

Descentralizarea și autonomia financiară: o provocare pentru autoritățile publice locale din Republica Moldova

Decentralization and financial autonomy: a challenge for local public authorities in the Republic of Moldova

CZU 351.72:352(478)

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în economie,
profesor universitar

SUMMARY

This article reflects the decentralization process currently taking place in the Republic of Moldova. The purpose of the research is to acquaint readers with the fundamental concept of decentralization, with the areas of administrative decentralization, with the forms of manifestation of financial decentralization: fiscal decentralization and budget decentralization. The priorities of the decentralization process are identified.

Keywords: decentralization; financial, fiscal and budgetary decentralization; measurement indicators, degree of decentralization, fiscal capacity, budget, intergovernmental relations, transfers.

REZUMAT

Acest articol reflectă procesul de descentralizare, ce are loc actualmente în Republica Moldova. Scopul cercetării este de a familiariza cititorii cu conceptul fundamental al descentralizării, cu domeniile de descentralizare administrativă, cu formele de manifestare a descentralizării financiare: descentralizare fiscală și descentralizare bugetară. Sunt identificate prioritățile procesului de descentralizare.

Cuvinte-cheie: descentralizare, descentralizare financiară, fiscală și bugetară, indicatori de măsurare, grad de descentralizare, capacitate fiscală, buget, raporturi interbugetare, transferuri.

Introducere. Actualmente, Republica Moldova trece printr-un proces de reformă a managementului finanțelor publice. Descentralizarea este pilonul principal al succesului acestei reforme.

Scopul principal al descentralizării este

îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite populației. Reieșind din aceasta, autoritățile publice locale trebuie să dispună de mai multe competențe pentru a realiza acest scop.

Practica țărilor dezvoltate arată, că des-

centralizarea este un proces îndelungat, anevoios, care are nevoie nu numai de resurse financiare, dar și de resurse umane, pregătite pentru a-și asuma riscul în efectuarea unei reforme reale.

Guvernul Republicii Moldova a adoptat un set de acte normative privind modernizarea finanțelor publice, aceste documente fiind armonizate cu cerințele Uniunii Europene.

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat 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 05.04.12 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012, art. nr. 465).

Această lege relevă o serie de probleme, referindu-se la descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.

Ratificarea Cartei Europene de către Republica Moldova, la 16 iulie 1997, 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.

Republica Moldova și-a asumat prin acest document o anumită stabilitate a principalelor mecanisme de autoadministrare locală, inclusiv de natură financiară, prin stipularea lor în Constituție și în legi organice.

1. Conceptul de descentralizare și autonomie locală

Descentralizarea reprezintă un proces de transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.

Descentralizarea administrației publice

se referă la procesul de creștere a autonomiei unităților administrativ-teritoriale, a colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității (soluționarea problemelor apărute... la cel mai apropiat nivel decizional al acestora), reducerii cheltuielilor curente (recurente) și creșterea transparenței în relația cu cetățenii, creșterea calității și accesului la servicii publice.

Autonomia locală este baza descentralizării. Prin *autonomie locală* se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice (*Carta Europeană pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg, art. 3*). Carta Europeană a Autonomiei Locale a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 și a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie 1998 [5, pag. 20-22; 4, pag. 425-440].

La fel, autonomia locală poate fi definită ca fiind drept al unei entități de a se administra singură în cadrul unui stat condus de o putere centrală.

Astfel, nevoile cetățenilor sunt mult mai bine servite din cauză că ele sunt mult mai bine cunoscute la nivel local decât la nivel central.

La fel, autonomia locală poate fi definită ca fiind drept al unei entități de a se administra singură în cadrul unui stat condus de o putere centrală.

Autonomia locală este concepută, în context european, ca un element al principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei, care, prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.

Rolul autonomiei locale reiese deci din faptul că responsabilitatea înlăptuirii activităților de interes public trebuie să

revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Conform Cartei Europene a autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale trebuie să poată stabili, ele însele, structurile lor administrative interne cu scopul adaptării acestora la necesitățile lor specifice și fundamentării unui management public eficient. În condițiile, în care competențele și responsabilitățile autorităților administrației publice locale cresc, acestea trebuie să dispună de un personal calificat, care să corespundă cerințelor de eficiențare și modernizare a managementului public. Autoritățile publice locale trebuie să asigure o recrutare de calitate, bazată pe principii de meritocrație și de competență profesională. De asemenea, autoritățile publice locale trebuie să se preocupe de formarea continuă a personalului, remunerarea adecvată și afirmarea profesională a tuturor angajaților.

Autonomia locală poate să se realizeze în contextul unei descentralizări reale a puterii.

Descentralizarea puterii presupune o cesiune (cedare, transmitere) de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale. Descentralizarea însă plasează pe umerii autorităților publice locale un nivel mai înalt de responsabilitate vizavi de exercițiul prestat în folosul comunității locale.

Obiectivul principal al descentralizării este de a acorda servicii publice de o calitate superioară și de a perfecționa întregul sistem bugetar, atât la nivel instituțional, precum și sub aspect financiar.

Scopul procesului de descentralizare este de a îmbunătăți calitatea managementului serviciilor publice, asigurând o alocare mai eficientă a resurselor și creșterea responsabilităților în utilizarea lor [5, pag. 24-28].

Descentralizarea puterii contribuie la in-

stituirea unor autorități publice locale care vor fi capabile să îndeplinească în modul cel mai eficient sarcinile publice de interes local.

