CZU: [336.132.11 + 336.142.5](478+498) **https://doi.org/10.59295/sum11(5)2025_05**

FINANȚELE PUBLICE LOCALE – ASPECTE CONCEPTUALE ȘI LEGISLATIVE

Eugenia GHEORGHIȚA,
Departamentul Finanțe și Bănci, Universitatea de Stat din Moldova

Statul, pentru a-și îndeplini funcțiile, realiza obiectivele atât pe termen lung, cât și pe termen scurt are nevoie de resurse financiare, care sunt obținute prin acumularea de venituri din diferite surse. Toate aceste resurse trebuie gestionate eficient pentru optimizarea și acoperirea cheltuielilor. Finanțele reprezintă procesele economice de procurare și utilizare a resurselor financiare, acestea se împart în finanțe publice (centrale și locale) și private. Finanţele publice locale sunt parte integrantă a finanţelor publice, dar au aspecte individuale ce le caracterizează și anume: aspecte conceptuale și cele legislative, numărul unităţilor administrativ – teritoriale din ţară, gradul economico – social de dezvoltare și trăsăturile specifice locale. Scopul cercetării este studierea aspectelor teoretice ale domeniului finanțelor publice locale și legislative, comparativ cu România, pentru preluarea bunelor practici, care ar duce la îmbunătățirea procesului bugetar prin alocarea și gestionarea mai eficientă a resurselor financiare locale.

Cuvinte-cheie*: finanțe, finanțe publice, finanțe publice locale, funcții, buget, legislație.*

LOCAL PUBLIC FINANCE – CONCEPTUAL AND LEGISLATIVE ASPECTS

The state needs financial resources to fulfill its functions and achieve its objectives. Financial resources are the accumulation of income from various sources. All these resources must be managed efficiently to optimize and cover the expenses. Finances represent the economic processes of procuring and using financial resources, they are divided into public (central and local) and private finances. Local public finances are an integral part of public finances, but they have individual aspects: conceptual and legislative aspects, the number of administrative-territorial units in the country, the economic-social degree of development and specific local features. The purpose of the research is to study the theoretical aspects of the field of local public finance and legislation, compared to Romania, in order to take over good practices, which would lead to the improvement of the budget process through more efficient allocation and management of local financial resources.

Keywords: *finance, public finance, local public finance, functions, budget, legislation.*

Introducere

În țările lumii, implementarea și realizarea mecanismelor de actualizare a finanțelor publice au devenit una din cele mai importante părți ale procesul folosirii resurselor financiare publice. În ultima perioadă în Republica Moldova a fost inițiat un proces amplu de reformare a finanțelor publice atât centrale, cât și locale și anume prin acțiuni de modernizare a instituțiilor bugetare și adaptarea legislației la standardele Uniunii Europene. Pentru a asigura un sistem eficient și transparent al finanțelor publice locale, obiectivele schimbărilor în domeniu se concentrează pe: modernizarea procesului de gestiune a bugetului și anume elaborarea, executarea și raportarea acestuia; îmbunătățirea evidenței contabile și a sistemului public de control intern, armonizarea legislației la standardele internaționale. Tema investigată este actuală şi importantă pentru economia țării, pentru politica financiară și anume la aspectul finanţelor publice locale. Deoarece, ca și finanțele publice centrale, cele locale au o importanță majoră în parcursul socioeconomic al Republicii Moldova, iar eficiența managementului finanțelor publice locale va asigura o gestiune și încasare mai mare a rezultatelor financiare importante în dezvoltarea economică a țării.

Finanțele publice locale au un rol considerabil pentru economia țării, ca parte integrantă a finanțelor publice, în același timp ocupă un loc esențial în procesul transformării societăților contemporane care sunt angajate în realizarea descentralizării (administrative, financiare și fiscale) a unităților administrativ–teritoriale. Finanțele publice locale au o contribuție majoră și în Bugetul Public Național, fiind un element de

acumulare a resurselor financiare prin aplicarea și atragerea proiectelor de nivel național, internațional și a investițiilor străine. Din acest motiv prezintă interes studierea aspectelor teoretice ale domeniului finanțelor publice locale și legislația care are scopul de a reglementa, comparativ cu alte state, în cazul dat România, pentru preluarea bunelor practici.

