru descentralizare și al Cancelariei de Stat;
3. Autoritățile administrației publice centrale;
4. Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea;
5. Asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale (Congresul Autorităților Locale din Moldova);
6. Reprezentanții societății civile, ai mediului academic și științific, partenerii de dezvoltare [7].

Parlamentul stabilește cadrul legislativ al descentralizării și exercită controlul parlamentar asupra realizării Strategiei Naționale de Descentralizare și respectarea prevederilor legale privind procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale.

Guvernul joacă un rol central în promovarea și implementarea reformei de descentralizare. Sub egida Primului Ministru a fost creată Comisia paritară pentru descentralizare, care întrunește reprezentanți ai administrației publice centrale și administrației publice locale, un reprezentant al unității teritoriale autonome Găgăuzia și un reprezentant al societății civile, desemnat de Consiliul Național pentru Participare. Comisia paritară dispune de grupuri de lucru pentru descentralizare. Reforma este coordonată de Comisia paritară, cu susținerea tehnică din partea Cancelariei de Stat, prin intermediul Direcției generale politici de descentralizare și administrare locală.

Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, prin ordinul 108 din 16.08.2010, instituie Grupul de lucru pentru descentralizare financiară având în componență specialiști din cadrul Ministerului Finanțelor, al Educației, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Cancelariei de Stat, precum și din cadrul autorităților publice locale, președintele grupului fiind Ministrul Finanțelor [20]. Grupul respectiv avea misiunea de a analiza situația existentă în domeniul finanțelor publice și să elaboreze un set de propuneri privind descentralizarea financiară, pentru ca ulterior acestea să fie incluse într-o strategie de descentralizare și un plan concret de acțiuni pe etape, care vor fi supuse consultărilor și dezbaterilor. Ulterior, grupul a fost suplinit cu doi reprezentanți ai Congresul Autorităților Locale din Moldova. Respectiv, anual componența grupului de lucru este actualizată prin ordinul Ministerului Finanțelor, ultima actualizare fiind efectuată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 22

din 28 februarie 2013 [23].

Tot pe 16 august, prin ordinul nr. 109 al Ministerului Finanțelor Republicii Moldova, a fost aprobat Regulamentul de funcționare a Grupului de lucru pentru descentralizare financiară [21]. Conform regulamentului Grupul are următoarele atribuții:

1. Analiza situației existente, definirea problemelor în domeniu și identificarea soluțiilor de depășire a acestora, în contextul descentralizării financiare;

2. Elaborarea opțiunilor de politici privind aspectele descentralizării financiare;

3. Analiza sistemului de distribuire a resurselor financiare între bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale (de nivelul I și II) și elaborarea unor propuneri pentru asigurarea unui sistem adecvat de distribuire a veniturilor, în corespundere cu competențele și responsabilitățile autorităților publice centrale și locale;

4. Elaborarea unor mecanisme stimulatorii pentru autoritățile publice locale întru lărgirea bazei fiscale;

5. Elaborarea propunerilor privind reformarea sistemului de transferuri între bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și II, întru asigurarea exercitării competențelor de către autoritățile publice locale;

6. Coordonarea cu alte grupuri de lucru sau autorități ale administrației publice în ceea ce privește elaborarea mecanismelor, metodelor și instrumentelor în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse privind descentralizarea financiară;

7. Elaborarea mecanismului (în special cu referire la aspectul financiar) de cooperare între autoritățile publice întru realizarea unor proiecte sau servicii publice;

8. Examinarea proiectului de lege privind finanțele publice locale și înaintarea propunerilor de perfecționare a acestuia, în corespundere cu principiile autonomiei financiare;

9. Propunerea modificărilor de legislație în domeniul bugetar-fiscal, care să sprijine procesul de descentralizare financiară, în special, precum și pentru oricare alt sector.

În iulie 2012, în cadrul Grupului de lucru s-au instituit două subgrupuri de lucru pe domenii separate [22]:

- Subgrupul de lucru pentru modificarea și completarea Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și a altor legi conexe;

- Subgrupul de lucru privind elaborarea metodologiei de calcul a cheltuielilor pentru educație.

Aceste subgrupuri aveau misiunea de a examina, completa, modifica și definitiva materialele elaborate de către consultanții din cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată, rezultatele subgrupurilor respective fiind prezentate Grupului de lucru pentru descentralizare financiară.

Autoritățile publice locale, care sunt vizate în mod direct de reforma de descentralizare, sunt implicate în activități specifice și consultate la toate etapele procesului de elaborare, modificare și aprobare a actelor normative și a documentelor de politici privind descentralizarea.

Dezvoltarea capacității instituționale a administrației publice locale se poate face numai în cadrul unui sistem coerent și printr-un proces de reformă care să cuprindă întregul serviciu public, atât la nivel local, cât și la nivel central.

Respectiv, exigențele impuse în procesul de descentralizare presupun consolidarea capacității instituționale și profesionale a

administrației publice centrale specializate, direct implicate și responsabile de derularea procesului de descentralizare. În acest context sunt relevante acțiunile privind consolidarea Direcției generale politici de descentralizare și administrare locală a Cămarilor de Stat, inclusiv prin creșterea numărului de personal, precum și prin instruirea profesională a acestuia, aplicând programe de ridicare a competențelor profesionale și de asistență tehnică. Un program de dezvoltare profesională și, eventual, de asistență tehnică este necesar și în cadrul administrației publice centrale specializate în domenii pasibile descentralizării (cum ar fi: Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Educației, Ministerul Economiei, Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor etc.).

Este importantă schimbarea viziunii de funcționare a acestor ministere care, odată cu descentralizarea unor competențe, nu vor mai avea numeroase sarcini operaționale de rutină, dar se vor concentra asupra funcțiilor de planificare și elaborare a politicilor, de monitorizare a performanței și de analiză sectorială avansată. Această schimbare va avea ca rezultat fundamentarea deciziilor de politică națională pe date mai exacte și posibilitatea trecerii la aplicarea reală a bugetelor pe programe. De asemenea, schimbarea va face administrația publică centrală și locală mai transparentă față de cetățean în privința utilizării resurselor și atingerii obiectivelor de politică stabilite. Programul de instruire și asistență tehnică va trebui să asigure un domeniu vast al reformei administrației publice în ansamblu și, deci, se cere a fi corelat cu politicile publice din acest domeniu [7].

Totuși, conform părerii Congresului Autorităților Locale din Moldova, cadrul instituțional al descentralizării este destul de confuz,

contradictoriu și nu corespunde unei reforme atât de importante și complexe. Pentru realizarea unei astfel de reforme deosebit de complexe, cu siguranță, este necesară existența (crearea) unor structuri specializate, cu o influență și putere de decizie interministerială suficientă pentru a coordona și implementa multiplele activități și evenimente care poartă un caracter interramural. Lipsa unei astfel de structuri este, poate, și motivul de bază al târăgănării procesului de implementare a descentralizării financiare [44].

La moment, toată responsabilitatea pentru derularea procesului de implementare a reformei este atribuită Cancelariei de Stat, care, pe lângă descentralizare este responsabilă de încă cel puțin 10 direcții de activitate. În aceste condiții nu este clar cum poate fi coordonat mersul reformei și activitatea ministerelor sectoriale, care sunt actorii principali și responsabilitățile concrete ale fiecăruia. Este necesar de a stabili concret cadrul instituțional al reformei precum și modul de interacțiune și cooperare între toate instituțiile implicate [44].

În scopul delimitării mai clare și stabilirii exacte a responsabilităților, este necesar de început cu un proces de elaborare a nomenclatorului de competențe și responsabilități ale autorităților publice locale. Apoi, va fi evaluat necesarul de resurse financiare pentru a executa competențele transferate (delegate sau partajate). Un sistem clar de alocare a responsabilităților va fi elaborat și adoptat de către Guvern și va fi propusă o nouă alocare de responsabilități între nivelurile autorităților publice.

Nomenclatorul reprezintă baza prestării (furnizării) serviciilor publice descentralizate către autoritățile administrației publice locale, ce stă și la baza evaluării nevoilor financiare pentru exercitarea lor.

CAPITOLUL 3

PARTICULARITĂȚILE ELABORĂRII BUGETELOR UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV -TERITORIALE ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE

*„În cadrul politicii economice naționale autoritățile
administrației publice locale au dreptul
la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune
în mod liber în executarea atribuțiilor lor”.
(Carta europeană a autonomiei locale,
Strasbourg, 15.X.1985, art.9, p.1.)*

3. 1. Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale – pilon al autonomiei locale și al descentralizării financiare

Conform Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (Monitorul Oficial nr. 262-267/748 din 22.11.2013), Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-253, art. 996), cu modificări ulterioare, se modifică și se completează. Astfel, putem constata că conform modificărilor și completărilor la Legea nr. 397-IV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, s-au făcut schimbări esențiale în modalitatea de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale atât la formarea veniturilor bugetelor UAT, cât și la cheltuieli. Cu totul nouă este modalitatea de calculare a transferurilor de echilibrare și a transferurilor cu destinație specială. Noua viziune creează posibilități reale pentru întărirea autonomiei financiare și a descentralizării fiscale.

Termenul de realizare stipulat pentru perioada 2012-2014 nu a fost respectat din motive obiective. Pentru a iniția procesul de reformare s-a dispus realizarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare a administrației publice locale și care să fie implementate cu prioritate, acestea conținându-se în blocul II de acțiuni. Astfel termenul de realizare este prelungit, începând cu 2014.

Astfel, trecerea la noua formulă de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale s-a început cu elaborarea proiectelor bugetelor UAT pentru anul bugetar 2014. În acest scop toate unitățile administrativ-teritoriale au primit indicație de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova să elaboreze proiectele de buget pentru anul bugetar 2014 în două variante: Varianta I – în formula existentă și Varianta II – după formula nouă de finanțare.

Mai jos prezentăm mecanismul de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale în condițiile Noii Formule pentru anul 2014. La fel și pentru anul bugetar 2015.

1) Veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din:

1.1. Venituri proprii:

- a) impozitul pe bunurile imobiliare;**
- b) taxa pentru patenta de întreprinzător;**
- c) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);**
- d) taxele locale aplicate, în conformitate cu Codul Fiscal;**
- e) încasări din arenda terenurilor și locațiunea;**
- f) alte venituri prevăzute de legislație;**

1.2. defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, colectat în teritoriul UAT respective:

a) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor (municipiilor) de reședință de raion și unității teritoriale autonome cu statut juridic special – **75% din volumul total colectat** în teritoriul UAT respective;

b) pentru bugetele orașelor (municipiilor) de reședință de raion și a unității teritoriale autonome cu statut juridic special – **20% din volumul total colectat** în teritoriul UAT respective;

1.3. transferuri cu destinație generală;

1.4. transferuri cu destinație specială;

1.5. mijloace speciale;

1.6. fonduri speciale.

2) Veniturile bugetelor raionale se formează din:

2.1. venituri proprii:

a) taxele pentru resursele naturale;

b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);

c) alte venituri prevăzute de legislație;

2.2. defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice – **25% din volumul total colectat** în teritoriul UAT respective;

b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – **50% din volumul total colectat** în teritoriul UAT respective;

2.3. transferuri cu destinație generală;

2.4. transferuri cu destinație specială;

2.5. mijloace speciale;

2.6. fonduri speciale.

3) Veniturile bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special:

3.1. venituri proprii:

- a) taxele pentru resursele naturale;
- b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- c) alte venituri prevăzute de legislație;

3.2. defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice – 25% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

b) impozitul pe venitul persoanelor juridice – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

c) taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

d) accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

e) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat în teritoriul unității teritoriale autonome;

3.3. transferuri cu destinație specială:

3.4. mijloace speciale;

3.5. fonduri speciale.

4). Veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău:

4.1. venituri proprii:

- a) impozitul pe bunurile imobiliare;
- b) taxa pentru patenta de întreprinzător;
- c) taxele pentru resursele naturale;
- d) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- e) taxele locale aplicate, în conformitate cu Codul Fiscal;
- f) alte venituri prevăzute de legislație;

4.2. defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

- a) impozitul pe venitul persoanelor fizice – 45% din volumul total colectat în teritoriul UAT respective (cu excepția UAT de nivelul întâi din componența municipiilor;
- b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculelor înmatriculate în Republica Moldova – 50% din volumul total colectat în teritoriul UAT respective;

4.3. transferuri cu destinație specială;

4.4. mijloace speciale;

4.5. fonduri speciale.

Menționăm, că estimarea veniturilor persoanelor fizice se face conform Codului Fiscal și a proporțiilor stabilite între nivelul I și nivelul II al bugetelor UAT.

Calculul transferurilor cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele UAT pentru anul 2014 și estimările pe anii 2015-2016 se calculează după o modalitate nouă.

Mai jos prezentăm modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală:

Pasul 1. Sursa transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru UAT de nivelul I și II este **fondul de susținere**

financiară (FSF). FSF este format din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări pentru UAT. Astfel FSF se formează din veniturile nealocate sub formă de defalcări în cuantum de:

- *la nivelul I din impozitul pe venitul persoanelor fizice (IVPF) se defalcă – 75%, restul merge în FSF în bugetul de stat;*

- *pentru bugetele orașelor (municipiilor) de reședință de raion și a unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 20% din volumul total colectat în teritoriul UAT respective, restul merge în FSF;*

- *la nivel raional, din IVPF se defalcă 25%, restul 75% merge în FSF;*

- *În bugetul Central al UTA Găgăuzia, din IVPF rămân 25%, restul de 75% se varsă în FSF la bugetul de stat.*

Pasul 2: FSF se distribuie în două fonduri distincte:

a) fondul de echilibrare al bugetelor UAT de nivelul întâi (FEB1);

b) fondul de echilibrare al bugetelor UAT de nivelul al doilea ((FEB2);

Pasul 3: Distribuția între cele două fonduri se face conform parametrului de distribuție Pd ($Pd < 100\%$), în modul următor:

$$FEB1 = FSF \times (100\% - Pd)$$

$$FEB2 = FSF \times Pd$$

unde, $Pd = 55\%$.

Pasul 4. FEB1, destinat echilibrării bugetelor UAT de nivelul întâi, este repartizat în funcție de următorii indicatori:

a) *capacitatea fiscală pe locuitor* (calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice și numărul de locuitori ai UAT);

b) *populația* și

c) *suprafața UAT, potrivit formulei:*

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

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

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 fiscală pe locuitor a unei anumite UAT de nivelul întâi;

CFL_n - capacitatea fiscală 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 fiscală pe locuitor*;

PS_p^1 - ponderea specifică a indicatorului populației;

PS_s^1 - ponderea specifică a indicatorului suprafață;

P_e - parametrul supraunitar;

unde, $PS_{CFL}^1 = 80\%$;

$PS_p^1 = 10\%$;

$PS_s^1 = 10\%$;

$P_e = 1,3$.

A). Modalitatea de calcul al transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru UAT de nivelul întâi:

Pasul 1. Se calculează capacitatea fiscală pe locuitor pentru fiecare UAT de nivelul întâi – CFL_i , *ca raport* între veniturile colectate din defalcări din impozitul pe venitul persoanelor fizice în teritoriul UAT și numărul de locuitori ai UAT respective;

Pasul 2. Se calculează capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor UAT de nivelul întâi – CFL_n , *ca raport* între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice, cumulate din toate UAT de nivelul întâi și numărul de locuitori cumulat din toate UAT de nivelul întâi.

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, CFL_n utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu 107,3 lei.

Valoarea estimată a CFL_n , utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2015 și anul 2016, este egală cu 113,6 lei și, respectiv, 124,6 lei.⁴

Pasul 3. Se calculează produsul dintre CFL_n și parametrul supraunitar $P_e = 1,3$;

Pasul 4. Pentru toate UAT de nivelul întâi se calculează expresia (diferența): $(P_e \times CFL_n) - CFL_i$;

⁴ **Notă:** *Potrivit datelor execuției bugetelor UAT pentru anul 2013, CFL_n utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2015 este egală cu 259,7 lei.*

Valoarea estimată a CFL_n utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2016 și anul 2017, este egală cu 289,5 lei și, respectiv, 318,9 lei

Pasul 5. Se calculează expresia $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, sumând doar valorile pozitive ale expresiei calculate mai sus $(P_e \times CFL_n - CFL_i)$, astfel, nu sunt incluse UAT de nivelul întâi, în cazul cărora expresia $(P_e \times CFL_n) - CFL_i < 0$ (este negativă).

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, expresia $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$ utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu 62 565,3 lei.

