REALIZAREA DESCENTRALIZĂRII FINANCIAR-FISCALE A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

ACHIEVEMENT OF THE FINANCIAL-FISCAL DECENTRALIZATION OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Elena BOBEICA,
master în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract

Regarding the achievement of the financial-fiscal decentralization within the administrative-territorial units there is a multitude of shortcomings and which refer both to the imperfect legal regime of the administrative-territorial units, and to a real lack of efficient financial and tax decentralization. Therefore, the present study aims to analyze the main problems and ultimately to come up with certain conclusions and recommendations that are supportive of the modernization and reform efforts aimed at building a real and efficient financial and fiscal decentralization of the administrative-territorial units.

Actualitatea și necesitatea unei analize privind problematica autonomiei financiar-fiscale pornește de la importanta realizării acestei forme de autonomie ca element constitutiv în dezvoltarea capacităților administrative ale unităților administrativ-teritoriale. Respectiv, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, și noul cadru legislativ vine să substituie regimul juridic al relațiilor financiar-bugetare, care a fost în vigoare un deceniu întreg. Legea Nr.847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar a căzut în desuetudine, fiind practic totalmente abrogată (cu excepția

doar a unor articole, care au continuat să fie aplicate până la data de 31 decembrie 2015, ulterior fiind și ele abrogate definitiv).

Situația nou creată vine să reconfigureze într-o oarecare măsură și unele aspecte ce țin de descentralizarea financiar-fiscală a unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova.

Din punct de vedere doctrinar, descentralizarea fiscală conține aspectele financiare ale transferului de autoritate de la nivel central la nivelurile regional și local. În prezent, *descentralizarea fiscală* este un termen actual, autorii europeni și americani utilizează termenii alternativi de „relații financiare central-locale (sau interguvernamentale)" și, respectiv, de „federalism fiscal" – o sintagmă destul de nouă pentru literatura de specialitate din Republica Moldova.

Descentralizarea fiscală include două aspecte corelate. Primul se referă la separarea responsabilităților privind cheltuielile și a surselor de venit la diverse niveluri de guvernare (național, regional, local etc.). Cel de al doilea se referă la gradele de libertate de acțiune oferite guvernărilor regionale și locale în ceea ce privește stabilirea cheltuielilor și surselor bugetare (atât la nivel global, cât și detaliat).

Aceste dimensiuni combinate au un impact semnificativ asupra realității descentralizării, atât sub aspect politic, cât și sub aspect administrativ. Nivelurile reale ale puterii și ale responsabilității pe care le exercită guvernările regionale și locale depind, în principal, de următoarele aspecte:

1) gama de servicii publice pe care le finanțează;
2) corespunderea surselor de venit la aceste responsabilități;
3) nivelul opțiunilor reale privind modul de alocare a fondurilor bugetare pentru serviciile individuale;
4) posibilitatea stabilirii nivelurilor impozitelor și cheltuielilor (ambele permițând autorităților regionale și locale să varieze nivelul cheltuielilor și să le facă răspunzătoare în fața contribuabililor).

Realitățile de ultimă oră ne demonstrează că autoritățile publice locale din Republica Moldova invocă frecvent lipsa unei autonomii financiare reale și a unei descentralizări fiscale.

Totodată, stabilirea unor principii şi reguli care să conducă la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale, precum şi dezvoltarea unor proceduri transparente privind formarea şi administrarea bugetului public naţional şi a componentelor acestuia, sînt condiţii indispensabile pentru realizarea obiectivului de stabilitate macroeconomică şi durabilitate financiară pe termen mediu şi lung, asumat în cadrul mai multor documente de politici şi documente de planificare strategică ale Guvernului.