Metodologia cercetării

Rezultatele cercetărilor expuse în prezentul articol au fost obținute prin folosirea unor metode tradiționale de cercetare, precum *analiza și sistematizarea* informației din sursele: bibliografice și cele oficiale ale instituțiilor publice (Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Ministerul Finanțelor al României), cât și legislația din domeniu. Analiza ca metodă, reprezintă acumularea parametrilor informaționali în volum suficient pentru cercetarea situației actuale, dar și de retrospectivă și perspectivă. Obiectivele analizei se realizează prin soluționarea anumitor probleme ce au o corelație reciprocă. Sistematizarea dispune elementele unei științe, unei doctrine, organizat, într-un sistem, în cazul dat sistemul financiar public, componenta finanțele locale. *Metoda descriptivă* care are ca obiectiv descrierea situației în domeniul cercetat și anume din punct de vedere conceptual și esențial. Prin această metodă a fost expus aspectul legislativ al finanțelor publice locale. *Metoda comparativă* prin care s-au evidențiat aspectele comune, dar și diferențele de concepte și aspecte legislative ale finanțelor publice locale.

Rezultatele obținute și discuții

Finanțele publice reprezintă ansamblul resurselor financiare colectate și gestionate de către stat, destinate îndeplinirii funcțiilor și responsabilităților sale [2].

În Republica Moldova, în dependență de nivelul de administrare, finanțele publice pot fi (figura 1):

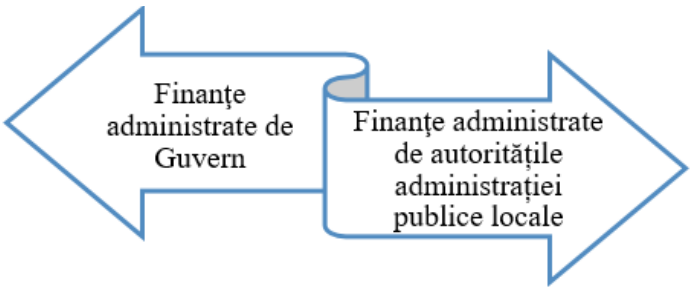


Figura 1. Clasificarea finanțelor publice în funcţie de nivelul de administrare

Sursa: *elaborată de autor în baza [11]*

Acel compartiment al finanţelor publice care ne suscită în mod special interesul este reprezentat de finanţele publice locale, sunt parte integrantă a finanţelor publice naţionale.

Finanțele publice locale reprezintă relațiile economice prin care se formează și se folosesc resursele financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale, fără o contraprestație directă și imediată, având ca scop satisfacerea nevoilor sociale, culturale și economice, precum și furnizarea de servicii publice de către autoritățile administrației publice locale [4].

Finanţele publice locale au caracteristici specifice (tabelul 1) față de finanțele publice și anume:

Tabelul 1. Caracteristicile finanțelor publice locale

Caracteristici specifice Finanțelor publice locale	Resursele financiare se acumulează şi se folosesc la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale
	Resursele financiare sunt în funcție de structura administrativ-teritorială a țării
	Contribuția impozitelor şi taxelor în acumularea resurselor financiare locale au materia și obiectul impozabil specific celor locale
	Contribuabilii impozitelor şi taxelor locale sunt persoanele fizice şi juridice stabilite de actele legislative generale sau prin cele ale autorităţilor administraţiei publice locale
	Resursele financiare ce se acumulează şi se folosesc la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale sunt gestionate de autorităţile administraţiei publice locale
	Resursele financiare ale unităţilor administrativ-teritoriale depind de forma de organizare și de competențele autorităţilor administraţiei publice locale