Descentralizarea administrativă se manifestă pe mai multe planuri:

- în plan juridic, unitățile administrativ-teritoriale devin subiecte de drept distincte, cu propriile interese publice;

- în plan instituțional, autoritățile publice locale dispun de instituții administrative proprii, separate de aparatul administrativ central;

- în plan decizional, autoritățile locale iau decizii în interesul colectivităților pe care le administrează, având competențe proprii ;

- în plan financiar, comunitățile locale au bugete proprii și pot dispune asupra stabilirii și încasării de impozite și taxe, în contextul legislației naționale.

Autonomia locală sub aspect administrativ presupune existența concomitentă a unei autonomii financiare la nivel local, în special, sub aspectul încasării de impozite și taxe proprii și al existenței unui buget propriu. Comunitățile locale își cunosc posibilitățile proprii privind resursele bănești de proveniență publică și, mai ales, nevoile privind cheltuielile ce trebuie acoperite pentru producerea de servicii publice pe plan local.

Descentralizarea financiară îmbracă două forme: una fiscală aferentă veniturilor autorităților locale, numită *descentralizare fiscală*, și una bugetară, corespunzătoare cheltuielilor publice locale, numită *descentralizare bugetară*.

Descentralizarea fiscală se prezintă ca o autonomie fiscală care caracterizează raportul dintre veniturile locale proprii și transferurile de la bugetul de stat. *Măsoară, astfel, gradul de autofinanțare* [4, pag. 438].

Realizarea *descentralizării financiare și administrative* trebuie să se bazeze pe respectarea unor principii de bază, care au fost formulate în urma cercetărilor teoretice și

experienței acumulate în țările dezvoltate. Ele se referă, în mare parte, la delegarea responsabilităților către administrația publică locală, concomitent cu orientarea surselor de venituri către aceasta.

Principiile autonomiei financiare locale sunt formulate în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Descentralizarea este deci un proces de transfer al autorității și al responsabilităților administrative de la administrația centrală la cea locală *în domeniile planificării, luării deciziilor, responsabilității legale și managementului serviciilor publice.*

Deconcentrarea, spre deosebire de descentralizare, este un *proces de delegare și exercitare* a autorității și responsabilităților administrative și financiare de la nivel central la nivel teritorial, în cadrul aceleiași structuri.

2. Prioritățile procesului de descentralizare

La nivel central și local este conștientizat faptul că *descentralizarea este calea spre modernizarea Republicii Moldova.* Descentralizarea are un șir de priorități, care contribuie la:

1. *Îmbunătățirea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate.*

2. *Clarificarea competențelor la diferite niveluri și structuri ale administrației publice.*

3. *Creșterea autonomiei financiare.*

4. *Implicarea cetățenilor în procesul decizional local și responsabilizarea autorităților publice locale etc.*

Totodată, practica demonstrează, că reforma în domeniul administrației publice cere respectarea unor reguli (principii) și anume:

a) *distincția clară* între diferite niveluri de guvernare, în scopul posibilei acoperiri a costurilor serviciilor specifice de competență;

b) *să fie luate decizii concrete* privind sursele de venituri care revin exclusiv autorităților locale (sursele partajate să fie indicate

în proporție anumită și prevăzute în bugetul de stat);

c) conferirea autorităților locale a unei anumite puteri privind stabilirea *responsabilităților în domeniul impozitelor, taxelor și cheltuielilor locale;*

d) este necesar un *sistem de redistribuire, care ar asigura o egalitate aproximativă a cheltuielilor pe cap de locuitor.* De notat, că în Republica Moldova acest principiu este realizat prin calcularea *transferurilor (generale) de echilibrare.* Dar și aici apare o problemă: *cum să obținem un echilibru între egalizare și stimulare? Cu această problemă se confruntă autoritățile locale și cele centrale din Republica Moldova;*

e) o problemă este cerința privind eficiența și echitatea. *Apariția și dezvoltarea parteneriatului public-privat preia o parte din serviciile publice de la autoritățile locale.* În acest caz, *eficiența și calitatea serviciilor publice crește, dar cresc și costurile, stabilindu-se tarife mai mari. Reiese că cine plătește mai mult are și servicii mai calitative și mai eficiente. Ce-i de făcut în așa situație? Răspunsul ar fi: nimic nu ne poate schimba situația fără muncă și investiții.*

f) *cu cât nivelul descentralizării fiscale este mai mare, cu atât este mai mare și necesitatea unor sisteme îmbunătățite (performante) de responsabilitate.* În acest scop, este necesar de dezvoltat *sistemele de audit extern al autorităților locale și a reduce cheltuielile curente (recurente).* Cu cât este mai înalt nivelul descentralizării fiscale, cu atât este mai înalt gradul de autonomie financiară. Descentralizarea fiscală măsoară gradul de autofinanțare [10].

Practica țărilor din Uniunea Europeană demonstrează că autonomia financiară nu înseamnă a lăsa comunitatea să-și acopere necesitățile de finanțare din sursele sale proprii. Toate comunitățile au dreptul la oferirea de servicii calitative, pentru care trebuie finanțări. Astfel, existența transferurilor de echilibrare din bugetul de stat este un proces firesc. Este știut, că volumul

transferurilor nu este același pentru toate structurile unităților administrativ-teritoriale, fiind în funcție de nivelul de dezvoltare economică. De aceea, când vorbim despre autonomie financiară, trebuie să avem în vedere dreptul autorităților administrativ-teritoriale de a dispune liber de aceste surse, indiferent de unde vin ele, fie că sunt proprii, fie că sunt alocate de la bugetul de stat prin transferuri. Dar echitatea trebuie să fie combinată cu eficiența utilizării acestor surse, cu responsabilitatea și cu stimulente pe viitor pentru creșterea potențialului economic propriu.