Valoarea estimată a expresiei $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, utilizată la calcularea transferurilor pe anul 2015 și anul 2016, este egală cu 66 636,7 lei și, respectiv, 73 083,2 lei.⁵

Pasul 6. Se calculează expresia: $\frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}$ pentru

UAT de nivelul întâi, în cazul cărora expresia $(P_e \times CFL_n - CFL_i) > 0$ (este pozitivă), iar în cazul UAT de nivelul întâi, pentru care expresia $(P_e \times CFL_n - CFL_i) < 0$ (este negativă) se atribuie automat valoarea 0 (zero);

Pasul 7. Pentru toate UAT de nivelul întâi se calculează expresiile:

$$PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)} ; PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n} ;$$

⁵ **Notă:** *Potrivit datelor execuției pentru anul 2013, expresia $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2015 este egală cu 197 853,7 lei.*

Valoarea estimată a expresiei $\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)$, utilizată la calcularea transferurilor pe anul 2016 și anul 2017, este egală cu 219 718,0 lei și, respectiv, 242 038,6 lei

$$PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n};$$

Pasul 8. Se calculează expresia:

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

pentru toate UAT de nivelul întâi, deci se sumează rezultatele obținute la pasul 7);

Pasul 9. În final se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare UAT de nivelul întâi prin înmulțirea FEB1 cu rezultatul obținut la pasul 8), potrivit formulei:

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

B). Transferuri de echilibrare bugetară pentru bugetele UAT de nivelul al doilea

FEB2 este destinat echilibrului bugetelor UAT de nivelul al doilea și este repartizat în funcție de următorii indicatori:

- a) populația și
- b) suprafața UAT, potrivit formulei:

$$TE_j = FEB2 \times (\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n});$$

$$PS_p^2 + PS_s^2 = 100\%,$$

unde:

TE_j - transferul de echilibrare pentru o anumită UAT de nivelul al doilea;

FEB2 – fondul de echilibrare al bugetelor UAT de nivelul al doilea;

P_j - populația unei anumite UAT de nivelul al doilea;

P_n - populația totală a UAT de nivelul al doilea calificate la alocare;

S_j - suprafața unei anumite UAT de nivelul al doilea;

S_n - suprafața totală a UAT de nivelul al doilea calificate la alocare;

PS_p^2 - ponderea specifică a indicatorului populației;

PS_s^2 - ponderea specifică a indicatorului suprafață;

unde, $PS_p^2 = 60\%$ și $PS_s^2 = 40\%$

Calculul transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru UAT de nivelul al doilea se face direct proporțional cu populația și suprafața UAT, fiind calificate la echilibrarea bugetelor UAT de nivelul al doilea, cu excepția bugetelor municipale Chișinău, Bălți și bugetului central al unității teritoriale autonome (UTA) cu statut juridic special.

Modalitatea de calcul al transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru UAT de nivelul al doilea:

Pasul 1. Se calculează expresiile

$$PS_p^2 \times \frac{P_j}{P_n} \text{ și } PS_s^2 \times \frac{S_j}{S_n} \text{ pentru toate UAT de nivelul al doilea}$$

calificate la alocare. P_n și S_n sunt determinate prin excluderea populației și, respectiv, a suprafeței municipiilor Chișinău și Bălți și a UTA Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare;

Pasul 2. Se calculează suma expresiilor

$$\left(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right) \text{ pentru toate UAT de nivelul al doilea}$$

calificate la alocare;

Pasul 3. În final, se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare UAT de nivelul al doilea, calificată la alocare, prin înmulțirea FEB2 cu rezultatul obținut la pasul 2), potrivit formulei:

$$TEj = FEB2 \times \left(\frac{PS_p^2 \times Pj}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times Sj}{S_n} \right).$$

C). Transferurile cu destinație specială

Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor UAT pentru finanțarea:

a) învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar);

b) competențelor delegate autorităților APL de către Parlament, la propunerea Guvernului.

Informația privind transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele UAT, pentru finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar) pentru anul 2014 și estimările pe anii 2015-2016, se face conform indicațiilor prezentate în Note Metodologice privind

elaborarea proiectelor bugetelor unităților administrativ-teritoriale pentru anul respectiv bugetar.

La etapa actuală de stabilire a raporturilor între bugetul de stat și bugetele UAT, ca transferuri pentru finanțarea competențelor delegate autorităților APL sunt luate în considerație:

- a) transferurile pentru plățile sociale;
- b) transferurile pentru compensarea diferenței de tarife la energia electrică și la gazele naturale (utilizate de locuitorii unor localități din raioanele Dubăsari și Căușeni și a satului Varnița din raionul Anenii Noi);
- c) transferuri pentru compensarea veniturilor ratate ale bugetelor UAT (...compensare a veniturilor bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, ratate în legătură cu scutirea deținătorilor de terenuri agricole situate pe traseul Râbnîța – Tiraspol;
- d) transferurile din fondul republican de susținere socială a populației.

În baza formulelor explicate mai sus, vom prezenta calcule concrete de determinare a transferurilor generale (de echilibrare) pentru unitățile administrativ-teritoriale, care au capacități fiscale pe locuitor în proporții diferite față de capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național. Aceste calcule vor scoate în evidență avantajele și dezavantajele noii formule de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) pentru unitățile administrativ-teritoriale cu baze fiscale diferite.

3.2. Modalitatea de calculare a Transferurilor Generale (de echilibrare) după Formula Nouă

Calculul TR generale (de echilibrare) pentru UAT de nivelul I, la care capacitatea fiscală pe locuitor este mai mică decât capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național (*satul „X”*⁶) pentru anul bugetar 2014.

$$TE_i = FEB_1 \times \left[\left(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_g \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_g \times CFL_n - CFL_i)} \right) + \left(PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n} \right) + \left(PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n} \right) \right]$$

$$TE_i = 408\,415,4 \text{ mii lei} \times \left[\left(60\% \times \frac{1,3 \times 107,5 - 56,5}{62\,342,8} \right) + \left(30\% \times \frac{3727}{2\,652\,032} \right) + \left(10\% \times \frac{34,77}{30168,94} \right) \right]$$

$$= 408\,415,4 \text{ mii lei} \times (0,0801215214\% + 0,0421601247\% + 0,0115250983\%) = 408\,415,4 \text{ mii lei} \times 0,1338067444\% = 546,9 \text{ mii lei}$$

Denumirea indicatorului	Abrevierea	Explicație	Valoarea
Fondul de echilibrare bugetară pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi	<i>FEB₁</i>	<i>FEB₁</i> reprezintă 45% din FSF	408 415,4 mii lei
Capacitatea fiscală pe locuitor a unei anumite unități administrativ-teritoriale	<i>CFL_i</i>	Calculate pe baza veniturilor din defalcarea IVPF colectat în interiorul respectivei UAT și împărțit la numărul de locuitori ai UAT (210 412,7 lei/3727 loc)	56,5 lei

⁶ Raionul Anenii Noi, satul Puhăceni.

Denumirea indicatorului	Abrevierea	Explicație	Valoarea
Capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor UAT de nivelul întâi	CFL_n	Calculate pe baza veniturilor din defalcarea IVPF colectat în interiorul UAT de nivelul întâi și împărțit la numărul de locuitori ai UAT de nivelul întâi	107,5 lei
Populația unei anumite UAT de nivelul întâi	P_i	Populația satului dat, analizat	3 727 locuitori
Populația totală a UAT de nivelul întâi, calificate la alocare	P_n		2 652 032 locuitori
Suprafața unei anumite UAT de nivelul întâi	S_i	Suprafața satului dat, analizat	34,77 km ²
Suprafața totală a UAT de nivelul întâi, calificate la alocare	S_n		30 168,94 km ²
Ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscală pe locuitor	PS_{CFL}^1		60%
Ponderea specifică a indicatorului populație	PS_P^1		30%
Ponderea specifică a indicatorului suprafață	PS_S^1		10%
Parametrul supraunitar	P_e		1,3

Din calculele efectuate constatăm, că unitatea administrativ-teritorială dată (satul „X”), care are o bază fiscală slabă, cu o capacitate fiscală pe locuitor egală cu 56,5 lei, față de 107,5 lei capacitatea fiscală per capita la nivel național, va avea de primit în anul bugetar 2014 transferuri generale de echilibrare din fondul de susținere financiară pentru unitățile administrativ-teritoriale din Bugetul de Stat în sumă de **546,9 mii lei**. Această localitate, care există real, în condițiile variantei I ar primi transferuri de echilibrare din fondul de susținere financiară pentru unitățile administrativ-

teritoriale în sumă de **578,9 mii lei. Pierderea este de 32 mii lei.**⁷ Această diferență mică este acoperită cu alte facilități și anume, cu transferuri cu destinație specială, pe de o parte, iar pe de altă parte, administrația locală își va mobiliza efortul pentru îmbunătățirea bazei fiscale.

Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor UAT pentru finanțarea: învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar); competențelor delegate autorităților APL de Parlament, la propunerea Guvernului.

Calculul TR generale (de echilibrare) pentru UAT de nivelul I, la care capacitatea fiscală pe locuitor este mai mare decât capacitatea fiscală per capita la nivel național (satul „Y”⁸), pentru anul bugetar 2014

$$TE_i = FEB_1 \times \left[\left(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_s \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_s \times CFL_n - CFL_i)} \right) + \left(PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n} \right) + \left(PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n} \right) \right]$$

$$TE_i = 408415,4 \text{ mii lei} \times \left[\left(60\% \times \frac{1,3 \times 107,5 - 198,3}{62\,342,8} \right) + \left(30\% \times \frac{5456}{2\,652\,032} \right) + \left(10\% \times \frac{85,87}{30168,94} \right) \right] =$$

$$= 408\,415,4 \text{ mii lei} \times (0 + 0,061710712\% + 0,0284630484\%)$$

$$= 408\,415,4 \text{ mii lei} \times 0,0901737604\% = 368,3 \text{ mii lei}$$

⁷ **Notă:** În primul și al doilea an de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul se abilitează cu dreptul de a forma în componența bugetului de stat un fond de compensare, în proporție de pînă la 1% din veniturile bugetului de stat, pentru acoperirea eventualelor discrepante (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare (Sursa: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 – MO nr.262-267 / 748 din 22.11.2013.

⁸ Raionul Anenii Noi, satul Hîrbovăț

Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități

Denumirea indicatorului	Abrevierea	Explicație	Valoarea
Fondul de echilibrare bugetară pentru unitățile administrative teritoriale de nivelul întâi	FEB_1	FEB_1 reprezintă 45% din FSF	408 415,4 mii lei
Capacitatea fiscal pe locuitor a unei anumite unități administrative-teritoriale	CFL_i	Calculate pe baza veniturilor din defalcarea IVPF colectat în interiorul respectivei UAT și împărțit la numărul de locuitori ai UAT (1 081 972,2 lei/5456 loc)	198,3 lei
Capacitatea fiscal națională medie pe locuitor a tuturor UAT de nivelul întâi	CFL_n	Calculate pe baza veniturilor din defalcarea IVPF colectat în interiorul UAT de nivelul întâi și împărțit la numărul de locuitori ai UAT de nivelul întâi	107,5 lei
Populația unei anumite UAT de nivelul întâi	P_i	Populația satului dat, analizat	5456 locuitori
Populația totală a UAT de nivelul întâi, calificate la alocare	P_n		2 652 032 locuitori
Suprafața unei anumite UAT de nivelul întâi	S_i	Suprafața satului dat, analizat	85,87 km ²
Suprafața totală a UAT de nivelul întâi, calificate la alocare	S_n		30 168,94 km ²
Ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscală pe locuitor	PS_{CFL}^1		60%
Ponderea specifică a indicatorului populație	PS_p^1		30%
Ponderea specifică a indicatorului suprafață	PS_s^1		10%
Parametrul supraunitar	P_e		1,3

Din calculele efectuate mai sus constatăm, că unitatea administrativ-teritorială dată (satul „Y”), care are o bază fiscală bună, cu o capacitate fiscală pe locuitor egală cu **198,3 lei**, față de 107,5 lei capacitatea fiscală per capita la nivel național, va avea de primit în anul bugetar 2014 transferuri generale de echilibrare din fondul de susținere financiară pentru unitățile administrativ-teritoriale din Bugetul de Stat în sumă de **368,3 mii lei**. Această localitate, care există real, în condițiile variantei I ar primi transferuri de echilibrare din fondul de susținere financiară pentru unitățile administrativ-teritoriale în sumă de **214,2 mii lei**. **Câștigul este de 154,1 mii lei**. Câștigul va stimula comunitatea să-și suplimenteze veniturile proprii.

Pe lângă acest avantaj, localitatea dată va primi și transferuri cu destinație specială.

Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor UAT pentru finanțarea: învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar); competențelor delegate autorităților APL de către Parlament, la propunerea Guvernului.

Calculul transferurilor pentru bugetul raional – Consiliul Raional (al “Raionului “Z”⁹)

$$TE_j = FEB_2 \times \left(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right)$$

$$TE_j = 499\,174,4 \text{ mii lei} \times \left(60\% \times \frac{82080}{2\,357\,331} + 40\% \times \frac{887,62}{27\,835,28} \right) =$$

$$= 499\,174,4 \text{ mii lei} \times (2,0891423388\% + 1,275532346\%)$$

$$= 16\,795,6 \text{ mii lei}$$

⁹ Calculele sunt efectuate pentru bugetul raional al raionului Anenii Noi.

Denumirea indicatorului		Explicație	Valoarea
Fondul de echilibrare bugetară pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea	<i>FEB 2</i>	<i>FEB 2</i> reprezintă 55% din FSF	499 174,4 mii lei
Populația unei anumite UAT de nivelul al doilea	<i>Pj</i>		82 080 locuitori
Populația totală a UAT de nivelul al doilea, calificate la alocare	<i>Pn</i>	<i>Pn s-a calculat prin excluderea populației mun. Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare</i>	2 357 331 locuitori
Suprafața unei anumite UAT de nivelul al doilea	<i>Sj</i>		887,62 km²
Suprafața totală a UAT de Nivelul al doilea, calificate la alocare	<i>Sn</i>	<i>Sn s-a calculat prin excluderea suprafeței mun. Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare</i>	27 835,28 km²
Ponderea specifică indicatorului populație	<i>PS²_p</i>		60%
Ponderea specifică indicatorului suprafață	<i>PS²_s</i>		40%

În rezultatul calculelor efectuate conform formulei, luându-se în seamă parametrii dați, constatăm că bugetul raionului „Z” va primi pentru anul bugetar 2014 transferuri în sumă de **16 795,6 mii lei**. După varianta I, în vigoare, consiliul acestui raion ar primi transferuri în sumă de **17 960,5 mii lei**. Vedem o pierdere de **1 164,9 mii lei**. Considerăm că această pierdere se compensează cu transferuri cu destinație specială, iar școlile, gimnaziile și liceele se finanțează din bugetul de stat prin transferuri

categoriale, iar finanțarea prin transferuri categoriale complementare se va efectua până în anul bugetar 2015.

Considerăm că s-a procedat foarte corect ca mai întâi să se piloteze noua formulă, deoarece în procesul implementării în unele raioane se poate vedea mai bine și se poate scoate în evidență unii factori care nu au fost luați în considerare și va trebui de completat, corectat sau de introdus alte modificări benefice pentru această nouă modalitate de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, devine tot mai evidentă necesitatea sprijinirii procesului de descentralizare financiară și investirea în continuare în dezvoltarea capacității de planificare, programare a dezvoltării la nivel local, prin crearea condițiilor pentru deplina implementare a principiului descentralizării.

Obiectivele reformei sistemului de finanțe publice locale expuse în noua formulă de finanțare au la bază principiul fundamental al descentralizării financiare, urmărind scopul creșterii autonomiei administrative, simplificarea administrativă prin reducerea birocrăției.

În condițiile reformării sistemului finanțelor publice locale este necesară planificarea strategică. *Planificarea strategică poate fi definită ca un proces care dirijează și sprijină dezvoltarea și schimbarea, ca răspuns la necesitățile și aspirațiile comunității, prin dezvoltarea unui program de acțiuni, care soluționează sau anticipează problemele comunității.* Planificarea strategică poate fi pusă într-un document care să proiecteze dezvoltarea localității într-o manieră structurată pornind de la problemele locale. Ea oferă o imagine completă pentru întregul proces și este un instrument important care ajută la luarea deciziilor. Elaborarea strategiilor a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de

descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor [7].