Sursa: *elaborat de autor în baza [2]*

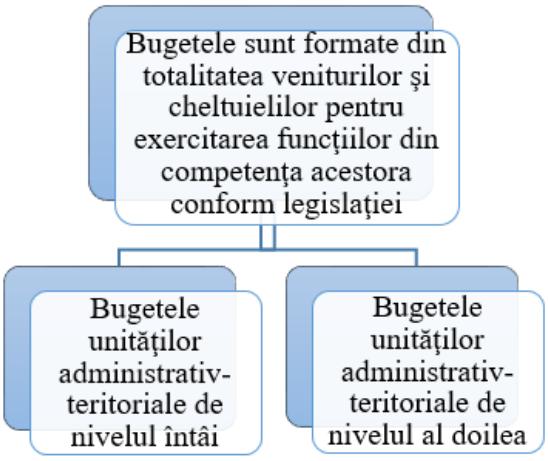


Figura 2. Componentele finanțelor publice locale
Sursa: *elaborată de autor în baza [1]*

Finanțele publice locale constituie o componentă a finanțelor publice, alături de cele ale administrației centrale, și reflectă relațiile economice prin care se colectează și se utilizează resurse financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale, având scopul de a răspunde nevoilor colective, precum educația, cultura, asistența socială, serviciile publice și dezvoltarea locală [3].

Conform *Legii finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, finanţele publice* sunt ansamblul relaţiilor economice care formează şi administrează resursele bugetelor care fac parte din bugetul public naţional, datoria de stat, datoria unităților administrativ-teritoriale şi a altor active publice [7].

Conform *Legii privind finanţele publice locale nr. 397 din 16.10.2003* - „finanţele publice locale sunt parte integrantă a sistemul finanţelor publice şi includ” [6]:

Finanțele publice locale sunt parte integrantă a sistemului finanțelor publice și includ (Figura 2) „bugetele unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul I şi nivelul II, care reprezintă totalitatea veniturilor şi cheltuielilor pentru exercitarea funcţiilor din competenţa acestora” [7].

Finanţele publice locale realizează relațiile economice în procesul de formare, distribuire și folosire a fondurilor băneşti locale. Respectiv finanțele publice locale au două (Figura 3) funcții de bază ale finanțelor:

Funcţia de repartiţie a finanţelor publice locale – reprezintă acumularea resurselor financiare locale și redistribuirea acestora pentru nevoile colectivității locale. Între acumularea și redistribuirea resurselor există o interconexiune. Formarea resurselor financiare la nivelul unităţilor administrativ- teritoriale se realizează în vederea satisfacerii nevoilor colective. Distribuirea resurselor financiare locale este pentru realizarea acţiunilor sociale, culturale, economice și a serviciilor - depind de formarea resurselor financiare. Resursele băneşti locale se formează din: impozite și taxe locale, venituri nefiscale, venituri cu destinaţie specială și se completează prin defalcări şi transferuri de la bugetul de stat.

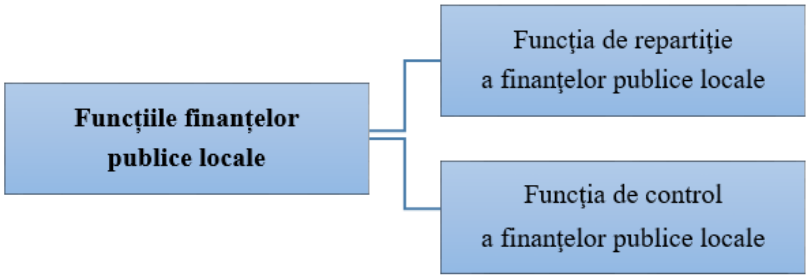


Figura 3. Clasificarea funcțiilor finanțelor publice locale
Sursa: *elaborată de autor în baza [1]*

Funcţia de control a finanţelor publice locale urmărește supravegherea procesului de colectare și alocare a resurselor financiare locale, realizarea cheltuielilor, gestionarea patrimoniului public și privat, precum și utilizarea eficientă a resurselor financiare, în conformitate cu reglementările legale.

Pentru a asigura un sistem eficient de finanțe publice locale, legislația și reglementările normative trebuie să fie aliniate la Carta Europeană a Autonomiei Locale (CEAL) și la Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”.