Vorbind despre rolul transferurilor din bugetul de stat, trebuie să menționăm, totodată, efortul statului pentru finanțarea necesităților crescânde ale UAT.

3. Efortul bugetului de stat pentru echilibrare financiară (bugetară)

Mai jos vom prezenta efortul bugetului de stat în scopul finanțării unităților administrativ-teritoriale.

Acest efort se manifestă prin suma transferurilor de echilibrare pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. Analizând suma transferurilor pentru fiecare unitate administrativ-teritorială la nivelul bugetului local consolidat (excepție fac mun. Chișinău și mun. Bălți, care, conform Legii nr. 181 „Finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale” și a „Particularităților privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2017 și a estimărilor pe anii 2018-2019”), vedem că ele sunt destul de semnificative, mai ales în acele UAT de nivelul II, la care numărul unităților administrativ-teritoriale are o discrepanță mare între capacitatea fiscală pe locuitor la nivel local în unitatea concretă și capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național (CFL_i și CFL_n) [1].

La fel menționăm, că expiră termenul de utilizare a *fondului de compensare*. Conform Legii nr. 267, art. IV, „în primul și al

doilea an de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul se abilitază 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” [7].

Pentru anul 2015 acest procent a constituit 0,7%, pentru anul bugetar 2016 fondul de compensare a constituit 0,3 % din veniturile estimate ale bugetului de stat. Pentru anul bugetar 2017 situația a rămas la nivelul anului 2016 (*Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (MO al RM nr. 262-267/748 din 22.11.2013)*).

Dar, conform particularităților specifice de stabilire a relațiilor interbugetare și limitele de transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale se menționează că, „ținând cont de rezultatele modeste la blocul consolidarea bazei fiscale de venituri proprii ale autorităților administrației publice locale, precum și a faptului că anul 2016 este ultimul an în care sunt prevăzute transferuri temporare de compensare către bugetele locale, Ministerul Finanțelor a elaborat propuneri de prelungire a termenului de abilitare a Guvernului de a forma în componența bugetului de stat a fondului de compensare cu încă 3 ani. Odată cu consolidarea bazei de venituri, volumul fondului de compensare va fi redus gradual pe parcursul acestor 3 ani”¹.

Raporturi interbugetare. În Legea bugetului de stat pe anul 2016 la compartimentul „Acțiuni generale” (*anexa nr. 3*)² sunt identificate sumele alocate pentru administrația locală prin următoarele rapoarte:

Raporturi interbugetare pentru nivelarea posibilităților financiare cu indicarea sumei de 1 167 254,3 mii lei;

Raporturi interbugetare cu destinație specială cu indicarea sumei de 21 242,8 mii lei;

Raporturi interbugetare de compensare cu indicarea sumei de 100 055,2 mii lei.

Astfel, conform Legii bugetului de stat pe anul 2016, din bugetul de stat la compartimentul „Acțiuni generale” sunt identificate alocațiile financiare către bugetele autorităților publice locale în sumă totală de: 1 288 552,3 mii lei, ceea ce constituie 3,62% din totalul cheltuielilor bugetului de stat [2].

În Legea Bugetului de Stat pe anul 2016, în anexa nr. 5 „Volumul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale” constatăm, că suma transferurilor total generale constituie 7 889 150,3 mii lei, alcătuiind 65,45 % din totalul veniturilor bugetelor UAT (vezi tabelul 1.)

În Legea bugetului de stat pe anul 2017 la compartimentul „Acțiuni generale”, (anexa nr. 3)³ sunt identificate sumele de alocare de la acest buget pentru următoarele rapoarte:

- *Raporturi interbugetare pentru nivelarea posibilităților financiare (cod 1101) cu indicarea sumei de 1 225 168,8 mii lei;*

- *Raporturi interbugetare cu destinație specială (cod 1102) cu indicarea sumei de 43 786,4 mii lei;*

- *Raporturi interbugetare de compensare (cod 1103) cu indicarea sumei de 84 325,0 mii lei.*

Astfel, conform Legii bugetului de stat pentru anul 2017, la compartimentul „Acțiuni generale” sunt identificate alocațiile financiare pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale în sumă de 1 353 280,2 mii lei, ceea ce constituie 3,66% din totalul cheltuielilor bugetului de stat. Observăm că este o creștere de 0,04 % față de anul 2016 [3].

În Legea bugetului de stat pe anul 2017, în anexa nr. 5 „Volumul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale” constatăm, că suma transferurilor total generale constituie 8 130 016,6 mii lei, alcătuiind 66,77 % din totalul veniturilor bugetelor UAT (vezi tabelul 1).

Prin urmare, constatăm, că și transferurile în anul 2017 au crescut în sumă absolută cu 240 866,3 mii lei sau cu 1,32 % față de anul bugetar 2016.

Tabelul 1. Ponderea transferurilor total generale în veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale, anii 2016-2017.

Indi- cat. Anii	Total venituri UAT, mii lei	Total general transferuri, mii lei	Ponderea transferurilor total generală total venituri UAT, %	Devierea (+,-) în anul 2017 față de anul 2016 în	
				Sumă absolută, mii lei	În procente, %
2016	12 053 006,7	7 889 150,3	65,45 %	123 983,3	1,32
2017	12 176 990,0	8 130 016,6	66,77 %		

Sursa. **Calculul autorului în baza informației MF al RM**

¹Particularităților privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2017 și a estimărilor pe anii 2018-2019.