Planificarea este o activitate orientată spre viitor și reprezintă procesul de stabilire a obiectivelor și a acțiunilor ce trebuie întreprinse pentru a atinge aceste obiective. *Planificarea strategică reprezintă un plan, un model, un set de direcții și abordări necesare a fi aplicate. Ea reprezintă o modalitate de a construi un consens, bazat pe o viziune comună a întregii comunități, în vederea asigurării prosperității generațiilor viitoare.*

CAPITOLUL 4

IMPACTUL IMPLEMENTĂRII NOULUI SISTEM DE FINANȚARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ASUPRA DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE

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

4.1. Cercetarea criteriilor calitative și cantitative de măsurare a impactului

Descentralizarea financiară înseamnă că utilizarea bunurilor și serviciilor publice de interes național la nivel local se restrânge și trece asupra celor care se utilizează la nivel local în interesul comunității. Costul luării deciziilor la nivel local este mai mic decât costul deciziilor la nivel central, iar acest criteriu este favorabil descentralizării financiare.

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, în temei, bugetul local, dar și prin stabilirea unor raporturi interbugetare între bugetul de stat și bugetele locale. 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 repartitia sarcinilor fiscale asupra nevoilor comunităților locale, concomitent cu satisfacerea necesităților sociale ale acestora.

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

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

Criterii calitative:

1. Crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale;
2. Predictibilitatea și stabilitatea sistemului;
3. Transparență și responsabilitate;
4. Simplitate;
5. Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare a democrației locale;
6. Sprijinirea dezvoltării economice locale;
7. Păstrarea stabilității macrofinanciare [50].

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 2) [50].

Tabelul 2. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanțare conform criteriilor calitative

Indicator	Impact evaluat
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	Scăzut – Sz pozitiv = 1
Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare a democrației locale	Ridicat – R pozitiv = 4
Sprijinirea dezvoltării economice locale	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Păstrarea stabilității macrofinanciare	Ridicat – R pozitiv = 4
Total Scor Obținut/Medie	23 - 3,28 = Impact pozitiv semnificativ

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

Criterii cantitative:

1. Numărul de unități administrativ-teritoriale „pierzătoare” la ambele nivele de administrație locală.

2. 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 [10].

Rezultatele implementării noului sistem de finanțare obținute în urma analizei calculelor efectuate conform acestor criterii pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I sunt prezentate în tabelul 3, iar pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II – în tabelul 5.

Tabelul 3. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanțare 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 pierzători – 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
Total	896	270

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

După cum s-a menționat, astfel de primării, conform calculelor prealabile, sunt în total 270 (tabelul 4) din 896 de unități administrativ-teritoriale de nivelul I existente.

Tabelul 4. Numărul de unități administrativ teritoriale la nivelul întâi pierzătoare în urma implementării noului sistem de finanțare

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

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

Tabelul 5. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanțare 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 pierzători – rezultat în urma simulării
<50000 locuitori	5	3
50001 – 100000 locuitori	23	11
>100000 locuitori	7	2
Total	35	16

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

***Notă:** datele din tabelul 5 demonstrează că unitățile teritorial-administrative mari (cu mai mult de 100 000 de locuitori) au mai puține pierderi. Concluzia ar fi: de trecut de la raioane, care au fărâmițat țara, la structuri mai mari, mai centralizate, de tipul județelor, care au o bază economico-financiară mai bună și mai stabilă, cu posibilități de dezvoltare durabilă.*

Schimbările ce se propun odată cu implementarea noului sistem de finanțare a autorităților publice locale în linii generale sunt:

1. Sistemul de transferuri către administrația publică locală centrat pe venituri. Această nouă abordare în gestionarea veniturilor colectate de către instituții, de asemenea, este menită să conducă la o mai bună planificare a bugetului prin consolidarea legăturii între politici și alocarea resurselor (eficiența de alocare); la eficientizarea utilizării resurselor bugetare (eficiența tehnică) prin evitarea situațiilor de solicitare a finanțării din veniturile generale ale bugetului, atunci când pe conturile instituțiilor publice sunt acumulate mijloace bănești în volum substanțial, atribuind astfel în mod abuziv cheltuieli pe seama veniturilor generale; la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale prin facilitarea controlului asupra țințelor macrobugetare (venituri, cheltuieli, deficit); la diminuarea riscurilor privind fraudele financiare și simplificarea procedurilor, raționalizarea costurilor privind gestionarea bugetară. În scopul sporirii flexibilității și perfecționării gestionării bugetului, precum și eficientizării utilizării resurselor, se preconizează **anularea** practicii de elaborare și aprobare a planurilor de finanțare ale instituțiilor bugetare **cu repartizarea lunară a alocațiilor bugetare** [49].

2. Volumul total al fondurilor transferate din partea administrației publice centrale către administrația publică locală va rămâne practic la același nivel (păstrarea balanței financiare).

3. Funcțiile partajate (prestațiile sociale și învățământul secundar – care va fi transferat în responsabilitatea administrației publice locale de nivelul II) vor fi finanțate prin transferuri condiționate, pe bază de formulă în corespundere cu numărul de beneficiari ai serviciilor specifice competențelor descentralizate. Competențele delegate și partajate (plățile sociale, învățământul preuniversitar) vor fi finanțate de la bugetul de stat prin transferuri cu destinație specială (*Despre finanțarea învățământului preuniversitar – școli, gimnazii și licee – vezi mai jos în capitolul 5*).

4. Funcțiile proprii vor fi finanțate din contul taxelor, impozitelor și tarifelor locale, veniturilor partajate și transferurilor de echilibrare. Acestea vor constitui veniturile generale, ***și administrația publică locală va beneficia de o autonomie deplină în alocarea acestor resurse în conformitate cu prioritățile locale***. Competențele proprii vor fi finanțate din contul veniturilor proprii, veniturilor partajate și transferurilor de echilibrare. Alocarea directă a transferurilor (impozite partajate și transferuri de echilibrare) către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și separat către nivelul doi. Totodată, se preconizează schimbarea modului de gestionare a resurselor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare, acestea urmând să fie direcționate pentru finanțarea cheltuielilor totale aprobate autorităților/instituțiilor respective, fără a fi condiționate pentru anumite cheltuieli concrete. Astfel, cheltuielile autorităților/instituțiilor bugetare se vor aproba, executa și raporta ca un tot întreg, fără divizare pe surse de finanțare. Excepție vor constitui doar resursele pentru proiectele finanțate din surse externe, care vor continua să fie utilizate în scopurile convenite cu donatorii potrivit acordurilor încheiate [49].

5. Se va crea un **Fond de Compensare (de tranziție)** pentru a acoperi diferențele dintre totalurile veniturilor locale acumulate în rezultatul implementării noului sistem și volumul veniturilor din anul de

referință (Transfer Temporar de Compensare). Acest fond va fi limitat la **1% din veniturile bugetului de stat. După cum s-a menționat, conform Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013, se prevede ca în primul și al doilea an de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul se abilitează cu dreptul de a forma în componența bugetului de stat un fond de compensare, în proporție de până la 1% din veniturile bugetului de stat, pentru acoperirea eventualelor discrepanțe (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare.**

6. Un element foarte important în noul sistem de finanțare a unităților administrativ-teritoriale sunt transferurile generale (de echilibrare). În acest scop:

a) Va fi stabilit Fondul de Susținere Financiară din care vor fi calculate și transferate către administrația publică locală transferurile de echilibrare. Acest fond va fi constituit din impozitul pe venit al persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări, bazat pe execuția bugetului din anul precedent. Fondul de Susținere va fi alocat 45% la administrația publică locală de nivelul I și 55% către administrația publică locală de nivelul II (vezi anexa 2);

b) Transferurile cu destinație generală, de echilibrare, vor fi alocate pe bază de formulă, distinctă pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea (alocare directă pe nivele), în baza calculelor efectuate de Ministerul de Finanțe.

c) Estimarea necesarului de transfer de echilibrare pentru administrația publică locală de nivelul întâi va fi făcută în funcție de capacitatea fiscală a localității – măsurată prin ponderea impozitului pe venit al persoanelor fizice din acea localitate (60% din transfer), populație (30%) și suprafață (10%).

d) Transferul general pentru administrația publică locală de

nivelul al doilea (raion) se va calcula pe baza numărului populației (60%) și a suprafeței raionului (40%).

Rezultatul acestor schimbări va fi evident prin consolidarea, lărgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale în fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii. De asemenea în noul sistem stimulul colectării veniturilor proprii de către administrația publică locală va fi mult mai mare ca în prezent. Va avea loc o îmbunătățire treptată a alocării transferului general. Acesta 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 unității administrativ-teritoriale. Respectiv, automat va spori gradul de transparență, predictibilitate și stabilitate.

Indicatorii de autonomie financiară vor înregistra o îmbunătățire semnificativă. 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 6).

Tabelul 6. 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
UAT II	4,98	10,59	4,98	14,68	4,98	36,88
UAT I	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 mărirea autonomiei locale în administrarea și colectarea taxelor și impozitelor locale, inclusiv privind definirea bazei sau ratei de impozitare, inclusiv impozitul pe proprietate, impozit pe autovehicule și taxe administrative. ***Taxele și impozitele locale vor fi excluse în procesul de calculare a volumului transferurilor de echilibrare. Administrațiile publice locale vor avea dreptul de a introduce taxe speciale pentru asigurarea investițiilor de capital în infrastructura serviciilor comunale (funcții proprii). De asemenea, administrațiile publice locale vor avea dreptul de a fixa tarifele pentru serviciile comunale locale (apă/canalizare, transport public, colectarea deșeurilor, încălzire centralizată).***

Luând în considerație rolul Ministerului Finanțelor în gestionarea procesului, este necesară **implementarea unui șir 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, achizițiile publice).

➤ Un set de alte măsuri aferente descentralizării financiare urmează a fi abordate prin schimbări regulatorii. Strategiile sectoriale vor furniza clarificări și ghidări 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 [53].

4.2. Consolidarea capacității administrației publice locale în scopul implementării schimbărilor

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

Noul sistem de finanțare a administrației publice locale va avea un impact deosebit asupra consolidării și dezvoltării bazei de venituri proprii de către administrația publică locală. Cheltuielile administrației publice locale vor fi determinate pe baza veniturilor la dispoziția unității administrativ-teritoriale. Colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele de echilibrare.

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

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

➤ În al doilea rând, la *calcularea indicatorului capacitate fiscală pe locuitor (CFL) se utilizează numai veniturile din cota partajată din impozitul pe venit al persoanelor fizice*, făcând

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 nr. 397 privind finanțele publice locale, contribuie la următoarele schimbări în folosul comunității:

- Consolidează, lărgeste 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;

- O îmbunătățire semnificativă ne demonstrează indicatorii de autonomie financiară.

În sistemul actual, posibilitățile unei unități administrativ-teritoriale de a cheltui mijloacele bugetare sunt determinate de cheltuielile medii pe un locuitor, pe un angajat, pe un copil/elev și sunt fixate de Ministerul Finanțelor la nivel central. Acestea nu reflectă nevoile reale și specifice ale unităților administrativ-teritoriale: sunt folosite normative general-valabile, fără capacitatea de a se ține cont de nevoile și preferințele specifice fiecărei colectivități locale, sunt servicii care nu au normative, iar

introducerea de noi servicii este foarte dificilă. Suplimentar la aceasta, bugetele și deciziile unității administrativ-teritoriale de nivelul I sunt dependente de bugetele și deciziile consiliilor raionale, nu există stimulente sigure pentru dezvoltarea bazei fiscale proprii, pentru creșterea colectării impozitelor și taxelor locale sau dezvoltarea economică locală. Ca urmare, actualul sistem nu se aliniază întrutotul la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, așa cum subliniază și recomandarea 179/2005 a Consiliului Europei – Congresul Puterilor Locale și Regionale, precum și ultimul raport de monitorizare al acestora din februarie-martie 2012.

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 în a decide nivelul și destinația cheltuielilor, în funcție de nevoile și preferințele specifice ale comunității.

Aceste lucruri se datorează **caracteristicilor principale ale noului sistem**:

➤ volumul cheltuielilor este determinat de venituri: veniturile proprii (taxe și impozite locale – toate), veniturile partajate din impozitul pe venit al 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** (calculată 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 actualul sistem 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.

În prezent, este în proces de elaborare și aprobare Legea

finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Aceasta urmează să aibă un impact benefic atât sub aspect de reglementare, cât și din punct de vedere economic și social, 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 [44].

Regulile îmbunătățite a sistemului finanțelor publice locale și procedurile transparente de gestionare a bugetului, în special, a asistenței financiare din exterior, va sensibiliza partenerii externi și va 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 bază 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 [49].

Descentralizarea financiară 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 aleșilor locali, mai multă știință și conștiință în reprezentarea și gestionarea directă și responsabilitatea intereselor locale.

Astfel, este evidentă 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 bănești 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.

CAPITOLUL 5

METODOLOGIA FINANȚĂRII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE

*„Cel mai de preț din tot capitalul
este acela investit în ființa umană”.*

Alfred Marshall, Principles of Economics
(citat după Gary S. Becker „Capitalul uman”)

5.1. Necesitatea reformării sistemului de învățământ în Republica Moldova

Evoluția instituțiilor de învățământ este o parte importantă a dezvoltării economico-sociale a unei țări, de la formele incipiente la instituționalizarea completă a învățământului, marcându-și principalele perioade încă din timpuri străvechi și până în zilele noastre, având rolul de a păstra și de a transmite generațiilor valorile sociale.

Proiectele de investiții în învățământ se efectuează prin alocarea unor fonduri de către stat, prin intermediul bugetelor și vizează, în principal, îmbunătățirea calității învățământului prin implementarea principiilor europene referitoare la educație, pregătirea specialiștilor pentru construcția/ reconstrucția economiei naționale. Dezvoltarea economiei va depinde în principal de investițiile în cercetare-dezvoltare și inovație tehnologică, arată Parlamentul European, în cadrul Proiectului de raport privind viitorul demografic al Europei, îndemnând statele membre și cele asociate la Uniunea Europeană, la o abordare globală și calitativă a resurselor umane, încurajând investițiile în educație și formare pentru a

îmbunătăți nivelul formării de bază al tinerilor, ca o garanție a capacității lor de a se adapta în viitor, investiții care să prevadă și măsuri de sprijin pentru integrarea profesională a tinerilor la început de carieră și de asistență în ceea ce privește parcursul profesional pe durata întregii vieți active. Principiile europene referitoare la asigurarea calității educației sunt în directă legătură cu transformarea deciziei de la nivel central, la cel local, așa încât descentralizarea învățământului reprezintă un scop major al politicilor educaționale.

Transferul deciziilor de la nivel central, la nivel local, conduce la responsabilizarea factorilor locali în gestionarea eficientă a resurselor, la accelerarea procesului de reformă a educației prin implementarea programelor de studiu europene, la reabilitarea, dezvoltarea și modernizarea infrastructurii școlare, la formarea și perfecționarea personalului din învățământ.

Capitalul uman este un gen deosebit de capital: școlarizarea, un curs de practică în computere, cifre asupra îngrijirii medicale și cursuri asupra virtuților punctualității și cinstei reprezintă, de asemenea, un capital, în sensul că ele îmbunătățesc sănătatea, măresc câștigurile individului sau cresc mult aprecierea unei persoane în timpul vieții ei.

Îmbunătățirea calității educației vine din conținutul politicii sociale a statului. De aici reiese, că o componentă importantă a politicii sociale a unei țări o reprezintă utilizarea resurselor financiare publice în vederea îmbunătățirii calității vieții la nivelul fiecărui individ: educația, cultura, protecția socială sunt printre primele vizate a fi asigurate cu ajutorul instituțiilor publice, iar principala sursă utilizată în finanțarea cheltuielilor publice o reprezintă alocațiile bugetare. Astfel, în cadrul investigațiilor realizate, s-au delimitat factorii ce influențează considerabil criteriile de stabilire a fondurilor ce se vor aloca învățământului, pentru a maximiza raportul dintre

beneficiarii și costul pe termen lung, astfel încât acest raport să fie superior altor investiții economice.

Studierea acestor factori, prin implementarea noii metodologii de finanțare a învățământului în bază de cost standard per elev, în Republica Moldova, începând cu anul 2013, conduce la o nouă modalitate de finanțare a învățământului preuniversitar și la lărgirea autonomiei școlare, pe de o parte, iar pe de altă parte, mărește responsabilitatea instituțiilor de învățământ pentru creșterea calității educației.

Republica Moldova a început un proces de reformare în sistemul de învățământ, la baza căruia stă descentralizarea și autonomia financiară.

Educația reprezintă o prioritate națională în Republica Moldova. Ea constituie factorul de bază în transmiterea și crearea de noi valori culturale și general-umane, în dezvoltarea capitalului uman, în formarea conștiinței și identității naționale, în promovarea aspirațiilor de integrare europeană și are un rol primordial în crearea premiselor pentru dezvoltarea umană durabilă și ***edificarea unei societăți bazate pe cunoaștere***. Calitatea educației determină, în mare măsură, calitatea vieții și creează oportunități pentru realizarea în volum deplin a capacităților fiecărui cetățean [54].