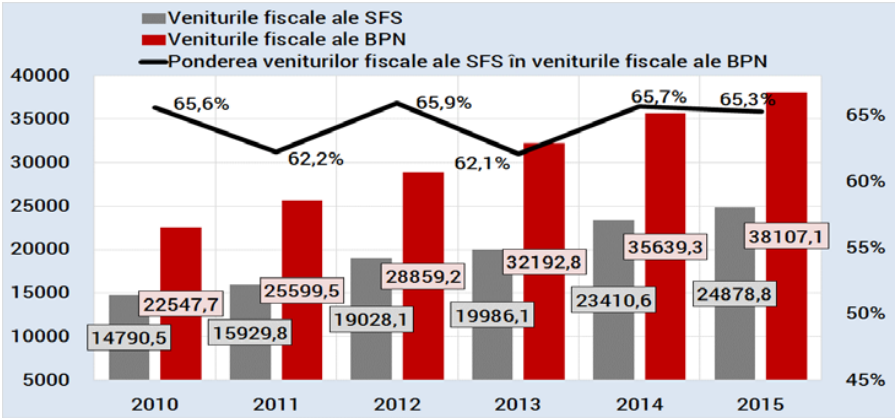
Cu atât mai mult, prin Acordul de Asociere RM-UE, Republica Moldova s-a angajat să democratizeze procesele interne și să ofere o autonomie reală și funcțională autorităților publice locale.

Totodată, având în vedere obiectivul Republicii Moldova de integrare europeană, fortificarea disciplinei bugetar-fiscale şi sporirea transparenţei în acest domeniu prin implementarea bunelor practici internaţionale, reprezintă obiective primordiale, care urmează a fi realizate în contextul angajamentelor asumate.

Constatăm că datele statistice ne demonstrează cu prisosință că veniturile fiscale au constituit mereu sursa principală de venituri, atât pentru administrația publică centrală, cât și în mod special pentru unitățile administrativ-teritoriale.

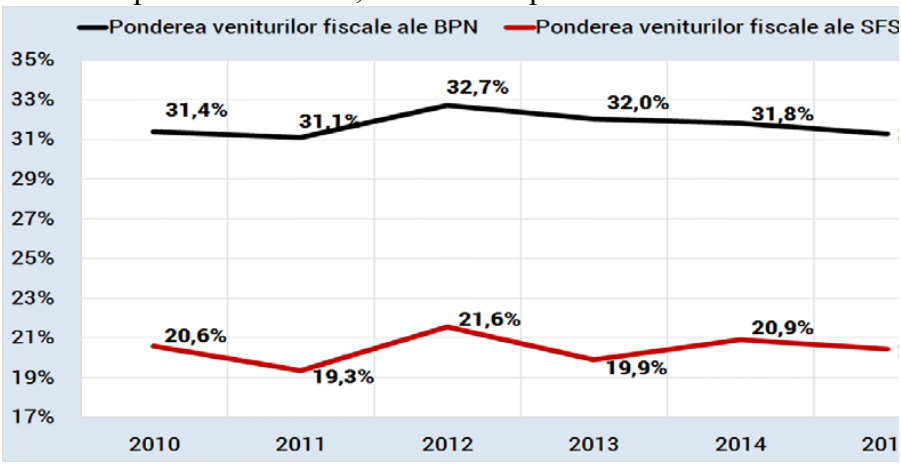
În această ordine de idei, sunt relevante datele din fig.1 și fig.2 expuse mai jos:

Figura 1 – Ponderea veniturilor fiscale în cadrul bugetului public național din Republica Moldova, în dinamică pe anii 2010-2015



Sursa: SFS (veniturile fiscale ale SFS), Ministerul Finanțelor (veniturile fiscale ale BPN)

Figura 2 – Ponderea veniturilor fiscale în cadrul Produsului Intern Brut al Republicii Moldova, în dinamică pe anii 2010-2015



Sursa: SFS (veniturile fiscale ale SFS

În ce privește descentralizarea financiar-fiscală a unităților administrativ-teritoriale, cercetările noastre au stabilit existența a două dimensiuni fundamentale privind abordările în cauză: cercetări realizate de către savanții în domeniul dreptului și cercetări realizate de către savanți în domeniul științelor economice.

În rezultatul cerectărilor, sunt constatate realitățile de astăzi și anume - administrația publică locală se confruntă cu existența unor carențe în ce privește descentralizarea financiar-fiscală a unităților administrativ-teritoriale.