² Legea Bugetului de Stat pe anul 2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-231 din 26 iulie 2016, anexa 3, pag. 16.

³ Legea Bugetului de Stat pe anul 2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 472-477 din 27 decembrie 2016, anexa 3, pag. 18).

Bugetul de stat menține, totodată, nivelul posibilităților financiare și pentru celelalte componente ale bugetului public național.

Astfel, resursele bugetului de stat se redistribuie între *bugetele componente* ale bugetului public național: bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorie de asistență medicală.

Circa 40 la sută din veniturile proprii ale bugetului de stat sunt redistribuite prin intermediul transferurilor.

4. Situația reală privind procesul de descentralizare în Republica Moldova

Procesul de descentralizare este strâns legat de reforma administrației publice, fiind, chiar, cheia acestui proces. Una dintre problemele principale ale Republicii Moldova, care dorește reforme și merge spre integrarea cu Uniunea Europeană, este descentralizarea. Considerăm, că Republica Moldova a făcut pași serioși în această direcție. *Unul dintre pașii principali este reforma procesului de elaborare a bugetelor locale prin introducerea noii formule de calculare a transferurilor generale (de echilibrare).*

Dar, e de menționat, că la calcularea transferurilor un rol important îl are capacitatea fiscală pe locuitor din localitatea concretă în raport cu capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național. Cercetările noastre sunt prezentate în tabelul de mai jos.

Analiza datelor din tabelul de mai jos demonstrează că în medie numărul UAT cu capacitate fiscală pe locuitor mai mare decât capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național este în medie de circa 81 de unități administrativ-teritoriale, ceea ce constituie circa 9,0% din totalul UAT.

Iar numărul UAT cu o capacitate fiscală mai mică decât cea de nivel național este în medie de 790 de unități sau 91%.

Concluzia generală ar fi că situația economică în UAT este deficitară.

Dacă am lua în considerare și numărul populației în unitățile administrativ-teritoriale, care au până la 4000 de locuitori, apoi după standardele europene ele sunt încadrate în categoria unităților locale mici. În Republica Moldova, foarte puține unități administrativ-teritoriale au un număr de peste 4000 de locuitori, majoritatea sunt cu mult sub această cifră.

Astfel, cercetările din 2017 ne

Tabelul 2. Situația UAT din Republica Moldova cu privire la capacitatea fiscală pe anii 2014-2019.

UAT Anii	UAT, total	CFL _N lei / loc.	CFL _{I>} CFL _N		CFL _{I<} CFL _N	
			NR.	%	NR.	%
2014***	871	107,5	162	18,60	709	81,40
2015	871	259,7	83	9,5	788	90,5
2016	871	295,4	79	9,1	792	90,9
2017	871	333,5	81	9,3	790	90,7
2018	871	377,4	81	9,3	790	90,7
2019	871	406,2	80	9,2	791	90,8

Sursa. Calculele autorului în baza transferurilor cu destinație generală de la BS la bugetele UAT pentru anii respectivi (cu excepția UTA Găgăuzia). Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.

*****Notă. Datele din 2014 nu au fost luate pentru analiză și comparație, deoarece capacitatea fiscală a fost calculată după o altă metodă.**

demonstrează, că numai în municipiul Chișinău peste 72% din totalul structurilor componente au peste 4000 de locuitori. În celelalte UAT, în temei, numai orașele de reședință ale consiliilor raionale au peste 4000 de locuitori, iar celelalte au un număr de locuitori sub această cifră. De exemplu, raionul Anenii Noi are în componența sa 26 de sate și comune. Numai or. Anenii Noi are 11 468 de locuitori, iar celelalte structuri administrative, sau 85% din total, au un număr de locuitori sub 4000. O astfel de situație este în toate unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova.

Aceste unități mici, pur și simplu, nu au capacitatea necesară de a îndeplini sarcinile care ar trebui să revină unor autoguvernări locale. Această capacitate nu se referă doar la resursele financiare, ci și la cele de personal.

După cum am menționat mai sus, transferurile din bugetul de stat pentru bugetele UAT sunt un suport incontestabil. Calcularea lor pentru fiecare buget al UAT este în funcție de indicatorii de bază, prevăzuți în formula de calcul (*vezi tabelul 3*).

Analiza tabelului ne demonstrează următoarele:

1. CFL n lei/ loc. este în creștere.
2. Numărul populației este în scădere lentă.
3. CFL i lei/loc este în creștere, deoarece VIPF contingent este în creștere.
4. Total TE cu destinație generală este în creștere.

Analiza acestui proces în alte localități (s. Recea și s. Șumna) din raionul Râșcani ne demonstrează aceleași rezultate de tendință.

Cercetările noastre recente privind executarea bugetelor locale de nivelul 1 dintre unele localități din raionul Călărași ne demonstrează gradul de autonomie financiară în UAT cercetate (vezi tabelul 4).

Din cercetările efectuate și prezentate în tabelul de mai sus constatăm, că posibilitățile de finanțare a UAT analizate din veniturile disponibile, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat, sunt diferite în funcție de capacitatea fiscală a fiecărei structuri. Astfel, vedem că cel mai

Tabelul 3. Transferurile de echilibrare, anii 2014-2019 (s. Malinovscoe, r-nul Râșcani.