Carta europeană a autonomiei locale garantează independența politică, administrativă și financiară a autorităților locale, prevede respectarea, recunoașterea și includerea principiului autonomiei financiare în legislația internă.

Strategia Națională de Descentralizare este documentul-cheie de politici în domeniul administrației publice locale, stabilind mecanismele naționale pentru promovarea descentralizării și garantarea unei autonomii reale pentru autoritățile publice locale.

Strategia definește obiectivele și sarcinile pe termen mediu (3–5 ani) pentru implementarea priorităților de descentralizare a puterii și consolidarea autonomiei locale, în conformitate cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale (CEAL). Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt aliniate experienței europene, sprijină aspirațiile de integrare europeană și respectă acordurile bilaterale dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană [9,10].

Strategia națională de dezvoltare Moldova-2030 este un document strategic de referință pentru toate documentele de politici la nivel: național, regional și local, indică direcțiile și domeniile prioritare de intervenție care sunt importante pentru dezvoltarea pe termen lung [8].

Finanţele publice locale sunt reglementate de un spectru de legi (tabelul 2), care ne va permite în continuare să le prezentăm în formă de tabel în mod comparativ legislația Republicii Moldova și a României.

Tabelul 2. Cadrul legal de reglementare a finanțelor publice locale

Republica Moldova	România
Legea Nr. 225 din 31.07.2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale	Legea Nr. 69/2010 din 20.04.2010 responsabilităţii fiscal-bugetare Legea Nr. 500 din 11.07.2002 privind finanţele publice
Legea Nr. 181 din 25.07.2014 finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale	
Legea Nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public	Legea Nr. 672/2002 din 24.12.2002 republicată 05.12.2011 privind auditul public intern
Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală	Legea Nr. 215 din 23.04.2001 administraţiei publice locale
Legea Nr. 435 nr. 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă	
Legea Nr. 397-XV din 16.10.2003 privind finanţele publice locale	Legea finanţelor publice locale Nr. 273/2006 din 29.06.2006
COD Nr. 1163 din 27.04.1997 Cod fiscal al Republicii Moldova	Legea Nr. 227/2015 din 08.09.2015 privind Codul fiscal

Sursa: *elaborat de autor în baza [12, 13]*

Cadrul legal prezentat în tabelul de mai sus include: Amalgamarea unităților administrativ-teritoriale: Principiile, criteriile și procedurile pentru fuziunea voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi; Finanțele publice: Reglementări generale privind principiile și regulile bugetar-fiscale, componentele bugetului public național, relațiile inter-bugetare, calendarul bugetar și procedurile generale ale procesului bugetar. De asemenea, delimitează competențele și responsabilitățile în gestionarea finanțelor publice; Controlul financiar public intern: Cadrul juridic pentru organizarea și funcționarea acestui control; Administrația publică locală: Modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice la nivelul unităților administrativ-teritoriale (UAT); Descentralizarea administrativă: Principiile de distribuire a competențelor între autoritățile publice, domeniile de activitate ale autorităților publice locale și garanțiile autonomiei financiare; Bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT): Reglementări privind veniturile și cheltuielile BUAT, repartizarea veniturilor, calculul transferurilor, împrumuturile autorităților publice locale, echilibrarea bugetelor, constituirea fondurilor de rezervă și elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor; Sistemul fiscal: Principiile generale care guvernează sistemul fiscal din Republica Moldova; acest cadru enumerat în Tabelul 2 stabilește drepturile și responsabilitățile executorilor de buget, reglementează fondurile speciale ale UAT și prevede mecanismele de inspectare și control financiar.

Efectuând o analiză comparativă a legislației din tabelul 2 putem menționa aspectele comune dintre legislația Republicii Moldova și România: legea privind responsabilitățile fiscal-bugetare și a finanțelor publice privind controlul (auditul) public intern, privind administrația publică locală, legea privind finanțele

publice locale și codul fiscal. Legea cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale este un aspect nou în domeniul finanțelor publice locale din Republica Moldova, fiind parte a reformării administrației publice locale. În opinia autorului este un pas important pentru dezvoltarea localităților prin oportunități de finanțare suplimentară a bugetelor locale și realizări de proiecte de dezvoltare durabilă, economică și socială.