În Republica Moldova în 2012 ponderea cheltuielilor publice în PIB pentru învățământ a constituit 8,4%. Aceste investiții nici pe departe nu acoperă sectorul educațional care-și propune să educe forță de muncă pentru o economie globală tot mai competitivă.

Pentru comparație putem menționa că, în medie, statele membre ale Uniunii Europene cheltuiesc puțin peste 5% din PIB pentru educație și formare, finanțate din fonduri publice, cu diferențe substanțiale între statele membre. Această cifră este egală cu cea din

SUA și mai ridicată decât în Japonia (3,5%)¹⁰.

În actualele condiții se impune o abordare inovațională a politicilor în domeniul educației și formării profesionale.

Pentru realizarea acestei priorități naționale în Republica Moldova au fost elaborate un șir de acte normative privind dezvoltarea învățământului: „Concepția dezvoltării învățământului secundar profesional” (2004); Elaborarea Strategiei Sectoriale de Cheltuieli în domeniul educației pentru anii 2015-2017; Codul Educației prezentat de către Ministerul Educației spre dezbateri publice la 13.11.2013 și aprobat de Parlamentul Republicii Moldova la 18 iulie 2014; Ordinul nr. 122 din 21 februarie 2014 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea procesului de planificare bugetară bazată pe programe în Ministerul Educației”; Regulamentul privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe (Anexa la Ordinul nr. 187 din 24.12. 2013) etc.

Aspecte care influențează nivelul alocațiilor pentru învățământ au fost cercetate în diverse ipostaze în centre internaționale și naționale de cercetări economice și financiare, cum sunt: Comisia pentru ocuparea forței de muncă și afaceri sociale și Comisia pentru Cultură și Educație din cadrul Parlamentului European, Bruxelles, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Human Capital Investment, Center for Educational Research and Innovation, Franța etc.

Sistemele educative ale unei națiuni constituie realizări importante, pentru că mobilizarea resurselor societății și definesc în mare măsură identitatea culturală a respectivei națiuni, mobilitatea

¹⁰ E de menționat, că ponderea procentuală nu caracterizează direct suma alocată, deoarece se raportează la diferite valori ale PIB.

socială și dezvoltarea sa economică competitivă. Pregătirea profesională constituie cea mai importantă investiție a unei țări. Deoarece bugetul public este principalul finanțator al educației, modul în care vor fi luate deciziile de investiții în învățământul preuniversitar și cel universitar, alocarea optimă a resurselor, asigurarea calității în ceea ce privește distribuirea fondurilor precum și stabilirea unor proceduri de monitorizare, evaluare și asumare a responsabilităților pentru rezultatele obținute din investițiile în educație. În legătură cu acest obiectiv Ministerul Educației al Republicii Moldova a elaborat Strategia Sectorială de Cheltuieli în domeniul educației pentru anii 2015-2017. Trecerea la planificarea bugetară în învățământ pe bază de programe și performanță cere identificarea indicatorilor de performanță în cheltuirea banilor publici în sistemul de educație.

Considerăm, că reforma în sistemul de învățământ va transforma învățământul din sistem actual, bazat pe memorare, în sistem bazat pe compatibilitate.

Strategia Sectorială de Dezvoltare a Educației pentru anii 2014-2020 este principalul document de politici în domeniul educației în Republica Moldova. Ea stabilește obiectivele și sarcinile pe termen mediu și lung în vederea dezvoltării educației și definește orientările și direcțiile prioritare de dezvoltare a sistemului de învățământ din Republica Moldova. Această Strategie este corelată cu documentele de politici relevante, cu reformele demarate în sistemul de învățământ, cu alte reforme ce prezintă o continuitate operațională a acțiunilor proiectate în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova – 2020”.

Strategia Educației 2020 (Strategia Sectorială de Dezvoltare în domeniul învățământului pentru anii 2014-2020, Ministerul Educației, 2013. Proiect) identifică **obiectivele generale de**

dezvoltare a educației pe termen mediu și lung, unele din ele fiind:

- creșterea eficienței cheltuirii banului public investit în educație, astfel încât resursele disponibilizate să fie redirecționate pentru o mai bună salarizare a personalului din educație și creșterea calității infrastructurii educaționale;

- asigurarea dezvoltării durabile a sistemului educațional în vederea formării unei personalități integre, active, sociale și creative – factori principali ai dezvoltării umane și ai progresului social-economic al țării;

- extinderea și diversificarea sistemului de instruire a adulților pe parcursul întregii vieți din perspectiva formării generale și a formării profesionale continue în corespundere cu nevoile persoanei raportate la necesitățile socioeconomice;

- compatibilizarea structurală și calitativă a învățământului național cu spațiul educațional european al educației etc.

În scopul realizării acestor obiective ***Strategia este organizată pe baza a trei piloni: acces, relevanță și calitate.*** În baza acestor piloni sistemul educațional are menirea să asigure valorificarea potențialului fiecărei persoane și să educe o forță de muncă competitivă.

Înrolarea copiilor în sistemul de învățământ general obligatoriu în Republica Moldova este într-o ușoară scădere. Problemele de acces sunt cauzate de un șir de factori sociali și instituționali, fiind mai accentuate în cazul grupurilor dezavantajate. Pe de altă parte, rețeaua de școli este supradimensionată și învechită, fapt ce duce la utilizarea neeficientă a resurselor financiare.

Noua formulă de finanțare per elev ponderat avantajează școlile mai mari și permite disponibilizarea de resurse financiare pentru investiții pe termen lung. Totuși, pentru a asigura utilizarea eficientă a bugetului școlii, este nevoie de consolidarea capacităților

manageriale și crearea unui sistem funcțional de responsabilizare a managerilor școlari.

Învățământul general este caracterizat printr-o rețea supradimensionată de școli, iar utilizarea inefficientă a capacității nu permite investiții în modernizarea instituțiilor și dotarea lor cu echipament adecvat. În perioada anilor 1990-2012, numărul elevilor s-a înjumătățit, în timp ce numărul instituțiilor școlare s-a redus cu doar 14,6% [56, pag. 15].

În anul 2013, toate instituțiile de învățământ secundar general au trecut la finanțarea per elev, ceea ce a permis realocarea eficientă a resurselor financiare. Noul mecanism de finanțare promovează eficiența, avantajând școlile cu mai mulți elevi mai mult decât pe cele cu un număr mic de elevi și motivând administrațiile publice locale (APL) să reorganizeze școlile mici și inefficiente. Drept școli mici, în Republica Moldova, sunt considerate școlile care au un număr egal sau mai mic de 41 de elevi ponderați la ciclul primar și un număr egal sau mai mic de 91 de elevi ponderați la ciclul secundar. Numărul mediu de elevi per școală în aceste instituții este de 23 de elevi ponderați la ciclul primar și 46 de elevi la treapta gimnazială [54]. Deși este nevoie de timp ca beneficiile noii formule de finanțare să se facă simțite, unele efecte pozitive pot fi deja observate.

Noul mecanism de finanțare în educație oferă școlilor o autonomie și o flexibilitate mai mare în utilizarea resurselor. Analizele arată că investițiile școlare în raioanele-pilot sau făcut în renovări și active pe termen lung. Astfel, în 2011, școlile din Căușeni și Rîșcani, unde noua formulă de finanțare a fost introdusă în 2010, au depășit, pentru prima dată din 2006, media națională a investițiilor capitale. În aceste raioane, școlile au înregistrat o creștere bugetară de până la 50%, iar una dintre ele – 63%, față de anul 2009 [54].

Totuși, finanțarea per elev, deși este necesară, nu este eficientă pentru creșterea calității serviciilor educaționale. Este importantă identificarea și soluționarea factorilor ce împiedică luarea obiectivă de decizii manageriale în condițiile autonomiei școlare și responsabilizarea managerilor. La fel este foarte importantă corelarea finanțării per elev cu un mecanism de evaluare a performanței elevului, profesorului și a școlii în ansamblu.

Este de menționat că costurile totale pentru instruirea unui elev/student sunt în creștere, iar numărul de șomeri-absolvenți este și el în creștere. Astfel, costurile totale pentru instruirea unui elev în școlile profesionale și de meserii s-au triplat din anul 2006 până în anul 2011, iar în colegii au crescut de peste două ori (vezi tabelul 7). Eficacitatea acestor cheltuieli este însă redusă:

– în anul 2012, numărul șomerilor cu studii secundare profesionale și medii de specialitate a constituit 25,1 mii de persoane, sau 37,1% din numărul total de șomeri, mai mare față de numărul șomerilor cu studii superioare (15,9 mii), liceale, medii generale (15,3 mii) și gimnaziale (10,2 mii).

Tabelul 7. Costurile totale pentru instruirea unui elev/student la fiecare treaptă a învățământului profesional pentru un an de studii (MDL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Învățământul secundar	5399	7366	8510	10224	15335	16776
Învățământul mediu de	6979	6900	8200	8709	14725	15029
Învățământul superior	4714	5050	5873	6802	17861	20158

Sursa: *Strategia Educației 2020*

Pe piața muncii se atestă un dezechilibru substanțial între cerere și ofertă, precum și un deficit de forță de muncă calificată. Analiza

domeniilor de angajare și a structurii șomajului indică faptul că sistemul educațional nu este racordat suficient la cerințele pieței muncii și nu oferă calificări relevante.

Considerăm, că aceste probleme grave de pe piața muncii sunt o consecință și a conținuturilor curriculare în învățământul preuniversitar, care nu asigură relevanță pentru dezvoltarea și afirmarea personală, socială și profesională a beneficiarilor procesului educațional.

Reforma curriculară în învățământul preuniversitar în Republica Moldova a fost inițiată încă în perioada anilor 1997-2001, dar nu s-a reușit trecerea la o paradigmă modernă a construirii conținuturilor de învățare. Abia în anul 2010 s-a început revizuirea curriculară, care s-a axat pe încorporarea conceptului de competențe specifice ale disciplinelor școlare.

Analiza sistemului educațional al Republicii Moldova a scos în evidență un șir de probleme, care ar trebui soluționate pentru a îmbunătăți sistemul educațional și anume:

- gradul înalt de teoretizare a curriculumului;
- gradul scăzut de relevanță și aplicabilitate practică a conținuturilor curriculare de la toate nivelurile pentru învățarea pe parcursul întregii vieți și pentru afirmarea ulterioară a celor ce învață în plan personal, social și profesional;
- axarea excesivă a evaluării formative și sumative a învățării pe cunoștințe și reproducerea de conținuturi, în detrimentul evaluării de competențe;
- insuficienta formare a abilităților antreprenoriale și a deprinderilor de viață, a abilităților de comunicare în limba de stat și în limbi străine, de rezolvare a problemelor, de cooperare și lucru în echipă, de proiectare și gestionare a propriului proces de învățare, de utilizare a tehnologiilor și resurselor informaționale.

Odată cu implementarea reformei structurale în educație s-a schimbat și profilul managerului instituției de învățământ. Managerului instituției, pe lângă sarcina de asigurare a calității procesului de instruire, i-a revenit responsabilitatea managementului resurselor umane, în calitate sa de angajator și ordonator secundar de buget, cu noi atribuții în planificarea strategică și bugetară. Deși reforma structurală a vizat în special învățământul general, constatarea este valabilă pentru toate instituțiile de stat de învățământ preuniversitar, secundar profesional și mediu de specialitate. În condițiile în care instituțiile de învățământ devin persoane juridice cu dreptul de a gestiona resursele umane și financiare, mecanismul de selectare a directorilor devine unul esențial.

În sistemul educațional, cultura calității este relativ joasă. Lipsa instituțiilor și mecanismelor eficiente de evaluare, monitorizare și raportare, precum și competențele insuficiente în domeniul managementului calității la toate nivelurile sistemului educațional, explică calitatea scăzută și slaba relevanță a studiilor.

Strategia Educației Republicii Moldova pune accentul pe abordarea educației în contextul european.

STRATEGIA UNIUNII EUROPENE PRIVIND EDUCAȚIA

Abordarea educației la nivel european atestă că educația de toate nivelurile reprezintă un pilon fundamental al succesului european. Mai mult, într-o lume în continuă schimbare, învățarea pe tot parcursul vieții devine din ce în ce mai mult o necesitate și o prioritate – este cheia pentru angajabilitate, pentru succesul economic și permite cetățenilor să participe deplin la viața socială. În acest context și în condițiile în care fiecare stat membru al UE este responsabil de sistemul propriu de educație, politicile la nivelul Uniunii sunt proiectate să sprijine acțiunile naționale și să contribuie la abordarea la nivelul Uniunii a provocărilor comune, generale, cum ar fi: îmbătrânirea societăților, deficitul de calificări pe piața forței de muncă și competiția globală. Obiectivele strategice pe termen lung ale politicilor educaționale la nivel european sunt:

- punerea în practică a învățării pe tot parcursul vieții și a mobilității;
- creșterea calității și eficienței proceselor de educație și învățare;
- promovarea echității, coeziunii sociale și cetățeniei active;
- stimularea creativității și inovării, inclusiv a spiritului antreprenorial, la toate nivelurile sistemului educațional.

Într-o societate bazată pe cunoaștere, competențele-cheie sub forma de cunoștințe, abilități și atitudini adecvate fiecărui context au un rol fundamental în cazul fiecărui individ. Acestea asigură un plus de valoare pentru piața muncii, coeziunea socială și cetățenia activă, oferind flexibilitate și adaptabilitate, satisfacție și

motivație. Întrucât toți cetățenii ar trebui să le dobândească, Parlamentul European și Consiliul UE au adoptat o recomandare privind competențele-cheie pentru învățarea pe tot parcursul vieții, care propune un instrument de referință pentru țările UE, pentru a asigura integrarea deplină a acestor competențe-cheie în cadrul strategiilor și politicilor țărilor respective, în special în contextul învățării pe tot parcursul vieții. În contextul viziunii de integrare europeană a Republicii Moldova, cadrul european al competențelor-cheie trebuie, de asemenea, integrat în strategiile și politicile țării.

Cadrul de competențe-cheie pentru învățarea pe tot parcursul vieții definește *opt competențe-cheie* și descrie cunoștințele, abilitățile și atitudinile esențiale legate de fiecare dintre acestea. Aceste competențe-cheie sunt:

- **comunicare în limba maternă**, care reprezintă capacitatea de a exprima și a interpreta concepte, gândiri, sentimente, fapte și opinii, atât în formă orală, cât și în formă scrisă (ascultare, vorbire, citire și scriere) și de a interacționa lingvistic, într-un mod adecvat și creativ într-o serie completă de contexte culturale și sociale;

- **comunicarea în limbi străine**, care, pe lângă dimensiunea principală a abilităților de comunicare în limba maternă, implică și abilitățile de mediere și înțelegere interculturală. Nivelul de cunoștințe depinde de mai mulți factori și de capacitatea de ascultare, vorbire, citire și scriere;

- **competența matematică și competențele de bază privind știința și tehnologia**. Competența matematică este capacitatea de a dezvolta și a aplica gândirea matematică la rezolvarea diferitor probleme în situații cotidiene, accentul punându-se pe proces, activitate și cunoștințe. Competențele de bază privind știința și tehnologia se referă la stăpânirea, utilizarea și aplicarea cunoștințelor

și a metodologiilor de explicare a lumii înconjurătoare. Acestea implică o înțelegere a schimbărilor cauzate de activitatea umană și a responsabilității fiecărui individ în calitate de cetățean;

- **competența digitală** implică utilizarea cu încredere și în mod critic a tehnologiei din societatea informațională (TSI) și deci abilitățile de bază privind tehnologia informației și comunicării (TIC);

- **capacitatea de a învăța procesul de învățare** este legată de învățare, de abilitatea omului de a-și urmări și organiza propria învățare, fie individual, fie în grupuri, conform nevoilor proprii, precum și de conștientizarea metodelor și a oportunităților;

- **competențe sociale și civice.** Competențele sociale se referă la competențele personale, interpersonale și interculturale și la toate formele de comportament care îi permit fiecărei persoane să participe în mod eficient și constructiv la viața socială și profesională. Aceste competențe sunt legate de bunăstarea personală și socială. Este esențială înțelegerea codurilor de conduită și a obiceiurilor din diferite medii în care activează persoanele. Competențele civice, în special, cunoașterea conceptelor și a structurilor sociale și politice (democrație, justiție, egalitate, cetățenie și drepturi civile), fac posibilă participarea activă și democratică a oamenilor;

- **simțul inițiativei și al antreprenoriatului** reprezintă capacitatea de a transforma ideile în acțiune. Acest simț presupune creativitate, inovație și asumarea unor riscuri, precum și capacitatea de a planifica și a gestiona proiectele în vederea atingerii obiectivelor. Persoana este conștientă de contextul propriei sale activități și este capabilă să valorifice oportunitățile apărute. Acesta este fundamentul pentru achiziția unor abilități și cunoștințe mai specializate, de care au nevoie cei care instituie sau contribuie la o

activitate socială sau comercială. Acest lucru ar trebui să includă conștientizarea valorilor etice și promovarea bunei guvernări;

- **conștiința și expresia culturală**, care implică aprecierea importanței expresiei culturale a ideilor, a experiențelor și a emoțiilor printr-o serie de canale (muzică, teatru, literatură și arte vizuale).