Datorită faptului că autonomia financiară a autorităţilor administraţiei publice locale asigură suportul material al funcţionării autonomiei administrative, considerăm absolut corectă afirmația că nu se poate realiza o autonomie locală administrativă fără o autonomie locală financiară veritabilă [1, p.570].

Comunităţile locale îşi cunosc cel mai bine posibilităţile proprii privind resursele băneşti de provenienţă publică şi mai ales nevoile de realizare a serviciilor publice, pe plan local, care trebuie acoperite prin cheltuieli.

Administraţia publică locală în Republica Moldova, ca de altfel în toate statele democratice, se realizează pe baza principiilor descentralizării şi autonomiei locale. Constituţia Republicii Moldova reglementează că „Administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităților publice locale și consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit” [2]. Autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în sate şi oraşe sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Consiliile locale şi primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome şi rezolvă treburile publice din sate şi oraşe [3].

Cadrul legislativ actual urmărește delimitarea patrimoniului public aflat în proprietatea unităţilor administrativ-teritoriale de cel

aflat în proprietatea statului, [4] instrumentelor administrative necesare autorităţilor locale pentru îndeplinirea atribuţiilor ce revin acestora, asigurarea condiţiilor pentru asumarea responsabilităţii privind dezvoltarea locală.

În contextul procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, dezvoltarea autonomiei locale trebuie să aibă la bază principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale. Carta obligă semnatarii să aplice regulile de bază ce guvernează independenţa politică, administrativă şi financiară a autorităţilor locale. Gradul de autonomie de care se bucură o autoritate locală poate fi privit ca o piatră de încercare pentru democraţia reală. Între procesul de descentralizare şi cel de consolidare a democraţiei există o relaţie directă. Autonomia locală şi descentralizarea serviciilor publice reprezintă garanţia stabilităţii unei democraţii funcţionale.

Carta Europeană a Autonomiei Locale enumera în art. 9 mai multe principii generale pe care statele, inclusiv Republica Moldova, trebuie să le respecte [5]:

a) colectivităţile locale au dreptul, în cadrul politicii economice naţionale, la resursele proprii adecvate, de care să poată dispune liber, în vederea exercitării atribuţiilor lor;

b) resursele financiare ale colectivităţilor locale trebuie să fie proporţionale cu responsabilităţile stabilite pentru ele prin Constituţie sau lege;

c) cel puţin o parte din resursele financiare ale colectivităţilor locale trebuie să provină din impozite şi taxe locale, al căror nivel au competenţă să îl stabilească, în limitele legii;

d) sistemul financiar din care fac parte resursele de care dispun comunităţile locale trebuie sa fie suficient de diversificat şi dinamic, încât să le permită să urmărească, pe cât posibil, evoluţia reală a costurilor exercitării competenţelor proprii;

e) protecţia colectivităţilor locale mai slabe din punct de vedere financiar impune instituirea unor proceduri de ajustare sau a altor măsuri echivalente care să corijeze efectele repartiţiei inegale a

potenţialelor surse de finanţare, cât şi sarcina financiară care le revine acestora. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de opinie a colectivităţilor locale în cadrul propriului lor domeniu de responsabilitate;

f) colectivităţile locale trebuie să fie consultate, într-o manieră adecvată, asupra modalităţilor în care le vor fi alocate resursele redistribuitei;

g) subvenţiile acordate colectivităţilor locale nu trebuie să fie destinate, în măsura în care este posibil, finanţării unor proiecte expres specificate. Acordarea subvenţiilor nu trebuie să aducă atingere libertăţii fundamentale a autorităţilor locale de a-şi stabili politici
proprii în domeniul de competenţă;

h) în scopul finanţării propriilor obiective de investiţii, colectivităţile locale trebuie să aibă acces, conform legii, la piaţa naţională de capital.

Gradul de descentralizare financiară rezultă din: independenţa totală sau parţială în formarea veniturilor; competenţa atribuită pentru contractarea şi garantarea împrumuturilor; asigurarea echilibrului bugetar şi gestionarea deficitului sau excedentului bugetar; după modul cum administraţiile publice locale au dreptul de a hotărî impozite şi taxe locale; din raportul de independenţă a bugetului local faţă de celelalte verigi superioare [1, p.572].