Sistemul bugetar al Republicii Moldova este o componentă a finanțelor publice și include ansamblul relațiilor și structurilor organizatorice prin care se realizează colectarea, alocarea și utilizarea fondurilor bugetare [5].

Bugetul public național se compune din: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale, fondurile pentru asigurarea obligatorie de asistență medicală și bugetele locale [5].

Bugetele locale sunt formate din: bugete de nivelul întâi (sate, comune, orașe, municipii cu excepția Chișinău și Bălți) și bugete de nivelul doi (raioane, municipiul Bălți și Chișinău, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia), care toate în ansamblu formează bugetul consolidat local.

Procesul bugetar are loc conform anumitor reguli și principii (Tabelul 3), care vor fi prezentate în tabelul de mai jos în comparație cu cele utilizate în România:

Tabelul 3. Principii și reguli bugetare în formă comparativă

Republica Moldova	România
Asemănări	
Principiul anualităţii	
Principiul unităţii monetare	
Principiul unităţii	
Principiul universalităţii	
Principiul balansării/echilibrului	
Principiul transparenţei/publicităţii	
Principiul specializării	
Deosebiri	
Principiul previzibilităţii şi sustenabilităţii	Principiul solidarităţii
Principiul performanţei	Principiul autonomiei locale financiare
	Principiul proporţionalităţii
	Principiul consultării

Sursa: *elaborat de autor în baza [12, 13]*

Analizând principiile și regulile bugetare locale în Republica Moldova și România, se pot identifica următoarele principii comune: Principiul anualității – Bugetele sunt aprobate pentru o perioadă de un an bugetar; Principiul unității monetare – Toate operațiunile bugetare sunt exprimate în moneda națională; Principiul unității – Toate resursele și cheltuielile autorităților bugetare sunt reflectate și realizate exclusiv în/din bugetul de la care se finanțează. Veniturile și cheltuielile sunt incluse într-un singur document pentru a asigura monitorizarea și utilizarea eficientă a acestora.

Principiul universalității – Toate resursele și cheltuielile bugetare sunt înregistrate în buget în sume brute; Principiul balansării/echilibrului – Orice buget trebuie să fie echilibrat, adică cheltuielile trebuie să fie egale cu veniturile; Principiul transparenței / publicității – Proiectele de acte normative în domeniul finanțelor publice sunt supuse consultării publice, iar procesul bugetar este deschis și transparent; Principiul specializării – Bugetele se elaborează, se execută și se raportează pe baza unui sistem unic de clasificare bugetară, iar veniturile și cheltuielile sunt detaliate pe surse de proveniență și categorii de cheltuieli, grupate conform naturii economice și destinației acestora [12,13].

În urma analizei efectuate observăm principii caracteristice doar legislației României și anume: Principiul solidarităţii – prin politicile bugetului local pot fi ajutorate unitățile administrativ – teritoriale, dar

și persoanele fizice aflate în situați de dificultate extremă, prin acordarea din fondul de rezervă; Principiul autonomiei financiare locale – Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul de a dispune de resurse financiare suficiente, pe care autoritățile locale le utilizează pentru îndeplinirea atribuțiilor lor, în conformitate cu legislația și limitele stabilite de aceasta; Principiul proporționalității – Resursele financiare locale trebuie să fie direct proporționale cu responsabilitățile stabilite prin lege pentru autoritățile administrației publice locale; Principiul consultării – Autoritățile administrației publice locale, prin intermediul structurilor lor asociative, trebuie să fie consultate în legătură cu procesul de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale [12, 13].

În opinia autorului, aceste principii sunt necesare de a fi incluse și în legislația din Republica Moldova, ce ar îmbunătăți buna funcționare, gestionare a resurselor financiare locale și optimizarea acestora. Principiile bugetare în legislația din România sunt specificate în legea privind Finanțele publice locale Capitolul 2 secțiunea 1, dar în Republica Moldova în Legea Finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale la fel Capitolul 2 secțiunea 1, pentru îmbunătățirea aspectelor legislative de reglementare a unităților administrativ-teritoriale preluarea practicii din România.