Indicatori bugetari	2014	2015	2016 Noua clasificație	2017 Noua clasificație	2018 Noua clasificație	2019 Noua clasificație
CFL _n /loc.	107,5 lei/loc	259,7 lei/loc	295,4 lei/loc	333,5 lei/loc.	377,4 lei/loc.	406,2 lei/loc.
Indicatori de bază:	39,87	39,87	39,87	39,87	39,87	39,87
-Suprafața (km ²)						
-Populația (locuitori)	1 370	1 185	1 149	1 136	1 136	1 136
-CFL i (lei/loc.)	85,4	128,7	194,8	202,3	228,9	246,4
Total TE, lei (cu destinație generală)	331 189,3	404 612,1	387 168,0	447 272,2	506 190,1	544 801,9

Sursa. Calculele autorului în baza transferurilor cu destinație generală de la BS la bugetele UAT pentru anii respectivi (cu excepția UTA Găgăuzia), MF al RM.

Tabelul 4. Gradul de autonomie financiară în unele localități din raionul Călărași pentru anul bugetar executat 2016 conform NOII CLASIFICAȚII BUGETARE

UAT, niv. I	Suprafața (km ²)	Populația (locuitori)	CFL ₁ (lei/loc.); pentru anul 2016	Suma veniturilor totale, executate pentru anul 2016 (lei)	Suma transferurilor de la Bugetul de Stat, conform execuției anului 2016 (lei)	Pondere TR totale în venituri generale (%)	Suma transferurilor curente primite cu destinație specială între BS și BL de nivelul I pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar), lei	Pondere transferurilor special în total transferuri (%)	Suma transferurilor generale de echilibrare între BS și BL de nivelul 1 (lei)	Pondere transferurilor generale (de echilibrare) în total transferuri (%)	Gradul de autonomie financiară a UAT sau posibilitățile de finanțare a UAT din venituri disponibile, cu excepția transferurilor de la BS.
1	2	3	4	5	6	7 = (6/5) x 100	8	9 = (8 / 6) x 100	10	11 = (10 / 6) x 100	12 = 100 - (rezultatul din col.7)
Brancea	59,80	3206	107,1	4 415 677,05 (lei)	3 225 900,00 (lei)	73,05 %	2 566 400,00 (lei)	79,56 %	659 500,00	20,44 %	26,95 %
Căbăiești	11,68	1008	64,6	1 429 117,87 (lei)	1 264 200,00 (lei)	88,46 %	761 400,00 (lei)	60,23 %	502 800,00 (lei)	39,77 %	11,54 %
Hîrjauca	38,06	2633	448,3	4 026 033,66 (lei)	1 552 200,00 (lei)	38,55 %	1 330 900,00 (lei)	85,74 %	221 300,00 (lei)	14,26 %	61,45 %
Petriceni	7,34	1192	135,6	1 895 768,46 (lei)	1 521 100,00 (lei)	80,24 %	1 108 800,00 (lei)	72,89 %	412 300,00 (lei)	27,11 %	19,76 %
Nișcani	18,09	1702	397,4	1 566 240,14 (lei)	903 200,00 (lei)	57,67 %	771 300,00 (lei)	85,40 %	131 900,00 (lei)	14,60 %	42,33 %
Săseni	39,51	2280	60,7	2 072 469,48 (lei)	1 510 400,00 (lei)	72,88 %	879 200,00 (lei)	58,21 %	631 200,00 (lei)	41,79 %	27,12 %

Sursa. Rapoartele privind executarea bugetelor respective pentru anul bugetar 2016. Direcția Finanțe, raionul Călărași.

Înalt grad de autonomie financiară - de 61,45 %, îl are bugetul satului Hîrjauca, care are capacitatea fiscală pe locuitor (CFL₁ lei/loc.) pentru anul bugetar 2016 egală cu 448,3 lei, față de CFL_n pentru anul bugetar 2016 egală cu 295,4 lei / loc. Transferurile generale de echilibrare în această UAT au o pondere mică - de 14,26 %. Primăriile Căbăiești și Săseni au aproape aceeași capacitate fiscală pe locuitor (64,6 și 60,7), dar gradul de autonomie financiară diferă mult între aceste două primării, de la 11,54 % la 27,12 %. Această situație se explică și prin faptul că indicatorii numărului populației și al suprafeței UAT la fel este un factor de influență. Dar cel mai important factor rămâne a fi capacitatea fiscală pe locuitor a UAT concrete.

De menționat, că pe lângă măsurarea veniturilor bugetului, este foarte important ca aceste surse bugetare să fie utilizate cu prudență, eficient. În acest scop, e bine ca autoritățile locale să țină la control cheltuielile. Noua Clasificație

Bugetară, îndeosebi, cea economică, ne dă posibilitatea să facem acest lucru, ca să vedem cât cheltuim, pentru ce cheltuim și ce rezultate am obținut. **Trecerea la elaborarea bugetelor pe program și performanță pune accentul pe rezultate.**

În acest scop, propun o analiză a cheltuielilor efectuate de aceleași UAT din r-nul Călărași privind executarea bugetelor pentru anul 2016. Dar, fiindcă tendințele sunt aproximativ aceleași, voi prezenta o singură localitate, și anume bugetul satului Căbăiești, raionul Călărași.

Analiza tabelului 5. Bugetul UAT Căbăiești pentru anul bugetar executat 2016 are un sold bugetar pozitiv, prin urmare un buget cu excedent, acest sold bugetar constituind + 114 620,42 lei.