În Republica Moldova, Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanţele publice locale stabileşte normele privind formarea, administrarea, angajarea, utilizarea, controlul resurselor financiare ale unităţilor administrativ-teritoriale şi ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi responsabilităţile autorităţilor administraţiei publice locale şi ale instituţiilor publice implicate în domeniul finanţelor publice locale [6]. Totodată, prevederile Legii nr.397 din 16.10.2003 urmează a fi coroborate cu cele ale Legii Nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale [7]. Aceste acte normative definesc bugetul local ca document

prin care sunt prevăzute şi aprobate veniturile şi cheltuielile unităţilor administrativ-teritoriale. *Fiecare sat, comună, oraş, municipiu, întocmesc bugete locale în condiţii de autonomie. Între aceste bugete nu sunt relaţii de subordonare.*

Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006 reglementează regimul autonomiei locale. Conform acestei legi, principiul autonomiei locale presupune dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă treburile publice [8].

Indiferent de gradul de autonomie a comunităţilor locale, se consideră că la descentralizarea financiară trebuie avute în vedere anumite **principii** pentru a asigura stabilitatea finanţelor publice ale ţării: principiul diversităţii; principiul echivalenţei în finanţarea serviciilor publice; principiul acceptării costului descentralizării determinat de diferenţele fiscale regionale; principiul redistribuirii şi stabilirii centralizate deoarece comunităţile locale nu dispun de instrumentele macroeconomice necesare; principiul compensării fluxurilor financiare dintre colectivităţi, cauzate de transferurile involuntare de venituri pe seama deosebirilor economice; principiul asigurării serviciilor vitale, sarcină ce cade în seama autorităţilor centrale; principiul accesului echitabil la resurse financiare publice, prin compensarea minusului de resurse prin transferuri guvernamentale pe baza unor reguli prestabilite; principiul echilibrului financiar, prin care resursele financiare publice sunt redistribuite pentru acoperirea cheltuielilor cu funcţionarea sectorului public.

În **concluzia** cercetarilor pe care le-am elucidat în acest demers științific, am putea menționa:

1. Administrația publică locală posedă o autonomie financiar-fiscală limitată în ceea ce privește alocarea și administrarea resurselor corespunzătoare responsabilităților care le revin.

2. În unitățile administrativ-teritoriale deficitele bugetare sunt acoperite de transferurile de la stat, respectiv autoritățile publice locale nu sunt stimulate în direcția sporirii veniturilor locale. Lucrurile au loc invers: guvernările locale care reușesc să își sporească veniturile pot fi limitate de către Ministerul de Finanțe, prin reducerea sumelor transferate.
3. Practic toate unitățile administrativ-teritoriale generează venituri insuficiente din sursele locale.
4. Autoritățile publice locale sunt forțate să se bazeze pe impozitele pe terenuri și pe proprietăți, acestea constituind principalele lor surse discreționare de venituri locale.
5. În prezent, dezvoltarea de piețe de credite și de obligațiuni municipale nu este nici fezabilă și nici realistă; acest aspect va fi pus la punct doar după elaborarea unui cadru legal și fiscal adecvat.
6. În iulie 2014 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Nr.181 din 2014 a finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care vine să înlocuiască vechiul cadrul legal, substituind vechea Lege Nr.847 din 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Un accent deosebit în cadrul Legii Nr.181 din 2014 se pune pe domeniul finanțelor publice locale.
7. În cadrul veniturilor proprii, cele mai importante sunt impozitele şi taxele locale. Autorităţile administraţiei publice locale stabilesc, constată, controlează şi urmăresc încasarea impozitelor, taxelor şi a altor venituri proprii. Veniturile proprii sunt insuficiente faţă de necesităţile financiare solicitate pentru desfăşurarea activităţilor. Unele autorităţi ale administraţiei publice locale sunt nepregătite, nu dispun de personal calificat pentru desfăşurarea în bune condiţii a activităţii de stabilire, constatare, control şi încasare a impozitelor şi taxelor locale.
8. Din analiza cheltuielilor bugetelor locale se constată că marea lor majoritate sunt pentru funcţionare (cheltuieli de personal, cheltuieli materiale) şi foarte puţine sunt cheltuieli pentru