Toate aceste competențe-cheie sunt interdependente, iar accentul se pune, în fiecare caz, pe gândirea critică, creativitate, inițiativă, rezolvarea problemelor, evaluarea riscurilor, luarea deciziilor și gestionarea constructivă a sentimentelor.

STRATEGIA „MOLDOVA 2020” PRIVIND EDUCAȚIA

Strategia națională „Moldova 2020” are ca primă prioritate sectorul educațional, vizând „Racordarea sistemului educațional la cerințele pieței forței de muncă, în scopul sporirii productivității forței de muncă și al majorării ratei de ocupare în economie”. În acest scop sunt necesare studii relevante pentru carieră.

Corelarea dintre cererea pieței forței de muncă și oferta educațională va avea un impact considerabil asupra dezvoltării economice. Modernizarea sistemului de formare profesională și perfecționarea mecanismelor de formare continuă a forței de muncă vor permite cetățenilor să se adapteze la noile condiții de pe piața muncii. Parteneriatul dintre sistemul educațional și piața muncii va conduce la generarea unei oferte educaționale care să corespundă cantitativ, calitativ și structural cererii de forță de muncă. Aceasta, la rândul său, va contribui la reducerea ratei șomajului și a fluxului de cetățeni care pleacă peste hotare, precum și a ratei populației expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale.

Politica în domeniul educației va fi orientată spre asigurarea **calității studiilor**, iar *sistemul de educație al Republicii Moldova în conformitate cu Strategia Educației 2020 este accesibil tuturor cetățenilor, oferă educație de calitate, relevantă pentru societate și economie, în condiții de eficiență economică.*

Viziunea strategică a Republicii Moldova include următoarele componente ale sistemului de educație:

- **Beneficiari** ai sistemului educațional care demonstrează competențe necesare pentru creștere și dezvoltare personală, socială și profesională pe parcursul întregii vieți;

- **Proces educațional** axat pe necesitățile educaționale ale celor ce învață și un **curriculum relevant**, racordat la cererea pieței muncii;
- **Sistem de evaluare** echitabil, axat pe măsurarea competențelor relevante pentru viața individului și pentru piața muncii;
- **Cadre didactice** recompensate în funcție de performanța profesională, capabile să proiecteze activități de învățare axate pe necesitățile educaționale individuale ale beneficiarilor;
- **Cadre manageriale** profesioniste, capabile să gestioneze eficient instituțiile educaționale;
- **O rețea de instituții** educaționale dimensionată eficient, în conformitate cu tendințele demografice și sociale, corespunzătoare calitativ standardelor actuale;
- **Infrastructură și un mediu educațional** prietenos celui care învață ;
- **Un cadru instituțional** modern, flexibil și funcțional care contribuie la asigurarea calității educației;
- **Parteneriate academice și sociale** durabile, axate pe beneficii comune pe termen lung.

În societatea modernă, politicile educaționale au drept scop să asigure excelența, sub toate aspectele ei, la toate treptele și nivelurile sistemului de educație, prin promovarea mecanismelor de asigurare a calității programelor de studii și a instituțiilor în care acestea sunt oferite. Mecanismele de asigurare a calității au menirea de a oferi beneficiarilor și publicului larg încrederea în faptul că societatea beneficiază de servicii educaționale de calitate, care aduc progres economic și social pentru toți cetățenii plătitori de taxe.

Pentru atingerea obiectivelor trasate în Strategia Educației 2020 un rol incontestabil are finanțarea sistemului de educație și eficientizarea banului public alocat pentru educație. În acest scop sistemul de învățământ preuniversitar, primar și preșcolar în Republica Moldova trece printr-o reformă radicală care prevede și o nouă metodologie de finanțare. Implementarea noii metodologii se axează pe un set de acțiuni ca:

- Dezvoltarea și implementarea mecanismelor de finanțare a învățământului preșcolar, primar și general în conformitate cu prioritățile educaționale; cu rezultatele obținute; cu numărul de elevi; bazate pe analizele de tip cost-performanță; bazate pe programe; bazate pe unitate de copil/ elev;

- Promovarea autonomiei financiare a instituțiilor educaționale concomitent cu sporirea responsabilității acestora în contextul descentralizării;

- Implementarea politicilor de diversificare a surselor de finanțare și stimularea generării fondurilor extrabugetare în sprijinul învățământului;

- Fundamentarea și elaborarea mecanismelor și normativelor privind finanțarea complementară a sistemului de învățământ pe baza performanței instituționale.

Mai jos prezentăm noua modalitate de finanțare a învățământului preuniversitar.

5. 2. Modalitatea de finanțare a învățământului preuniversitar – element al autonomiei școlare și al descentralizării financiare

Trecerea la noua metodologie de finanțare a învățământului preuniversitar se face în baza **Hotărârii Guvernului nr. 728 din 2 octombrie 2012 și a Regulamentului privind modul de aplicare a costului standard per elev pentru instituțiile de învățământ primar și secundar general, finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale (MO al Republicii Moldova din 5 octombrie 2012, Nr. 209-211 (4247-4249).**

5.2.1. Modul de aplicare a costului standard per elev

I. Principii generale

Finanțarea învățământului se efectuează prin transferuri. Transferurile sunt de două tipuri: transferuri categoriale și transferuri categoriale complementare.

Transferuri categoriale. Transferuri categoriale – mijloace financiare, calculate în bază de cost standard per elev, alocate, cu titlul definitiv și în sumă absolută, de la bugetul de stat la bugetele raionale, în scopul finanțării instituțiilor de învățământ.

Transferuri categoriale complementare. Transferuri categoriale complementare – mijloace financiare alocate, cu titlu definitiv și în sumă absolută, de la bugetul de stat la bugetele raionale, în scopul prevenirii reducerii posibile a bugetelor instituțiilor în legătură cu aplicarea formulei și în scopul stimulării procesului de raționalizare a rețelei de instituții de învățământ și de clase.

II. Determinarea relațiilor dintre bugetul de stat și bugetele UAT

1. **Formula** se calculează **în baza plafonului** de cheltuieli (P), prevăzute la punctul 3 din prezentul Regulament, pe anii 2013 și 2014, pentru toate instituțiile din republică, care se estimează în conformitate cu actele normative în vigoare.

2. **Plafon** – volumul cheltuielilor în baza cărora se elaborează proiectul de buget al noului an financiar pentru instituțiile de învățământ primar și secundar general ce implementează noua metodologie.

Componenta de bază

Formula se extinde asupra **componentei de bază** a bugetului și *cuprinde:*

a) **cheltuielile curente**, cu excepția cheltuielilor pentru alimentație, prestarea serviciilor de educație inclusivă, activitatea grupelor de pregătire obligatorie a copiilor pentru școală și condițiile specifice de retribuire a muncii lucrătorilor unor instituții din raioanele Căușeni, Anenii Noi, Dubăsari și,

b) **cheltuielile de capital**, cu excepția investițiilor capitale.

Formula este unică (unificată), însă are specificul său de aplicare la formarea bugetelor de diferite niveluri.

Estimarea plafonului de cheltuieli

1. **Ministerul Finanțelor estimează plafonul de cheltuieli pentru toate instituțiile** din republică și separat pe fiecare unitate administrativ-teritorială și le prezintă Ministerului Educației.

2. **În baza plafonului de cheltuieli** pentru toate instituțiile din republică, **Ministerul Educației calculează, la nivel agregat, transferurile categoriale pentru fiecare unitate administrativ-teritorială.**

Calcularea transferurilor categoriale¹¹

Suma transferurilor categoriale pentru toate instituțiile unei unități administrativ-teritoriale se calculează cu aplicarea formulei:

¹¹ Pentru anul bugetar 2015 și estimările pentru anii 2016-2017 la calcularea normativelor valorice sun modificări spre majorare, astfel: transferul pentru **învățământul primar și secundar general**, include transferuri categoriale pentru școli, gimnazii și licee, calculate după metodologia de finanțare în bază de cost standard per elev. Transferurile categoriale complementare nu se vor calcula începând cu anul 2015.

Pentru anul 2015, cuantumul **normativului valoric pentru un “elev ponderat” și a normativului valoric pentru o instituție**, luat în calcul la stabilirea transferurilor categoriale , **constituie 8771,0 lei și, respective, 428 982,0 lei.**

În scopul îmbunătățirii bazei tehnico-materiale și didactice, **în normativul valoric pentru un “elev ponderat” sunt incluse 221,0 lei, iar în normativul valoric pentru o instituție – 10 839,0 lei.**

Pentru anul 2016 cuantumul **normativului valoric pentru un “elev ponderat” și a normativului valoric pentru o instituție în calcul la stabilirea transferurilor categoriale, constituie 8921,0 lei și, respective, 436 301,0 lei.**

În scopul îmbunătățirii bazei tehnico-materiale și didactice, **în normativul valoric pentru un “elev ponderat” sunt incluse 371,0 lei, iar în normativul valoric pentru o instituție – 18 158,0 lei.**

Pentru anul 2017 cuantumul **normativului valoric pentru un “elev ponderat” și a normativului valoric pentru o instituție în calcul la stabilirea transferurilor categoriale, constituie 9264,0 lei și, respective, 453 064,0 lei.**

În scopul îmbunătățirii bazei tehnico-materiale și didactice, **în normativul valoric pentru un “elev ponderat” sunt incluse 371,0 lei, iar în normativul valoric pentru o instituție – 18 158,0 lei (ca în anul 2016).**

Totodată, pentru acordarea **dejunurilor calde elevilor claselor I-IV** (inclusiv al elevilor claselor V-XII din liceul s. Doroțcaia, raionul Dubăsari) s-a luat în calcul numărul de 171 zile de alimentație și norma de alimentație din anul 2014 (**7,0 lei / zi**). Pentru anul 2016, față de anul 2015, se prevede majorarea normei de alimentație **cu 2,0 lei / zi**. Nu se prevăd modificări pentru anul 2017, față de anul 2016.

Sursa: Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2015 și a estimărilor pe anii 2016-2017. / Anexa nr. 1 la circulara Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 06/2-07 din 12.06.2014/.

$$\underline{C = A \times N + B \times S,} \quad \text{(Formula 1)}$$

unde:

C – suma transferurilor categoriale pentru toate instituțiile unei unități administrativ-teritoriale;

A – normativul valoric pentru un “elev ponderat” (6929,0 lei p/u a. 2014);

N – numărul de “elevi ponderați” dintr-o unitate administrativ-teritorială;

B – normativul valoric pentru o instituție (402 998,0 lei p/u a. 2014);

S – numărul de instituții ale unei unități administrativ-teritoriale.

Calcularea normativelor valorice A și B se efectuează cu aplicarea următoarelor formule:

$$\underline{A = P \times WA / N} \quad \text{(Formula 2)}$$

$$\text{și} \quad \underline{B = P \times WB / S,} \quad \text{(Formula 3)}$$

unde:

P – plafonul cheltuielilor pentru toate instituțiile din republică;

WA – ponderea normativului valoric A;

WB – ponderea normativului valoric B;

Totodată **WB = 1 – WA (unu minus WA)**

N – numărul “elevilor ponderați” în total pe republică;

S – numărul instituțiilor în total pe republică.

a) Ponderea fiecărui normativ valoric (WA și WB)

În formula de clacul pentru anii 2013 și 2014, ponderea normativului valoric A (pentru cheltuieli variabile pentru un elev (sau WA este egală cu 0,80, iar cea a normativului valoric B (pentru cheltuieli fixe pentru o instituție) sau WB constituie 0,20.

b) Numărul “elevilor ponderați” (N)

Numărul “elevilor ponderați” (N) pentru anii 2013 și 2014

se determină pe toate instituțiile în baza datelor cu privire la numărul elevilor din grupele de clase 1-4, 5-9, 10-12, la sfârșitul perioadei de gestiune... (septembrie 2011 și 2012). *Datele pe fiecare grupă de clase se înmulțesc la coeficienții de ponderare pentru fiecare grupă.*

c) Coeficienții de ponderare a elevilor

0,75 – pentru elevii claselor 1-4;

1,00 – pentru elevii claselor 5-9;

1,22 – pentru elevii claselor 10-12.

(Exemplu: gr de clase 1-4 = 120 elevi x 0,75 = 90,0 de elevi ponderați etc.)

d) Numărul Instituțiilor (S)

Datele privind *numărul instituțiilor* în total pe republică și pe fiecare UAT, pe 9 luni ale anului 2007, și al celor cu privire la *numărul elevilor pe grupele de clase 1-4, 5-9 și 10-12* în total pe republică și pe fiecare UAT, pe 9 luni ale anilor 2011 și 2012, sunt prezentate Ministerului Educației de către Ministerul Finanțelor.

Transferurile categoriale complementare

Pentru prevenirea posibilei reduceri a bugetelor instituțiilor în legătură cu aplicarea unei noi metode de calcul și de alocare a mijloacelor pentru finanțarea instituțiilor de învățământ, Ministerul Educației determină pentru UAT respective **transferuri categoriale complementare** pentru anii bugetari 2013 și 2014. **Începând cu ianuarie 2015 transferurile categoriale complementare nu se mai calculează.**

III. Determinarea bugetelor la nivelul UAT

Volumul alocațiilor pentru o instituție concretă în parte ce ține de cheltuieli se determină prin formula:

$$\mathbf{V = (A \times N + B) \times K + R,} \quad \text{(Formula 4)}$$

unde:

V – volumul alocațiilor pentru o instituție concretă, la partea de cheltuieli;

A - normativul valoric pentru un “elev ponderat”;

B – normativul valoric pentru o instituție;

N – numărul de “elevi ponderați” dintr-o instituție concretă;

K – coeficientul egal cu 0.95, care nu poate fi mai mic decât această valoare;

R – alocații repartizate unei instituții concrete din *componenta raionalului*.

Cost standard per elev

Pentru implementarea costului standard per elev în anii 2013 și 2014 se aplică următorii coeficienți de ponderare a elevilor:

0,75 – pentru elevii claselor 1-4;

1,00 – pentru elevii claselor 5-9;

1,22 – pentru elevii claselor 10-12.

Componenta raională (R)

Repartizarea și utilizarea mijloacelor componentei raionale se stabilesc printr-un regulament, aprobat de consiliul fiecărei UAT.

Volumul alocațiilor pentru școlile mici, pe segmentul primar și gimnazial, se determină prin următoarele formule:

Pentru școlile primare cu un număr egal sau mai mic de 41 de “elevi ponderați”:

$$\mathbf{V = N \times (N1 \times A + B) / N1 \times K,} \quad \text{(Formula 5)}$$

unde:

V – volumul alocațiilor pentru o instituție concretă, în partea referitoare la cheltuielile prevăzute;

N – numărul de “elevi ponderați” dintr-o instituție concretă;

N1 – pragul admis al numărului de elevi în instituție, 41 de “elevi ponderați”;

A – normativul valoric pentru un “elev ponderat”;

B – normativul valoric pentru o instituție;

K – coeficientul egal cu 0,95, care nu poate fi mai mic decât această valoare.

Pentru gimnazii cu un număr egal sau mai mic de 91 de “elevi ponderați”:

$$\mathbf{V = N \times (N2 \times A + B) / N2 \times K,} \quad \mathbf{(Formula\ 6)}$$

unde:

V – volumul alocațiilor pentru o instituție concretă, în partea referitoare la cheltuielile prevăzute;

N – numărul de “elevi ponderați” dintr-o instituție concretă;

N2 – pragul admis al numărului de elevi în instituție, 91 “elevi ponderați”;

A – normativul valoric pentru un “elev ponderat”;

B – normativul valoric pentru o instituție;

K – coeficientul egal cu 0.95, care nu poate fi mai mic decât această valoare.

Mai departe, Direcția Generală Finanțe, în comun cu Direcția Generală Învățământ, tineret și sport, în baza formulelor (4), (5), și (6), calculează volumul alocațiilor pentru fiecare instituție finanțată din bugetul UAT.

Introducerea noii metodologii de finanțare a învățământului preuniversitar contribuie la extinderea autonomiei școlare. Mai jos identificăm aceste elemente.