Analizând direcțiile de utilizare a cheltuielilor bugetare, constatăm, că cheltuielile de personal (cod 21) dețin ponderea cea mai mare - de 80,96 % în totalul cheltuielilor pentru anul bugetar 2016, fiind urmate de cheltuielile pentru bunuri și

Tabelul 5. Analiza cheltuielilor conform clasificății economice după direcții de utilizare, anul bugetar executat 2016.

UAT	Indicatori	Cod	Suma, lei	Structura ponderată
CĂBĂ-IEȘTI	Venituri	1	1 429 117,87	
	Cheltuieli și active nefinanciare	2 + 3	1 314 497,45	Ponderea, 100 %
	Cheltuieli	2	1 037 413,30	78,92 %
	Direcțiile de utilizare a cheltuielilor și ponderea în total cheltuieli, %	-	-	100 %
	- Cheltuieli de personal	21	839 854,98	80,96 %
	- Bunuri și servicii	22	143 352,73	13,82 %
	- prestații sociale	27	9 992,04	0,96 %
	- Alte cheltuieli	28	44 213,55	4,26 %
	Transferuri acordate în cadrul BPN	29	-	-
	Active nefinanciare	3	277 084,15	21,08 %
	Sold bugetar (SB = 1 – (2 + 3))	-	+ 114 620,42	
	DATORII	5	0	0

Sursa. Raportul privind executarea bugetului conform clasificății economice la situația din 31.12.2016 pentru UAT analizate. Direcția Finanțe, raionul Călărași.

servicii cu o pondere de 13,82 %.

Prestațiile sociale sunt foarte nesemnificative, constituind 0,96 %.

Urmărind executarea acestor bugete pentru anul 2016, constatăm că, din cele șase (6) bugete ale UAT, numai două au finalizat bugetul lor cu deficit: Hârjauca și Nișcani. Deși aceste deficite nu sunt atât de mari, ele totuși influențează negativ finanțările planificate. Pentru bugetele locale nu este de dorit un deficit bugetar, deoarece ele dispun de puține soluții pentru acoperirea deficitului. Pentru a omite deficitele, este nevoie de o planificare mai rigidă și responsabilă a bugetelor.

Urmărind direcțiile de utilizare a chel-

tuielilor bugetare, observăm, că cea mai mare pondere o dețin cheltuielile de personal, în unele localități ajungând la peste 80% din totalul cheltuielilor. Această cheltuielă mare este urmată de cheltuielile pentru bunuri și servicii, dar aceste cheltuieli sunt de două-trei ori mai mici decât cele pentru remunerarea muncii.

Considerăm că cheltuielile de personal sunt exagerat de mari, nu din cauza salariilor mari, dar din cauza contingentului de funcționari și alte persoane din administrarea publică.

Reforma în administrarea publică locală trebuie să atragă atenția și la acest capi-

tol privind cheltuielile de personal.

Prestațiile sociale din bugetele locale sunt foarte nesemnificative, deoarece ele, ca atare, au un caracter centralizat.

5. Cadrul legal privind procesul de descentralizare și autonomie financiară în Republica Moldova

1. În 1998, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea finanțelor publice locale nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998, care reglementează relațiile interbugetare.

2. În 2003, Parlamentul Republicii Moldova aprobă o nouă lege a finanțelor publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003, corespunzător reformei organizării administrativ-teritoriale.

3. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 029 din 02.03.2007, cu modificări și completări ulterioare.

4. 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 05.04.12 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012, art. nr. 465), care relevă o serie de probleme referitor la descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.

5. *Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020* (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 173-176 din 9 august 2013).

6. *Legea Finanțelor Publice Locale nr. 267* din 01.11.2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267 din 22.11.2013).

7. *Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014* (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014, art. nr. 519. Modificat: LP89 din 14.05.15, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 139-143/05.06.15, art. 257).

Scopul acestei legi (nr. 181) este asigurarea dezvoltării durabile a finanțelor publice,

consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare .

6. Realizările în domeniul descentralizării și autonomiei financiare în Republica Moldova

S-a implementat un nou sistem de formare a bugetelor UAT (o nouă formulă), care aduce noi elemente de descentralizare și autonomie financiară:

1. Sistemul de transferuri cu destinație generală (de echilibrare bugetară) către bugetele unităților administrativ-teritoriale este bazat pe venituri, și nu pe costuri medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, estimate la nivel central, cum era în sistemul vechi.

2. Normativele de defalcări de la impozitele și taxele de stat sunt stabilite prin lege pe tipuri de bugete ale unităților administrativ-teritoriale (nivelul I, nivelul II, mun. Chișinău și mun. Bălți, UTA Găgăuzia).

3. Transferurile cu destinație generală se alocă direct, pe bază de formulă, nu există raporturi financiare de subordonare.

4. Indicatorii de bază, care se iau în calcul la determinarea transferurilor generale (de echilibrare) sunt:

a) *capacitatea fiscală pe locuitor*, b) *numărul populației și c) suprafața teritoriului*.

5. *Învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar)*, precum și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege, sunt *finanțate prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat*.

6. *Învățământul preuniversitar (școlar, gimnazial, liceal) este finanțat din bugetul de stat prin transferuri categoriale*, conform metodologiei de finanțare bazată pe cost standard „per elev” („elev ponderat”) în baza formulelor; (*Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 868 din 8 octombrie 2014 – Fond de alocație pentru educație incluzivă - I, maximum 2 % din componentă*).