Concluzii

Finanțele publice locale sunt o componentă importantă a finanțelor publice și parte integrantă a sistemului și mecanismului financiar național. Conceptul de finanțe publice locale reprezintă totalitatea disponibilităților bănești ale unităților administrativ-teritoriale, care sunt valorificate cu scopul de a acoperi cheltuielile și de a realiza obiectivele administrației publice locale.

Deci putem menționa că din punct de vedere legislativ s-au făcut pași importanți în Republica Moldova ce ține de aspectul finanțelor publice locale, este bine reglementat și are aspecte comune cu legislația României atât din punct de vedere a actelor legislative, cât și a structurii resurselor financiare care contribuie la formarea bugetelor locale – element import al unităților administrativ - teritoriale.

Preluarea practicilor din România privind principiile și regulile bugetare pentru Republica Moldova ar duce la îmbunătățirea procesului bugetar prin alocarea și gestionarea mai eficientă a resurselor financiare locale, preluarea acestora în partea legislativă (principiul solidarității, autonomiei locale financiare, proporţionalităţii, consultării) a finanțelor publice locale.

Bibliografie:

1. *Administrația publică în perspectiva integrării europene*, Chișinău 2007, ISBN 978-9975-9674-2-6.
2. BALAN, O., ŞAPTEFRAȚI, T., POPOVICI, A. *Administraţia publică locală*, Academia de Administrare Publică, Chişinău 2018, ISBN 978-9975-3240-2, p. 23.
3. BERGHE, N. *Perfecționarea finanțelor publice la nivelul unităților administrativ–teritoriale din Republica Moldova prin prisma evaluării potențialului fiscal*, teză de doctor, Chișinău 2019, C.Z.U.:336.14:354:336.22(478)(043), p. 21.
4. CÂRSTEA, V. Suport de curs: *Dreptul finanțelor publice locale, Universitatea Europeană Dragan din Lugo*j .link: http://www.universitateaeuropeanadragan.ro/biblioteca-virtual.html. [citat 05.08.2024].
5. HÎNCU, V. *Fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației centrale*, teză de doctor. Chișinău 2016, C.Z.U.: 336.14 :354(478)(043).
6. *LEGEA privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003.* link: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138620&lang=ro# [citat 11.08.2024]
7. *LEGEA finanțelor publice și responsabilităților bugetar – fiscale nr.181 din 25.07.2014* [citat 11.08.2024] link: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135212&lang=ro#
8. *LEGEA nr. 315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”*. link: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134582&lang=ro#. [citat 29.09.2024]
9. SECRIERU, A. *Raport privind evaluarea calității finanțelor publice locale ale 50 de APL incluse în proiectul „Îmbunătățirea controlului financiar al autorităţilor publice locale în Republica Moldova”*, Chișinău 2017, p. 6-8. link: http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20evaluarea%20finantelor%20publice_Angela_Secrieru_0.pdf.

10. *Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea şi modificarea bugetului, Ordinul MF 98 din 20.06.2017, anexă la ordinul Ministerului Finanţelor nr. 209 din 24.12.2015.* link: https://mecc.gov.md/sites/default/files/setul_metodologic_privind_elaborarea_aprobarea_si_modificarea_bugetului_aprobat_prin_ordinul_mf_nr.209_din_24._12._2015.pdf.
11. TELEVCA,O. *Administrarea finnațelor publice locale*, teză de doctor, Chișinău 2017. CZU: 347.734:351.72 (478), p. 42.
12. *Web saite Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova*. https://mf.gov.md/ro/lex
13. *Web saite Ministerul finnațelor al României*. https://mfinante.gov.ro/ro/domenii/bugetul-de-stat/legislatie-buget

Date despre autor:
Eugenia GHEORGHIȚA, asistent universitar Departamentul Finanțe și Bănci, doctorandă Departamentul Finanțe și Bănci, Universitatea de Stat din Moldova.
ORCID: 0000-000335418805
E-mail: eugeniagheorghita@usm.md

Prezentat: 16.01.2025