5.2.2. Elemente noi pentru extinderea autonomiei școlare

Conducătorii instituțiilor care implementează noua metodologie de finanțare au dreptul:

a) să repartizeze pe articole și aliniate ale Clasificației Bugetare volumul cheltuielilor aprobate ale instituției, cu confirmarea tuturor repartizărilor prin calcule relevante;

b) să repartizeze, în limita volumului de cheltuieli aprobat, calculat în baza formulelor (4), (5), și (6), mijloacele pe articole privind cheltuielile capitale (procurarea mijloacelor fixe și reparații capitale);

c) să prezinte, în termenele stabilite, subdiviziunii financiare a UAT propuneri de repartizare pe fiecare lună a volumului anual de cheltuieli la toate articolele și aliniatele;

d) să prezinte, în termenele stabilite, subdiviziunii financiare a UAT propuneri de modificare a devizului de cheltuieli și a planului de finanțare a instituției, cu justificarea acestora prin calcule respective;

e) în limita mijloacelor aprobate să determine efectivul-limită al instituției pe anii 2013 și 2014.

Din cele menționate mai sus putem concluziona, că noua formulă de finanțare a învățământului preuniversitar, conform principiului standard per elev în baza evaluării costului stabilit pentru un elev ponderat, are un șir de avantaje, pe care le identificăm mai jos.

Avantajele noii formule de finanțare a învățământului

1. Se prevăd două tipuri de transferuri: transferuri categoricale și transferuri categoricale complementare prin care se realizează principiul transparenței și a responsabilității;

2. Finanțarea se face în baza costului standard per elev, care prevede utilizarea coeficienților de ponderare pe grupe de clase;

3. Școala devine persoană juridică cu drepturi și responsabilități deopotrivă;

4. Se prevăd alocații pentru instituția concretă din componenta raionului (R) după numărul de elevi ponderați (41,91);

5. La costul standard se aplică coeficienții de ponderare a elevilor pe grupe de clase (0,75; 1,00; 1,22);

6. Noua formulă introduce elemente noi pentru extinderea autonomiei școlare;

7. Banii urmează funcția – un principiu al autonomiei financiare.

În baza finanțării învățământului preuniversitar din bugetul de stat, fiecare instituție își elaborează bugetul său de finanțare pentru anul bugetar conform clasificăției bugetare. Și în cazul bugetelor instituțiilor de învățământ, bugetarea este un proces, care trebuie să respecte fazele unui proces bugetar: elaborarea bugetului; executarea, raportarea și monitorizarea lui. La toate etapele este important să se efectueze controlul bugetar, utilizând auditul intern și extern al utilizării banilor publici.

Executarea bugetelor, raportarea și monitorizarea

1. Executarea bugetelor de diferite niveluri în condițiile implementării costului standard per elev pentru instituțiile de învățământ, se reglementează de actele normative în vigoare,

2. Transferurile categoriale și transferurile categoriale complementare neutilizate pe perioada unui an bugetar se recomandă a fi utilizate în anul următor în aceleași scopuri;

3. Monitorizarea implementării costului standard per elev se

efectuează la nivel central de Ministerul Educației, în comun cu Ministerul Finanțelor, iar la nivel local – de Direcția generală învățământ, tineret și sport, în comun cu Direcția generală finanțe ale unității administrativ-teritoriale (UAT) implicate.

5.3. Metodologia calculării transferurilor categoriale

Pentru calcularea alocațiilor pentru finanțarea învățământului este necesar de determinat numărul „elevilor ponderați”. Numărul „elevilor ponderați” determină costul standard per elev. Mai jos vom încerca să aducem exemple concrete de calcul, care stau la baza determinării volumului alocațiilor pentru finanțarea învățământului preuniversitar.

Exemplu 1. Calculăm numărul de elevi ponderați în baza cărora va fi calculată alocarea.

În instituția concretă sunt următoarele grupe de clase cu un număr concret de elevi:

Cl.I-IV: 140 elevi x 0,75 coef.= 105 “elevi ponderați”;

Cl.V-IX: 200 elevi x 1,0 coef.= 200 “elevi ponderați”;

Cl.X-XII: 98 elevi x 1,22 coef.= 120 “elevi ponderați”;

Total: 425 “elevi ponderați”

Calculăm după formula 4 volumul alocațiilor pentru această instituție concretă

Formula 4: $V = (A \times N + B) \times K + R = (6929 \times 425 + 402998) \times 0,95 + 0 = \underline{3\,180\,432 \text{ lei.}}$

Concluzie: instituția de învățământ concretă, care are un număr de elevi ponderați egal cu 425, va primi alocații de la bugetul de stat pentru finanțare în anul bugetar 2014 în sumă de 3 180 432 lei.

Exemplul 2. De calculat volumul alocațiilor în baza datelor de la instituția concretă:

În instituția concretă sunt următoarele grupe de clase cu un număr concret de elevi:

Cl.I-IV: 100 elevi –

Cl.V-IX: 175 elevi –

Cl.X-XII: 40 elevi –

Se cere să calculați:

- Calculați numărul de elevi ponderați?

- Calculați volumul alocațiilor?

- Ce formulă veți utiliza?

Exemplul 3. Determinarea volumului alocațiilor pentru o instituție concretă în partea ce ține de cheltuieli după formula:

Formula 4: $V = (A \times N + B) \times K + R = (A (6929) \times N (151) + B (402\ 998) \times K(0,95) + R (0) = (1\ 039\ 350 + 402\ 998) \times 0,95 + 0 = 1\ 442\ 348 \times 0,95 = \underline{1\ 370\ 230\ \text{lei.}}$

Concluzie: volumul alocațiilor pentru instituția concretă calculat în baza formulei 4 este de 1 370 230 lei.

Exemplul 4. De calculat volumul alocațiilor pentru școlile mici pe segmentul primar cu un număr egal sau mai mic de 41 de elevi ponderați.

Formula 5. $V = N \times (N1 \times A + B) / N1 \times K = 36 \times (41 \times 6929 + 402\ 998) / 41 \times 0,95;$

1) $36 \times 687\ 087,0 = 24\ 735\ 132,0;$

2) $24\ 735\ 132,0 : 41 \times 0,95 = \underline{573\ 131,1072\ \text{lei.}}$

Concluzie: volumul alocațiilor pentru școala dată cu un număr de elevi ponderați mai mic de 41 este de 573 131,1072 lei.

Exemplul 5. De calculat volumul alocațiilor pentru o instituție concretă în care numărul de “elevi ponderați” este mai mic de 91.

Formula 6. $V = N \times (N2 \times A + B) / N2 \times K;$

$$V = 87 \times (91 \times 6929 + 402\,998) / 91 \times 0,95 = \underline{938\,701,46 \text{ lei.}}$$

Concluzie: volumul alocațiilor pentru instituția concretă este egal cu 938 701, 46 lei.

Exemplul 6. Eu activez într-o școală mică, unde numărul de “elevi ponderați” este mai mic de 91. Bugetul gimnaziului pentru anul 2014 l-am calculat după următoarea formulă:

$$\begin{aligned} \text{Formula 6:} \quad V &= N \times (N2 \times A + B) : N2 \times K = \\ &= 50 \times (91 \times 6929 + 402\,998) : 91 \times 0,95 = \underline{539\,483 \text{ lei}} \end{aligned}$$

Concluzie: pentru funcționarea școlii concrete în anul 2014 va fi alocată suma de 539 483 lei.

Conform Notelor Metodologice privind elaborarea bugetelor pentru administrația publică locală, finanțarea instituțiilor de învățământ preuniversitar se va majora, deoarece normativul valoric pentru un “elev ponderat” și pentru o instituție este mai mare în anul 2015 față de anul 2014, la fel și estimările acestor normative pentru anii 2016 și 2017 cresc față de anul 2015.

Studii de caz: Materiale suplimentare de implementare a noii formule de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, anul 2014

Calculul transferului de echilibrare pentru UAT Nișcani, raionul Călărași

$$\begin{aligned}
 & \text{CFL}_{\text{Nișcani}} > \text{CFL}_n \\
 & \text{TE}_i = \text{FEB}_1 \left[\left(\text{PS}_{\text{CFL}}^1 \times \frac{(\text{Pe} \times \text{CFL}_n - \text{CFL}_i)}{\sum (\text{Pe} \times \text{CFL}_n - \text{CFL}_i)} \right) + \left(\text{PS}_p^1 \times \frac{\text{Pi}}{\text{Pn}} \right) + \left(\text{PS}_s^1 \times \frac{\text{Si}}{\text{Sn}} \right) \right] \\
 & \text{TE}_N = 408415,4 \times \left[\left(60 \times \frac{(1,3 \times 107,5 - 228,0)}{62342,8} \right) + \left(30 \times \frac{1764}{2652032} \right) + \left(10 \times \frac{18,09}{30168,94} \right) \right] \\
 & \quad = 106,00
 \end{aligned}$$

Denumirea indicatorului	Abreviere	Explicație	Valoare
Fondul de Echilibrare bugetară pentru unitatea administrativ-teritorială Nișcani	FEB ₁	FEB ₁ constituie 45% din Fondul de Susținere Financiară	408415,4 mii lei
Capacitatea fiscală pe locuitor a satului Nișcani	CFL _i	Calculată pe baza veniturilor din defalcarea impozitului pe venit de la persoanele fizice colectat în UAT Nișcani și împărțit la numărul de locuitori al UAT Nișcani	228,0 lei

Denumirea indicatorului	Abreviere	Explicație	Valoare
Capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	CFL_n	Calculată pe baza veniturilor din defalcarea impozitului pe venit de la persoanele fizice colectat în interiorul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și împărțit la numărul de locuitori a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	107,5 lei
Populația totală a unității administrativ-teritoriale Nișcani	P_i		1764 locuitori
Populația totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I calificate la alocare	P_n		2652032 locuitori
Suprafața satului Nișcani	S_i		18,09 km^2
Suprafața totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I calificate la alocare	S_n		30168,94
Ponderea specifică a indicatorului <i>capacitate fiscală pe locuitor</i>	PS_{CFL}^1		60%
Ponderea specifică indicatorului populație	PS_p^1		30%
Ponderea specifică indicatorului suprafață	PS_s^1		10%

Parametrul supraunitar **Pe** este folosit pentru a concentra alocarea transferurilor cu destinație generală, distribuite în funcție de capacitatea fiscală pe locuitor, către unitățile administrativ-teritoriale cele mai sărace. Astfel, numai unitățile administrativ-teritoriale cu o capacitate fiscală pe locuitor (**CFL_i**) mai mică decât produsul dintre capacitatea fiscală națională medie pe locuitor și parametrul **Pe** (**CFL_n×1,3**) vor primi transferuri cu destinație generală, astfel încât numărul total de unități administrativ-teritoriale pierzătoare să fie minim.

În mărimea transferului de echilibrare a unei unități administrativ-teritoriale o importanță deosebită o are capacitatea fiscală a localității respective. Autoritățile publice locale de nivelul întâi primesc transferuri de echilibrare calculate în bază de formulă, ce presupune repartizarea fondului de echilibrare bugetară în funcție de următorii indicatori: **capacitate fiscală - 60%, populația - 30% și suprafața - 10%**. În urma analizei capacității fiscale a tuturor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, s-a ajuns la o medie a capacității fiscale la nivel de țară.

Capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi constituie **107,5 lei** (anul 2014) care în formula de finanțare este indexată printr-un parametru supraunitar egal cu 1,3. Deci capacitatea fiscală națională medie indexată cu parametrul supraunitar constituie **139,75 lei (107,5×1,3)**. Astfel, unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I care au o capacitate fiscală sub această medie națională indexată sunt avantajate prin transferurile din Fondul de echilibrare financiară, și invers, acele unități administrativ-teritoriale, în care capacitatea fiscală pe locuitor este mai mare decât capacitatea fiscală națională medie indexată, pe indicatorul capacitate fiscală, nu primesc transferuri de echilibrare.

Pentru a vedea aceasta dependență a mărimii transferului de echilibrare față de capacitatea fiscală pe locuitor, vom analiza prin exemplul concret de calcul al transferului de echilibrare pentru o unitate administrativ-teritorială de nivelul I ce are capacitatea fiscală pe locuitor mai mare ca capacitatea fiscală națională medie și respectiv o unitate administrativ-teritorială cu o capacitate fiscală pe locuitor sub această medie.

Satul Nișcani, raionul Călărași, are o suprafață de 18,09 km², populația de 1552 locuitori și capacitatea fiscală de 228 lei, deci mai mare ca capacitatea fiscală națională medie indexată (139,75 lei).

Pentru comparare aducem următoarea explicație:

UAT, s. Nișcani	TE _i 1 după varianta II	TE _i 1 după varianta I
S _i = 18,09 km ²		
P _i = 1764 locuitori		
CFL _i = 228, 0 lei		
(P _e x CFL _n - CFL _i = - 88,2 lei)		
TE _i = 105 991,4 lei	TE _i = 105 991,4 lei sau cca. 106 000,0 lei.	TE _i = 52 200,0 lei

Vedem că indicatorul **CFL_i pe locuitor** este foarte important pentru localitate la determinarea transferurilor generale (de echilibrare). În UAT Nișcani CFL_i = 228, 0 lei, devansând capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național. Iar expresia P_e x CFL_n - CFL_i este negativă (P_e x CFL_n - CFL_i = - 88,2 lei) și atunci localitatea este stimulată prin majorarea transferurilor de echilibrare. Bugetul UAT Nișcani în anul bugetar 2014 va primi, după noul sistem de finanțare, TE_i = 105 991,4 lei față de 52 200,0 lei după sistemul vechi, adică în vigoare în 2014.

Pentru comparație, am luat o unitate administrativ-teritorială aproximativ egală, ca teritoriu și populație, însă, ce are capacitatea fiscală sub cea națională medie și anume **satul Căbăiești** același raion, ce are suprafața de 11,68 km², populația de 1052 locuitori și capacitatea fiscală 27,5 lei.

Respectiv, conform noii formule de calcul al transferului de echilibrare, vedem că satul Căbăiești, ce are o capacitate fiscală pe locuitor mai mică decât media națională, în noul sistem de finanțare v-a beneficia de transferuri de echilibrare mai mari, **506,00 mii lei, pe când pentru primăria Nișcani, cu o capacitate fiscală mai mare, transferurile de echilibrare vor fi mai mici, de circa 106,00 mii lei.** Acesta și este rolul noii formule de calcul al transferului de echilibrare, de a avantaja localitățile mai sărace astfel ca toate unitățile administrativ-teritoriale să aibă posibilitatea de a se dezvolta. Aceasta este o comparație între unități administrativ-teritoriale cu capacitate fiscală diferită de cea națională medie pe locuitor, dar totodată și între cele două sisteme de finanțare. Este evident, că pentru fiecare unitate administrativ-teritorială este determinant rolul capacității fiscale pe locuitor. Considerăm că toți au de câștigat.

Calculul transferului de echilibrare pentru UAT Căbăiești, raionul Călărași

$$\begin{aligned}
 & CFL_{\text{Căbăiești}} < CFL_n \\
 TE_i &= FEB_1 \left[(PS^1_{CFL} \times \frac{(Pe \times CFL_n - CFL_i)}{\sum (Pe \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS^1_p \times \frac{Pi}{Pn}) + (PS^1_s \times \frac{Si}{Sn}) \right] \\
 TE_c &= 408415,4 \times \left[\left(60 \times \frac{(1,3 \times 107,5 - 27,5)}{62342,8} \right) + \left(30 \times \frac{1052}{2652032} \right) + \left(10 \times \frac{11,68}{30168,94} \right) \right] \\
 &= 506,00
 \end{aligned}$$

Denumirea indicatorului	Abreviere	Explicație	Valoare
Fondul de Echilibrare bugetară pentru unitatea administrativ-teritorială Căbăiești	FEB ₁	FEB ₁ constituie 45% din Fondul de Susținere Financiară	408415,4 mii lei
Capacitatea fiscală pe locuitor a satului Căbăiești	CFLi	Calculată pe baza veniturilor din defalcarea impozitului pe venit de la persoanele fizice colectat în UAT Căbăiești și împărțit la numărul de locuitori al UAT Nișcani	27,5 lei
Capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	CFL _n	Calculată pe baza veniturilor din defalcarea impozitului pe venit de la persoanele fizice colectat în interiorul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și împărțit la numărul de locuitori a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	107,5 lei
Populația totală a unității administrativ-teritoriale Căbăiești	Pi		1052 locuitori
Populația totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I calificate la alocare	P _n		2652032 locuitori
Suprafața satului Căbăiești	Si		11,68 km ²

Denumirea indicatorului	Abreviere	Explicație	Valoare
Suprafața totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I calificate la alocare	S_n		30168,94
Ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscală pe locuitor	PS_{CFL}^1		60%
Ponderea specifică indicatorului populație	PS_p^1		30%
Ponderea specifică indicatorului suprafață	PS_s^1		10%

Pentru a vedea diferența reală între sistemul existent în prezent și sistemul nou, propunem o simulare virtuală între sistemul actual și sistemul nou de finanțare al administrației publice locale pentru primăria Căbăiești din raionul Călărași, pentru care s-a calculat transferul de echilibrare conform noii formule. După cum se știe, la calcularea transferurilor generale (de echilibrare) pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi trebuie să luăm în considerare următorii indicatori de bază: **capacitatea fiscală pe locuitor, suprafața teritoriului UAT date și numărul de locuitori.**

Astfel, suprafața totală a satului Căbăiești, raionul Călărași, pe care îl propunem ca exemplu, este de 11,68 km² având o populație totală de 1052 locuitori și o capacitate fiscală de 27,5 lei pe locuitor.