7. *Restul competențelor proprii ale auto-*

rităților publice locale de nivelul I și II sunt finanțate din contul *veniturilor proprii, defalcărilor* de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, stabilite conform legii, și *transferurilor cu destinație generală conform formulei*.

8. *Stabilirea priorităților în utilizarea resurselor financiare disponibile, conform noului sistem, aparține exclusiv autorităților publice locale.*

7. Indicatorii de măsurare a descentralizării

Este semnificativ faptul, că *procesul de descentralizare poate fi apreciat, evaluat cu ajutorul a mai multor indicatori de performanță*.

Indicatorii de performanță definesc gradul de schimbare pentru rezultatele identificate într-un cadru de referință.

Atunci când sunt bine aleși, ei devin *instrumente de măsurare, care descriu gradul de îndeplinire a obiectivelor în cadrul unui program*. Spre deosebire de rezultate, ce identifică așteptările, indicatorii spun care este standardul după care acele rezultate vor fi evaluate.

Măsurarea performanței are la bază două principii:

1. Se concentrează *pe rezultate concrete*, pe efectele pe care le are un program sau un proiect.

2. Evaluează calitatea serviciului furnizat în raport cu nevoile și cerințele clienților și ale comunității.

Indicatorii de performanță sunt unitățile, care compun un sistem de măsurare a performanței.

Indicatorii descentralizării

Indicatorii de performanță ai descentralizării sunt de două tipuri: *cantitativi și calitativi*, fiind prezentați prin:

- *indicatorii de eficiență (exemplu: costul de furnizare a unui serviciu);*

- *indicatorii de eficacitate (exemplu: procentaj din totalul populației, ce are acces la furnizarea unui serviciu public);*

- *gradul de satisfacție al clienților (prin*

sondaj) [12].

Tipuri de indicatori de performanță

La evaluarea procesului de descentralizare, în temei, se utilizează aceleași tipuri de indicatori de performanță, cu anumite particularități, care caracterizează descentralizarea ca proces și anume:

- *indicatori privind resursele (exemplu: numărul de angajați implicați într-un proiect);*

- *indicatori privind rezultatele (exemplu: numărul de proiecte derulate);*

- *indicatori privind efectele (exemplu: procentul de reparații efectuate într-o perioadă de timp);*

- *indicatori privind eficiența și productivitatea.*

8. Indicatori de descentralizare și rolul lor în consolidarea autonomiei locale

Indicatorii de descentralizare contribuie la:

- *întărirea legitimității administrației locale;*

- *întărirea capacității locale de a dialoga cu administrația publică centrală, cu organismele internaționale și cu sectorul privat;*

- *îmbunătățirea formelor de monitorizare a politicilor publice;*

- *perfecționarea procesului de monitorizare a deciziilor privind investițiile publice;*

- *dezvoltarea capacității de monitorizare a serviciilor publice [14].*

Scopul indicatorilor de descentralizare:

- *monitorizarea modului în care administrația centrală pune în practică măsurile privind descentralizarea;*

- *descrierea modului în care sistemul legislativ privind descentralizarea, în special, și a autonomiei locale, în general, este implementat;*

- *monitorizarea dezvoltării democrației prin formele de dialog/colaborare între central, local și cetățeni;*

- *înțelegerea modului de operare a sistemului de finanțe publice locale în scopul asigurării de servicii și utilități publice prin monitorizarea impozitelor locale, transfer de la stat, mecanis-*

me de echilibrare, acces către piețe externe;
 - verificarea transparenței procesului de decizie în managementul deciziilor financiare, folosirea resurselor;

- verificarea accesibilității către serviciile publice, cantitativ, calitativ și preț;
 - monitorizarea procesului de dezvoltare a resurselor umane la nivel local în coordonare cu strategia națională a funcționarilor publici (14).

Pentru realizarea scopurilor, indicatorii de descentralizare trebuie să întrunească anumite

de date naționale și internaționale.

9. Concluzii generale și propuneri

1. Conceptul de descentralizare se bazează nu doar pe înțelegerea tradițională a acestui proces ca pe un transfer al puterii și al resurselor de la nivel național (central) la nivel local (descentralizare teritorială), ci și ca o necesitate de descentralizare a anumitor funcții ale statului (descentralizare funcțională) și de instituire a unor structuri administrative centrale specializate și autonome,

Tabelul 4. Corelația dintre indicatorii de performanță ai descentralizării, criteriul și factorii de succes.

Criteriul	Indicatori	Factori de succes
Autonomia fiscală	Raportul dintre veniturile locale proprii și transferurile de la bugetul de stat; gradul de autonomie financiară a UAT sau posibilitățile de finanțare a UAT din venituri disponibile, cu excepția transferurilor de la BS.	- Capacitatea administrației locale de a crea condiții pentru dezvoltarea micului business; - capacitatea APL privind colectarea veniturilor; nivelul de dezvoltare economică a localității date etc.
Transfer de competențe	Lista competențelor transferate și gradul lor de realizare.	-Transferul resurselor financiare și capacitatea de management local de a absorbi aceste resurse.
Putere de luare a deciziilor	Identificarea domeniilor de luare a deciziilor între local și central	Capacitatea APL pentru luarea deciziei oportune, importante pentru dezvoltarea economico-socială a localității
etc.	etc.	etc.

Sursa: Elaborată de autor

condiții:

- indicatorii trebuie să reflecte condițiile locale din punct de vedere politic, juridic, tehnologic;

- indicatorii trebuie să fie în linie cu viziunea comunităților locale, facilitând participarea acestora;

- indicatorii trebuie să fie coordonați cu baze

care să exercite funcții de supraveghere, de reglementare și care să aibă autonomie juridică, funcțională și financiară (independență față de autoritățile centrale de stat).