investiţii (cheltuieli de capital), aspect ce denotă o libertate de acţiune mică a autorităţilor administraţiei publice locale. Neefectuarea de cheltuieli pentru investiţii arată că entităţile publice locale nu se dezvoltă, fapt pentru care acestea nu pot creşte cantitatea şi calitatea serviciilor publice oferite comunităţilor pe care le reprezintă.

9. Descentralizarea administraţiei publice duce la descentralizarea financiară, la creşterea resurselor financiare ale autorităţilor administraţiei publice locale, aspect ce impune perfecţionarea controlului financiar în scopul creşterii eficacităţii şi eficienţei în utilizarea acestor resurse.

Cu titlu de **recomandări** de natură să aducă îmbunătățiri procesului fortificării descentralizării financiar-fiscale a unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova, am putea evidenția următoarele:

1. Ministerul Finanțelor ar trebui să elaboreze un Comentariu sau un Ghid metodic de aplicare a prevederilor Legii Nr.181 din 2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, fapt care ar facilita activitatea financiar-fiscală a administrației publice locale.
2. Autoritatea centrală de resort trebuie să aibă o capacitate puternică și adecvată de monitorizare și de evaluare a procesului de descentralizare fiscală.
3. Procesul „controlabil” și secvențial de descentralizare fiscală necesită implicarea guvernării centrale în domeniile evaluării financiare, controlului financiar (*audit*-ului), regulilor de acordare a împrumuturilor și regulilor unificate de alocare a subvențiilor. Unele organe de autoguvernare locală necesită acordarea de asistență tehnică, mai ales în domenii precum evaluarea financiară, managementul fondurilor publice, administrația fiscală, prelucrarea datelor financiare și dezvoltarea de proiecte.

4. Reformarea unităților administrativ-teritoriale, în scopul stabilirii unor dimensiuni optime ale acestora pentru eficientizarea activităților de guvernare. Reforma trebuie să pună accent pe crearea unor comunități teritoriale independente din punct de vedere economic și financiar.
5. În scopul încurajării guvernărilor locale în direcția unor planificări financiare pe termen lung, contribuțiile bugetelor comunităților teritoriale la bugetele de nivel superior ar trebui definite pe termen lung.
6. Instruirea funcționarilor guvernărilor locale în domeniul tehnicilor moderne de management financiar (cum ar fi maximizarea veniturilor, prognozarea veniturilor și a cheltuielilor, definirea indicatorilor fiscali etc.). Aceasta ar ajuta guvernările locale să ia decizii mai eficiente și mai prompte privind utilizarea resurselor bugetare limitate

Referințe bibliografice

1. I. Văcărel şi colab. **Finanțe publice**. Editura Didactică și Pedagogică. București, 1999. p. 570.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 (republicată). Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.78 din 29.03.2016. art.Nr.140.
3. Legea Republicii Moldova Nr.436 din 28.12.2006 privind **administrația publică locală** Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.32-35 din 09.03.2007. art.Nr.116.
4. Legea Republicii Moldova Nr.523 din 16.07.1999 cu privire la **proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale**, art art.1(6), Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.124-125 din 11.11.1999. art.Nr.611.
5. **Carta europeană** a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. A se vedea:legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/carta-europeana-a-autonomiei-locale.php (vizitat: 09.11.2017).

6. Legea Republicii Moldova Nr.397 din 16.10.2003 privind **finanțele publice locale** (republicată). Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.397-399 din 31.12.2014. art.Nr.703.
7. Legea Republicii Moldova Nr.181 din 25.07.2014 **finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale**. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.223-230 din 08.08.2014. art.Nr.519.
8. Legea Republicii Moldova Nr.435 din 28.12.2006 privind **descentralizarea administrativă** Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.29-31 din 09.03.2007. art.Nr.91.