Conform actualului sistem de finanțare, **veniturile totale calculate** pe anul 2014, inclusiv transferurile de la bugetul de stat, vor constitui **1154,5 mii lei**. Conform calculelor efectuate pentru anul 2014, după noua formulă de finanțare, veniturile totale pentru primăria respectivă vor fi de **1236,8 mii lei**.

Astfel, în urma analizei efectuate este evident avantajul financiar care îl oferă noul sistem de finanțare pentru primăria Căbăiești, fiind aproximativ de **96,7 mii lei**. Acest avantaj vine, în primul rând, **din transferul cu destinație generală** stabilit prin noua formulă de finanțare care nu mai poate fi influențat de către factorul uman, dar este strict determinat de indicatorii ce stau la baza formulei: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața. Un alt mare avantaj este că **mijloacele financiare suplimentare rămân la dispoziția autorității publice locale**, aceasta urmând să le redirecționeze prioritar după necesitățile localității.

Trebuie să facem o remarcă: veniturile totale după noul sistem au crescut, deoarece unele cheltuieli, spre exemplu, cele pentru învățământul preuniversitar și educație sunt preluate de finanțări din bugetul de stat. Dar transferurile de echilibrare după noul sistem au scăzut. Pentru comparare aducem următoarea explicație:

UAT, s. Căbăiești	TE _i 1 după varianta II	TE _i 1 după varianta I
S _i = 11, 68 km ²		
P _i = 1052 locuitori		
CFL _i = 27, 5 lei		
(P _e x CFL _n - CFL _i = + 112,4 lei)		
TE _i = 506 039, 5 lei	TE _i = 506 039, 5 lei	TE _i = 664 000,0 lei

Astfel constatăm, că transferurile de echilibrare s-au redus cu circa 158 mii lei, fiind compensate și de fondul de compensare creat în bugetul de stat în cuantum de 1% din volumul total al veniturilor bugetului de stat, dar ca o măsură temporară. Pe de altă parte, cum am menționat, unele cheltuieli sunt preluate de bugetul de stat. În concluzie putem menționa că bugetul s. Căbăiești după noul sistem este, totuși, în avantaj.

Pentru a putea face o analiză comparativă, mai jos este expusă situația unui sat din același raion și aproximativ de aceeași mărime ca suprafață și teritoriu și anume, **satul Păulești**, raionul Călărași, cu o **suprafață de 12,68 km², populația de 948 locuitori și capacitatea fiscală de 71,8 lei**. Această unitate administrativ-teritorială este în pierdere în urma implementării noului sistem.

Pentru comparare aducem următoarea explicație:

UAT, s. Păulești	TE _i 1 după varianta II	TE _i 1 după varianta I
S _i = 12,68 km ²		
P _i = 948 locuitori		
CFL _i = 71,8 lei		
(P _e x CFL _n - CFL _i = + 68,0 lei)		
TE _i = 328 251,1 lei	TE _i = 328 251,1 lei	TE _i = 415 100,0 lei

E de menționat că, în cazul când expresia **P_e x CFL_n - CFL_i** are un rezultat pozitiv, transferurile de echilibrare sunt în scădere. Așa am observat și în cazul bugetului s. Căbăiești și a s. Păulești. Dar această reducere este compensată temporar din bugetul de stat.

La fel, e de menționat că cheltuielile, practic, rămân aceleași (**cheltuieli ale componentei de bază: cheltuieli curente și cheltuieli de capital**).

Calculul transferului de echilibrare pentru bugetul raional Călărași

$$TE_j = FEB_2 \times \left(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right)$$

$$TE_{Călărași} = 499174,4 \times \left(60 \times \frac{73814}{2357331} + 40 \times \frac{753,55}{27835,28} \right) = 14783,6$$

Denumirea indicatorului	Abrevierea	Explicație	Valoarea
Fondul de Echilibrare bugetară pentru raionul Călărași	FEB ₂	FEB ₂ constituie 55% din Fondul de Susținere Financiară	499174,4 mii lei
Populația totală a raionului Călărași	P _C		73814 locuitori
Populația totală a unităților administrativ-teritoriale calificate la alocare	P _n	P _n s-a calculat prin excluderea populației municipiului Chișinău. Bălți și UAT Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare	2357331 locuitori
Suprafața raionului Călărași	S _C		753,55 km ²
Suprafața totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul II calificate la alocare	S _n	S _n s-a calculat prin excluderea suprafeței municipiului Chișinău, Bălți și UAT Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare	27835,28 km ²
Ponderea specifică indicatorului populație	PS _p ²		60%
Ponderea specifică indicatorului suprafață	PS _s ²		40%

La nivelul unităților administrativ-teritoriale de nivelul II, noul sistem de finanțare, de asemenea, presupune schimbări esențiale. Exemplificăm prin situația concretă a raionului Călărași, ce are o suprafață de 753,55 km² și o populație de 73 814 locuitori.

Veniturile Consiliului raional Călărași pentru anul 2014, estimate conform sistemului existent în prezent, constituie 96974,7 mii lei. Calculele efectuate pentru anul 2014, conform noii formule, stabilesc un venit de **99 735,3 mii lei**.

După cum vedem din datele oferite de simularea virtuală, conform noului sistem, bugetul Consiliul raional Călărași este în avantaj cu 275,0 mii lei. Veniturile mai mari vin din estimările contingentului la defalcările de la veniturile generale de stat, care în noul sistem diferă față de situația existentă în prezent. În sistemul actual, în calcule se ia contingentul orașului Călărași, în sistemul nou, calculele se vor efectua de la contingentul total pe raion, care constituie 25%. În plus, în varianta actuală de elaborare a bugetului avem doar transferuri cu destinație generală de la bugetul de stat, pe când în varianta nouă vor fi transferuri cu destinație generală calculate în bază de formulă și transferuri cu destinație specială pentru învățământ și ramura asigurare și asistență socială.

În ceea ce privește unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II, conform simulărilor virtuale, în dezavantaj, în urma implementării noului sistem, sunt în total 16 raioane (vezi tabelul 8).

În scopul compensării veniturilor pentru unitățile administrativ-teritoriale, care vor fi în pierdere în urma implementării noului sistem de finanțare, se prevede stabilirea unui **transfer temporar de compensare** pentru acoperirea parțială, în primii doi ani de aplicare a noului sistem de finanțare, a eventualelor discrepanțe (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare. În acest scop, Guvernul se va abilita cu dreptul de a forma **în componența bugetului de stat un fond de compensare**, în proporție de până la 1% din veniturile bugetului de stat.

Tabelul 8. Numărul de unități administrativ teritoriale de nivelul doi pierzătoare în urma implementării noului sistem de finanțare

Procent de pierdere din total buget 2010 – unități administrativ- teritoriale de nivelul II	Numărul de pierzători – rezultat în urma simulării
<5%	3
5% - 10%	3
10% - 15%	4
15% - 20%	2
20% - 25%	1
>25%	3
Total	16

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

Competențele în efectuarea cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale pe domenii de activitate sunt delimitate prin legislația privind administrația publică locală și descentralizarea administrativă.

Cheltuielile bugetelor unităților administrativ-teritoriale (cu excepția celor efectuate din contul transferurilor cu destinație specială, exceptând transferurile aferente veniturilor ratate) vor fi în dependență directă de suma veniturilor obținute de fiecare unitate administrativ-teritorială, și nu de valoarea estimată la nivel central sau de autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea. Colectarea mai bună a veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale nu influențează sumele de echilibrare de la bugetul de stat. Fiecare autoritate a administrației publice locale urmează să fie direct interesată de a colecta cât mai multe venituri pentru a putea cheltui mai mult, potrivit competențelor (nevoilor) sale specifice.

În scopul continuării ajustărilor bugetar-fiscale inițiate pentru

anii 2013-2014, cheltuielile bugetare urmează să fie supuse unei mai bune prioritizări, având în vedere **diminuarea cheltuielilor curente și oferirea unui spațiu mai mare pentru cheltuielile capitale.**

Resursele financiare disponibile urmează să fie direcționate la programe de importanță vitală, care ar permite soluționarea problemelor stringente, fără admiterea de datorii creditoare și blocaje financiare în sistemul bugetar.

În final deci, scopul noului sistem de finanțare a unităților administrativ-teritoriale este:

- îmbunătățirea alocării transferului cu destinație generală;
- trecerea la finanțarea sistemului de educație preșcolară, primară, secundar-generală, specială și complementară (extrașcolară) și a competențelor delegate prin transferuri cu destinație specială;
- utilizarea exclusivă a impozitului pe venit de la persoanele fizice în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare;
- stabilirea cotelor de partajare diferite pe tipurile de bugete ale unităților administrativ-teritoriale;
- alocarea transferurilor cu destinație generală (de echilibrare);
- stimularea colectării veniturilor proprii de către administrațiile locale.

Noua formulă de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale intră în vigoare pe tot teritoriul Republicii Moldova de la 01.01.2015.

Modificările sunt prevăzute în Legea Nr. 267 privind modificarea unor acte legislative, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267 din 22.11.2013, care prevede, ca noul sistem de finanțare a unităților administrativ-teritoriale să fie implementat, inițial în raioanele Basarabeasca, Râșcani, Ocnița și municipiul Chișinău începând cu 01.01.2014. Restul localităților vor trece la noul sistem de finanțare începând cu 01.01.2015.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În urma investigațiilor efectuate asupra problemelor ce țin de autonomia locală și descentralizarea financiară pot fi formulate următoarele concluzii:

1. Descentralizarea financiară este una din prioritățile actualei guvernări și una din cele mai importante reforme în domeniul finanțelor publice. Aceasta are ca obiectiv principal perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor. În ultima perioadă, în această direcție au fost făcuți pași importanți, atât la propunerea Guvernului, cât și prin diverse inițiative locale ale autorităților alese. Astfel, Guvernul a întreprins acțiuni importante în vederea îmbunătățirii unor aspecte ce țin de cadrul legal în domeniul finanțelor locale, și-a propus sprijinirea descentralizării în domenii-cheie și cu impact social, precum noua modalitate de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în domeniul educației s-a elaborat o nouă metodologie de finanțare prin calcularea costului standard per elev ș.a.

2. Principalele Strategii în domeniul descentralizării, ce vin întru îndeplinirea Strategiei Naționale de Dezvoltare ”Moldova 2020”, în prezent sunt: Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015 și Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020; Strategia „Educația 2020”, în baza căreia s-a elaborat Strategia Sectorială de dezvoltare în domeniul învățământului pentru anii 2014-2020. Elaborarea strategiilor a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de

descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor.

3. În scopul coordonării integrate a procesului de planificare strategică și sectorială în domeniile pasibile descentralizării, prevederile Strategiilor au fost corelate cu documentele de politici relevante, cu reforma administrației publice centrale, cu alte reforme ce reprezintă o continuitate operațională a acțiunilor Strategiilor sus menționate. Adoptarea Strategiilor de către Guvernul Republicii Moldova demonstrează angajamentul acestuia de a îmbunătăți gestionarea finanțelor publice și promovarea proceselor și sistemelor ce garantează responsabilitatea, transparența, respectarea drepturilor omului, în conformitate cu standardele și practicile europene.

4. Stabilirea unor principii și reguli care să conducă la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale, precum și dezvoltarea unor proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia, sunt condiții indispensabile pentru realizarea obiectivului de stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară pe termen mediu și lung, asumat în cadrul mai multor documente de politici și documente de planificare strategică ale Guvernului Republicii Moldova. Descentralizarea financiară are la bază un set de principii general acceptate în studiile realizate pe plan mondial în domeniul descentralizării și anume: principiul subsidiarității, corelarea veniturilor în raport cu responsabilitățile, echitatea veniturilor transferate variază direct proporțional cu nevoile financiare și invers proporțional cu capacitatea financiară, obiectivitatea, stimularea eficientă a sistemului de venituri transferate administrației publice locale, predictibilitatea, autonomia.

5. Noul sistem de finanțare a autorităților publice locale oferă

autonomie financiară deplină tuturor unităților administrativ-teritoriale. Acesta creează posibilitatea ca autoritățile administrației publice locale să-și organizeze propriile servicii fiscale și oferă capacitatea de a exercita complet și eficient toate competențele și responsabilitățile descentralizate privind stabilirea, constatarea, încasarea, controlul și urmărirea impozitelor și taxelor locale. Aceasta aduce beneficii economice, care presupun îmbunătățirea sistemului de alocare a resurselor și eficiența administrației. În plus, un sistem descentralizat este benefic pentru că poate atrage la nivel local mai multe resurse, care ulterior pot fi utilizate de către administrația publică locală în domeniile prioritare localității respective.

6. La fel se conștientizează că reforma privind descentralizarea financiară presupune și anumite riscuri și amenințări. În primul rând, este vorba de baza economică slabă a majorității administrațiilor publice locale, linia de start diferită a administrațiilor publice locale, precum și influența slabă și lipsa pârghiilor administrației publice locale asupra diminuării evaziunii fiscale și a economiei tenebre. Conservatismul și temerea unor conducători ai administrației publice locale de schimbări radicale, precum și capacitățile manageriale limitate ale administrației publice locale, de asemenea reprezintă aspecte negative ce necesită a fi depășite odată cu implementarea noului sistem de finanțare.

7. Noul sistem de finanțare a unităților administrativ-teritoriale stabilește noi modalități de elaborare a bugetului local. Acestea au la bază stimularea colectării veniturilor proprii de către administrația publică locală precum și îmbunătățirea treptată a alocării transferului cu destinație generală, ce se va baza pe un set de indicatori cum ar fi: capacitatea fiscală pe locuitor, numărul populației și suprafața teritoriului supus alocării. Nevoile de servicii publice este în funcție

de capacitatea financiară locală. Toate aceste prevederi vor spori gradul de transparență, de predictibilitate și de stabilitate.

8. Transferurile cu destinație specială vor fi alocate separat, pentru finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar și a competențelor delegate autorităților administrației publice locale de Parlament, la propunerea Guvernului.

9. Execuția bugetelor unităților administrativ-teritoriale este în limita resurselor financiare proprii disponibile și se efectuează prin Sistemul Trezorerial. Raportul anual privind execuția bugetului unității administrativ-teritoriale pe anul de gestiune se aprobă de către autoritatea reprezentativă și deliberativă cel târziu la data de 15 februarie a anului următor anului de gestiune.

10. Rezultatul schimbărilor propuse odată cu implementarea noului sistem de finanțare va fi evident prin consolidarea, lărgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale în fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii. Noul sistem de finanțare a administrației publice locale va avea un impact deosebit asupra consolidării și dezvoltării bazei de venituri proprii de către administrația publică locală. Cheltuielile administrației publice locale vor fi determinate pe baza veniturilor aflate la dispoziția unității administrativ-teritoriale. Colectarea mai bună a veniturilor proprii nu va influența sumele de echilibrare. Surplusul de venituri va rămâne la dispoziția autorității publice locale, fiind repartizat pentru nevoi prioritare.

În opinia noastră, pentru sprijinirea reformei în domeniul managementului finanțelor publice, ar fi recomandabile unele **măsuri de îmbunătățire** și facilitare a promovării strategiei de autonomie și descentralizare financiară la nivel local și anume:

1. În primul rând, este necesară o revizuire a modalității de

calcul a impozitelor pe imobil. Actuala estimare a impozitelor pe imobil duce la micșorarea veniturilor proprii a localității de referință. În țările europene impozitul pe imobil are o pondere însemnată în veniturile totale ale bugetului unităților administrativ-teritoriale respective, spre deosebire de situația existentă la noi în țară, unde imobilele sunt estimate după același principiu unic neținându-se cont de valoarea estimativă de piață a imobilelor. Ar fi necesară acordarea posibilității administrației publice locale de a aplica o cotă a impozitului în dependență de anumite criterii, indicatori specifici ca: amplasarea imobilului, investițiile din cartier și dotările imobilului, starea tehnică ș.a.