2. Descentralizarea administrativă ar însemna extinderea bazei pentru elaborarea unor politici publice adecvate, întărirea capacității administrative de implementare

a acestor politici, implementarea căroră ar acorda o atenție maximă intereselor publice.

3. Cercetările noastre demonstrează, că numărul UAT cu capacitate fiscală pe locuitor mai mare decât capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național este, în medie, de circa 81 de unități administrativ-teritoriale, ceea ce constituie circa 9,0% din totalul UAT pe republică, iar numărul UAT cu o capacitate fiscală mai mică decât cea de nivel național este, în medie, de 790 de unități sau 91%.

Concluzia generală ar fi că situația economică în UAT este deficitară.

4. Analizele efectuate indică faptul că TR generale de echilibrare au tendință de scădere, deoarece crește capacitatea fiscală pe locuitor în majoritatea UAT, iar TR cu destinație specială cresc, deoarece sunt finanțate necondiționat de la bugetul de stat, inclusiv pentru: învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar).

5. Ponderea transferurilor total general în veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova, pentru anii analizați 2016-2017, sunt în creștere lentă. Astfel, ponderea lor în 2016 constituie 65,45 %, iar în 2017 – 66,77%, manifestând o creștere de 1,32%.

Recmandări

1. Există o mare necesitate de a susține întreprinderile mici și mijlocii în regiunile rurale, care ar genera venituri și ar plăti impozite în bugetele locale.

2. La fel, nu se poate merge mai departe cu o astfel de organizare administrativ-teritorială, cu raioane, care au puține UAT. De exemplu, raionul Basarabeasca are doar 7 unități, iar pentru funcționarea acestei UAT de la bugetul de stat se alocă transferuri de echilibrare pentru nivelul doi de circa 4,5 milioane lei, iar pentru nivelul 1 – circa 6,8

milioane lei. De asemenea, avem primării cu un număr de populație mai mic de 500 de locuitori. Prin urmare, este nevoie de o terapie de șoc.

3. Dacă dorim autonomie locală, care ar include autonomia financiară și autonomia fiscală, lucrurile trebuie schimbate în baza unei reforme administrativ-teritoriale. Reforma ar presupune consolidarea potențialului economic și financiar prin regionalizare.

4. UAT trebuie să-și consolideze eforturile pentru a dezvolta economia locală, pentru a dezvolta infrastructura. Raioanele mici nu pot rezolva cu puterile proprii problemele economico-sociale și de altă natură.

5. Regionalizarea este necesară. Dezvoltarea infrastructurii nu va pune problema „distanței” până la centru, care a fost unul din motivele pentru promovarea antireformei administrativ-teritoriale din anul 2000.

6. Descentralizarea va aduce serviciile mai aproape de oameni. Multe dintre problemele cetățenilor se vor rezolva pe loc.

7. De efectuat reforma administrativ-teritorială și de creat structuri administrativ-teritoriale, care ar asigura dezvoltarea economico-socială a teritoriului dat. Suntem de acord cu experții, care consideră, pe bună dreptate, că în Republica Moldova, în locul celor 871 de localități, să se creeze 111 localități cu 3-4 regiuni, fiecare localitate având circa 23 800 locuitori, iar fiecare regiune – circa 700 000 locuitori.

8. Considerăm că cheltuielile de personal sunt exagerat de mari, nu din cauza salariilor mari, dar din cauza contingentului de funcționari și alte persoane din administrarea publică.

În procesul reformei în administrarea publică locală, trebuie să se atragă atenția și la acest capitol privind cheltuielile de personal.

BIBLIOGRAFIE

1. Particularitățile privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2017 și a estimărilor pe anii 2018-2019.
2. Legea Bugetului de Stat pe anul 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-231 din 26 iulie 2016.
3. Legea Bugetului de Stat pe anul 2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 472-477 din 27 decembrie 2016.
4. MANOLE, Tatiana. Managementul Finanțelor Publice. Institutul Național de Cercetări Economice - Chișinău: Tehnica-Info, 2016, 803 p., ISBN 978-9975-63-401-4.
5. MANOLE, Tatiana, STRATAN, Alexandru. Managementul Finanțelor Publice Locale: probleme și oportunități. Institutul Național de Cercetări Economice - Chișinău: INCE, 2014. - 161 p., ISBN 978-9975-9932-3-4.
6. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 173-176 din 9 august 2013).
7. Legea Finanțelor Publice Locale nr. 267 din 01.11.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267 din 22.11.2013.
8. Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014, art. nr. 519. Modificat: LP89 din 14.05.15, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 139-143/05.06.15, art.257
9. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 029 din 02.03.2007, cu modificări și completări ulterioare
10. 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 05.04.12. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012, art. nr. 465, care relevă o serie de probleme referindu-se la descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.
11. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 . Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016.
12. Carta Europeană a Autonomiei Locale, semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07. 97.
13. XAVIER, Frege. Descentralizarea (Traducere din limba franceză). – HUMANITAS, București, 1991, 159 p. ISBN 973-28-0189-1.
14. Raportul privind executarea bugetului conform clasificăției economice la situația din 31.12.2016 pentru UAT analizate. Direcția finanțe, raionul Călărași.

Prezentat: 31 iulie 2017.

E-mail: tatmanole@yahoo.com