2. Este necesară o evaluare periodică a impactului noilor tipuri de venituri proprii și transferuri (inclusiv transferurile condiționate și de echilibrare, administrarea fiscală, granturile și împrumuturile, auditul intern și extern, achizițiile publice).

3. De asemenea, sunt necesare un set de alte măsuri aferente descentralizării financiare ce urmează a fi abordate prin schimbări regulatorii. Strategiile sectoriale vor furniza clarificări și ghidări suplimentare în privința transferurilor condiționate (cu destinație specială), subvențiilor, reglementărilor tarifare.

4. Ministerul Finanțelor, în calitate de lider al eforturilor de descentralizare, ar necesita o subdiviziune puternică de asigurare a relațiilor între nivelurile de administrație.

5. Tot de o importanță deosebită sunt activitățile continue de conștientizare și consolidare a capacității administrației publice locale de a implementa schimbările. În special, trebuie întărite capacitățile de elaborare a bugetelor locale și management financiar local în condițiile create de noul sistem de finanțare a administrațiilor publice locale.

6. La nivel local sunt multe probleme privind evidența fondului

funciar. Mulți deținători de terenuri sunt anonimi, au vize de reședință în alte localități și percepatorii fiscali nu pot colecta impozitul funciar. Această situație influențează negativ colectarea veniturilor proprii. De aceea propunem ca percepatorul fiscal local să aibă statut de inspector fiscal, pentru a putea lua măsuri cu răuplatnicii.

7. O altă problemă fiscală este legată de posesorii transportului de pasageri, care au reședință în localitate, dar licența o primesc, de exemplu la Chișinău, unde și plătesc impozitul. Apare o situație paradoxală, căci atunci când o astfel de persoană face declarația fiscală, eventuala returnare a venitului supraplătit la fisc este retrocedată din bugetul local, unde acesta își are reședința, pricinuind pagube bugetului local. Prin urmare, se cere o rectificare în politica fiscală, care ar face reguli logice în plata impozitelor și taxelor.

8. Autoritățile locale trebuie să fie abilitate cu dreptul de a impune taxe locale prin decizia consiliului local. În deosebi, este nevoie de taxă de salubritate diferențiată, decisă prin hotărârea acestui consiliu. Această măsură ar îmbunătăți aspectul infrastructural al localităților noastre.

9. Bugetele unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie elaborate pe program și performanță, orientate spre rezultate. Banul public cheltuit trebuie să fie măsurabil în indicatori de performanță (de resurse, de produs, de eficiență, de rezultat și de calitate). Orice program trebuie supus analizei cost-beneficiu (ACB) pentru a determina corelația dintre efect și efort.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative internaționale:

1. Carta Europeană a Autonomiei locale, semnată la Strasbourg 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.97;
2. Declarația universală cu privire la autonomia locală, adoptată la cel de-al 27-lea Congres Mondial al Uniunii Internaționale a Autorităților Locale, Rio de Janeiro, 1985.

Acte normative interne:

3. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1;
4. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Nr. 847-XIII din 24.05.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.03.1997, nr.19-20/197;
5. Legea privind administrația publică locală. Nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. nr. 116;
6. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16;
7. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015. Nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr.143-148/465;
8. Legea pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și a Planului de acțiuni pentru

- implementarea Strategiei. Nr. 205 din 28.09.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.01.2013, nr.1-5, art. nr. 4;
9. Legea privind finanțele publice locale. Nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253;
 10. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Nr. 267 din 01.11.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 262-267, din 22.11.2013.
 11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06.08.2013. "Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020." În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.08.2013, nr. 173-176, art. nr. 669;
 12. Hotărârea nr. 608 din 05.07.2010 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.07.2010, nr. 117-118;
 13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind clasificția bugetară, nr. 969-XIII din 24.07.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.11.1996, nr. 72;
 14. Hotărârea Guvernului nr. 688 din 10.06.2003 "Cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor, satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)". În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.06.2003, nr. 116-120;
 15. Hotărârea Guvernului nr. 689 din 10.06.2003 "Cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional". În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.06.2003, nr. 116-120;
 16. Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24.01.2006 „Cu privire la

- elaborarea Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (2013-2015)”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.02.2006, nr. 70 -73;
17. Hotărârea Guvernului nr. 83 din 24.01.2006 ”Cu privire la elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget.” În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.01.2012, nr. 21-24;
 18. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 39 din 10.03.1993 ”Cu privire la Trezoreria de Stat”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.1992, nr. 011;
 19. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 98 din 28.11.2005 ”Cu privire la aprobarea Normelor metodologice privind executarea de casă a mijloacelor bugetului public național prin Trezoreria de Stat a Ministerului Finanțelor.” În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.01.2006, nr. 13-15;
 20. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 108 din 16.08.2010 ”Privind constituirea grupului de lucru pentru descentralizare financiară”;
 21. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 109 din 16.08.2010 ”Referitor la Regulamentul cu privire la funcționarea Grupului de lucru pentru descentralizare financiară”;
 22. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 87 din 25.07.2012. ”Privind constituirea subgrupurilor de lucru din cadrul Grupului de lucru pentru descentralizare financiară”;
 23. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 22 din 28.02.2013 ”Cu privire la actualizarea componenței nominale a Grupului de lucru pentru descetralizare financiară”;
 24. Regulamentul ”Cu privire la mijloacele extrabugetare ale

- instituțiilor publice”, nr. 43 din 11 aprilie 2001. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.05.2001, nr. 52-54;
25. Regulamentul Trezoreriei Teritoriale. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.11.1996, nr. 72;
26. Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2013 și a estimărilor pe anii 2014-2015. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.

Literatura generală și de specialitate:

27. Cobzari Ludmila, Manole Tatiana. *Metodologia planificării bugetare: Elaborare de buget*. Chișinău, CEP USM. 2004. 230 p.;
28. Ghidul alesului local / elab. Tudor Deliu, Tatiana Manole, Andrei Groza [et al.]; coord. ed. Vasile Marina, Adrian Ionescu, Zinaida Adam. - Chișinău, 2011, 312 p.;
29. Ionescu C. *Principiile fundamentale ale democrației constituționale*. București. Editura Lumina Lex, 1997;
30. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale*. Chișinău. Ed. Epigraf, 2003, 239 p.;
31. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale: Teorie și aplicații*. Chișinău. Editura Cartier. 2000, 262 p.;
32. Manole Tatiana. *Finanțe publice: Teorie și aplicații*. Chișinău, 1998. 348 p.;
33. Manole Tatiana. Metodologia finanțării învățământului public: teorie și practică. – Ch.: “Tehnica-Info” SRL, 2010, 340 p.;
34. Manole Tatiana. Metode și tehnici de eficientizare în domeniul managementului finanțelor publice. Articol științific de sinteză.

- Ediție suplimentară la Revista teoretico-științifică “Economie și Sociologie”, Nr. 2 / 2013, 86 p.;
35. Manolescu Gh. *Buget: Abordarea economică și financiară*. București. Editura Economică, 1997, 170 p.;
 36. Moșteanu Tatiana. *Buget și trezorerie publică*. București. Editura Universitară, 2004; 165 p.;
 37. Platon Mihail. *Administrația publică*. Chișinău. Editura “Universul”, 2007;
 38. Popa Victor, Igor Munteanu, Victor Mocanu. *De la centralism spre descentralizare*. Chișinău. Editura Cartier, 1998;
 39. Roșcovan Mihai ș.a. *Descentralizare și autonomie locală. Modele europene pentru Republica Moldova*. Editura Epigraf, Chișinău 2012;
 40. Secrieru Angela. *Finanțe publice: instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*. Chișinău. Editura Epigraf. 2004, 424 p.;
 41. Văcărel Iulian și a. *Finanțele publice*. București, Ediția a VI-a. 2007. 686 p.

Publicații periodice

42. Buletinul informativ nr. 9 al Congresul Autorităților Locale din Moldova;
43. Manole Tatiana. *Finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală: comentarii asupra proiectului de Lege*. Institutul de Economie, Finanțe și Statistică al AȘM. Revista „AKADEMOS” – Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă, nr. 1 (20), 2011. Editura AȘM. Pag. 43-47;
44. *Reforma de Descentralizare: cadrul normativ și instituțional, obiective, precondiții*. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direcția politici de descentralizare. Noiembrie, 2010.

Alte surse:

45. Direcția Generală Finanțe: Raport privind executarea bugetului raionului Călărași la 1 ianuarie 2012;
46. Ghid. Bugetul local și implicarea cetățenilor în controlul social asupra utilizării banilor publici. Chișinău 2009;
47. Notă informativă. Proiectul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale;
48. Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative;
49. Notă informativă. Proiectul Nomenclatorului competențelor administrației publice locale I/II, administrației publice centrale;
50. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: ”Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014”;
51. Proiectul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale; Guvernul Republicii Moldova, 2011;
52. Regulamentul privind modul de aplicare a costului standard per elev pentru instituțiile de învățământ primar și secundar general, finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale (MO al Republicii Moldova din 5 octombrie 2012, Nr. 209-211 (4247-4249));
53. Xavier Frège. Descentralizarea. Traducere din limba franceză de Liliana Șabac și Andrei Petrescu. Editura HUMANITAS, Paris, 1986; București, 1991, 126 p.;
54. Educația - 2020. Strategia Sectorială de Dezvoltare pentru anii 2014-2020. Ministerul Educației al Republicii Moldova, 2013 (Proiect);
55. Codul Educației (Lansat de Ministerul Educației al Republicii Moldova pentru dezbateri publice la 13.11. 2013) și aprobat de

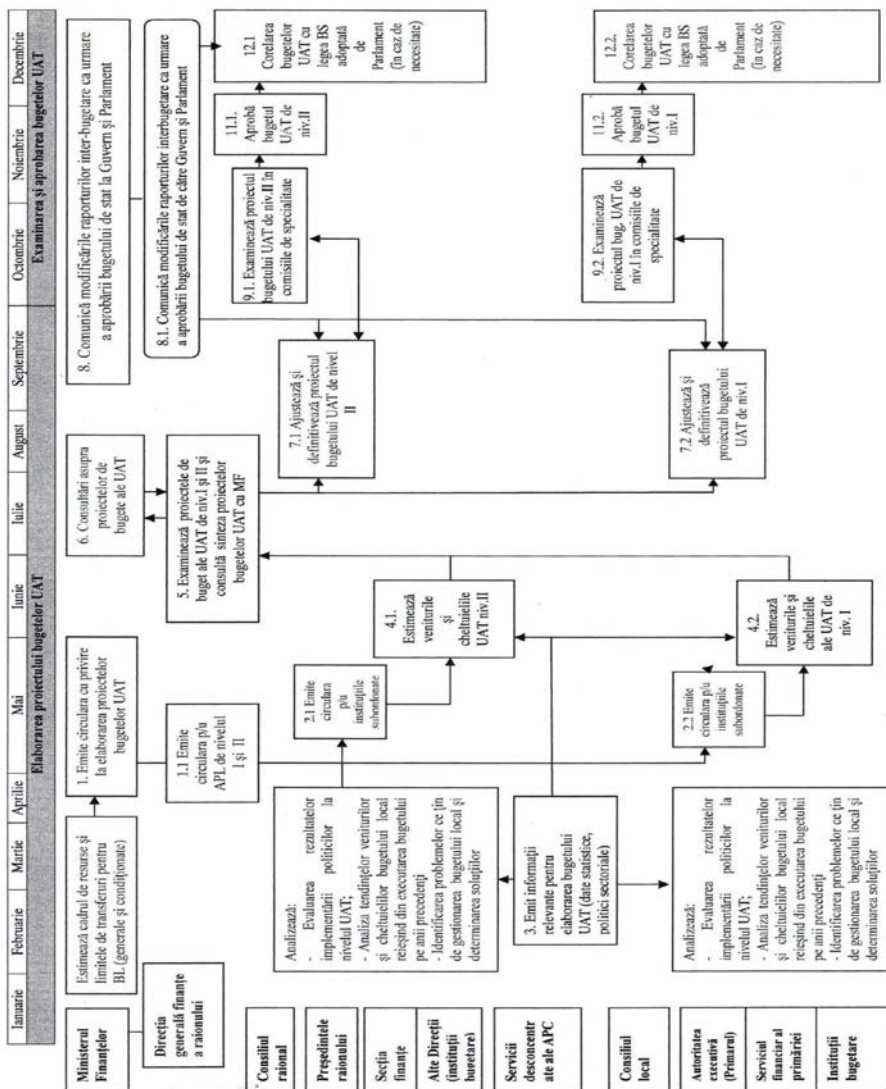
Parlamentul Republicii Moldova la 18 iulie 2014;

- 56. Strategia Națională de Dezvoltare. „Moldova -2020”. Aprobata prin Legea Nr. 166 din 11 iulie 2012;
- 57. Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2015 și a estimărilor pe anii 2016-2017. / Anexa nr. 1 la circulara Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 06/2-07 din 12.06.2014/.

Pagini web:

- 58 .www.mf.gov.md
- 59 .www.lex.justice.md
- 60. www.avempolitici.gov.md
- 61. www.statistica.md
- 62. www.calm.md
- 63. www.descentralizare.gov.md

Fluxul de informații în procesul de elaborare și aprobare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale



Anexa 2

**Repartizarea veniturilor proprii, a defalcărilor
de la impozitele și taxele de stat și a transferurilor
pe nivele de bugete**

Tipuri de venituri	Sate/comune, orașe/ municipii, cu excepția mun. Bălți și Chișinău	Orașe reședință de raion	Bugete raionale	Bugetul central al UTA cu statut juridic special*	Municipiul	
					Bălți	Chi- șinău
1	2	3	4	5	6	7
Venituri proprii: - impozitul pe bunurile imobiliare; - taxa pentru patenta de întreprinzător; - taxele locale aplicate, în conformitate cu Codul fiscal; - încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al UAT;	- - - -	- - - -	-	-	- - - -	- - - -
- alte venituri prevăzute de legislație; - taxele pentru resursele naturale;	-	-	- -	- -	- -	- -
<i>Defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, colectat în teritoriul UAT respective</i>	75%*	20%*	25%	100%*	45%	50%
<i>Defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor juridice, colectat pe teritoriul UTA cu statut juridic special</i>				100%*		
<i>Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova</i>			50%	50%*	50%	50%
<i>taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul UTA cu statut juridic special</i>				100%*		
<i>Accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul UTA cu statut juridic special</i>				100%*		
<i>Transferuri cu destinație generală</i>	- *	- *	-			
<i>Transferuri cu destinație specială</i>	- *	- *	-	-	-	-

Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități

* În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome (în continuare – UTA) cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat, lăsate prin Legea privind finanțele publice locale la dispoziția bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

Sursa: *Note Metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2015 și a estimărilor pe anii 2016-2017 (Anexa nr.1 la circulara MF nr. 06/2-07 din 12.06. 2014).*

Cote și scutiri personale anuale

	2014 Stabilit	Proгноzat		
		2015	2016	2017
1	2	3	4	5
Mărimea grilelor de venit impozabile pentru persoanele fizice (lei anual)	<27852 >27852	<29 052 >29 052	<30 480 >30 480	<32 004 >32 004
Cotele impozitului pentru venitul persoanelor fizice (%)	7 18	7 18	7 18	7 18
Scutirea anuala personala (lei)	9516	9924	10416	10932
Scutirea anuala personala majora (lei)	14148	14760	15480	16254
Scutirea anuala pentru persoanele întreținute (lei)	2124	2220	2328	2448
Tariful contribuții individuale pentru asigurarea sociala de stat obligatorie (din venit, %)	6,0	6,0	6,0	6,0
Prima de asigurare medicala obligatorie (din venit, %)	4,0	4,0	4,0	4,0

Sursa: Note Metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2015 și a estimărilor pe anii 2016-2017 (Anexa nr.1 la circular MF nr. 06/2-07 din 12.06. 2014).

Redactor-șef al Complexului Editorial: **Iulita Bîrcă**

Redactare: **Silvia Golban**

Machetare: **Andrian Sclifos**

Tehnoredactare: **Nadejda Tîmbur**

Coperta: **Alexandru Sandulescu**

Bun de tipar 01. 07. 2014. Tirajul 100 ex.
Coli de tipar conv.8,35. Coli de autor: 10,15.
Formatul A 5. Com.12

Complexul Editorial, INCE,
MD 2068. Chișinău, str. Ion Creanga, 45.
fax. (+37322) 74-37-94, tel.: (+37322) 50-11-30
www.ince.md, bircailuta@mail.ru