

MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE LOCALE

Iurie MOISEEV,
președintele raionului Ștefan Vodă

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

80

SUMMARY

The up-to-datedness of the topic is that the transition of the Republic of Moldova to the market economy requires the adoption of an adequate financial system, of financial tools, techniques and methods, as well as a financial and judicial framework. A real local autonomy doesn't function without necessary financial resources to accomplish lawful competences and responsibilities.

Local public finance is a key in achieving the mission of Local Public Administration concerning the inhabitant's problems of general interest from the territorial administrative unit.

Actualitatea temei anunțate constă în faptul că tranziția la economia de piață impune Republicii Moldova adoptarea corespunzătoare a sistemului financiar, a instrumentelor financiare, a tehnicilor și metodelor de lucru, precum și a cadrului juridic financiar. O autonomie reală locală nu poate exista fără resursele financiare necesare pentru a realiza competențele și

responsabilitățile, conferite prin lege.

Finanțele publice locale ocupă în prezent un loc esențial în realizarea misiunii administrației publice locale privind rezolvarea problemelor de interes general pentru locuitorii unei unități administrativ-teritoriale.

Pe parcursul evoluției reformelor administrației publice locale de la o etapă

la alta, s-a încercat a se crea cadrul legislativ adecvat perioadei, care a provocat apariția diferitor studii în domeniu*.

Toate țările dezvoltate dispun de sisteme stabile și consolidate de finanțe publice. Un rol important în asigurarea unui grad înalt de autonomie locală îi revine capacității unităților administrativ-teritoriale de a se autofinanța. În țările cu economie dezvoltată autoritățile locale se bazează preponderent pe sursele proprii de venituri, deși nu există regula, care ar confirma-o sută la sută în practică.

Conform legislației, în procesul de consolidare a finanțelor publice locale, autoritățile locale sînt responsabile pentru stabilirea priorităților de finanțare și executarea competențelor de bază. Guvernul nu poate impune autorităților locale cheltuieli suplimentare fără a le acorda compensația necesară, nici introduce modificări în bugetele locale, cu excepția cazurilor cînd acestea contravin legii.

Consolidarea finanțelor publice locale se desfășoară paralel cu întărirea relațiilor interbugetare dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale. Sistemul de defalcări de la veniturile generale de stat și de transferuri consolidează relațiile interbugetare, sporește responsabilitatea autorităților locale.

Managementul financiar ca domeniu de activitate se axează pe întărirea abilității administrației de nivelul întîii pentru a-și asuma responsabilități sporite în contextul descentralizării privind administrarea

eficientă a banilor publici. Esențial este că acest efort se centrează pe stimularea, crearea și sporirea funcției financiare a profesioniștilor din administrația locală. În timp ce localitățile Moldovei nu au o sursă garantată de resurse financiare proprii, fiind implicate în transferuri din partea guvernului central, ele caută căi de ieșire pentru a-și întări baza fiscală proprie cît și pentru realizarea obiectivelor propuse de dezvoltarea economică.

Officialii, responsabili de problemele fiscale în fiecare din localitățile-partenere ale Proiectului Reforma Autorităților Publice Locale (PRAPL), vor continua să primească instruire și asistență tehnică, orientată spre întărirea capacităților de management financiar spre o mai bună utilizare a resurselor financiare disponibile, implementînd programul integrat de management financiar.

În strategia managementului performant al finanțelor publice locale trebuie elaborată o politică optimă de corelare a încasării veniturilor cu utilizarea acestora (corelarea cheltuielilor programate cu nivelul încasărilor realizate ca indicator de calitate al managementului financiar).

Conform cadrului de cheltuieli mediu (2006 – 2008), cadrul finanțelor publice va rămîne extrem de restrîns; prin urmare, va fi necesar să se asigure acel echilibru între resurse și cererile de cheltuieli, ca regimul fiscal promovat să nu descurajeze dezvoltarea activității economice. Totodată, un management economic și bugetar-fiscal prudent va servi drept oportunitate în

* **Notă:** Pe bună dreptate, unul dintre cei mai activi cercetători în acest domeniu din Republica Moldova poate fi considerată dna Tatiana Manole, care prin articolele științifice, prin monografiile de amploare face o amplă analiză a procedurii de elaborare, adoptare și executare a bugetelor locale, a rolului și locului finanțelor publice locale în sistemul finanțelor publice. Printre alți cercetători pot fi numiți Veaceslav Ioniță, Tudor Deliu, Mihail Perebinos, Svetlana Arionescu, Victor Popa, care abordează problematica finanțelor publice locale.

realizarea unei creșteri modeste a cheltuielilor publice, fiind sprijinit în continuare de către organismele financiare internaționale în implementarea reformelor economice din țară. În ansamblu, implementarea măsurilor de sporire a eficienței în utilizarea finanțelor publice disponibile conduce la neadmiterea deteriorării în continuare a serviciilor publice, iar în unele domenii va contribui la o ameliorare reală a acestora. Având în vedere constrîngerile bugetare, atingerea obiectivelor guvernamentale, exprimate în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS), se va baza, în mare măsură, pe repartizarea și utilizarea eficientă a resurselor existente, mai puțin pe resursele suplimentare.

În vederea realizării prevederilor Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, precum și a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Ministerul Finanțelor urmează să implementeze, cu suportul Băncii Mondiale și a comunității donatorilor, în perioada 2006-2010, Proiectul „Managementul Finanțelor Publice”, lansat în luna martie 2006. Acordul de Credit pentru dezvoltare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare, legat de realizarea acestui proiect, a fost ratificat de Parlament prin Legea nr. 293-XVI din 16 noiembrie 2005, urmărindu-se obiectivul Guvernului Republicii Moldova de a întări managementul finanțelor publice prin dezvoltarea capacității instituționale și modernizarea procesului de elaborare și executare a bugetului (inclusiv operațiunile trezoreriale), constituirea unui sistem eficient și durabil al managementului financiar, bazat pe instrumente și mecanisme moderne, adecvate

standardelor europene.

În urma realizării Proiectului va fi creat un sistem informațional unic, care va cuprinde unitățile trezoreriale ale Trezoreriei de Stat, autoritățile centrale de specialitate, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice, finanțate de bugetele de toate nivelurile. Aceasta va asigura înregistrarea în timp real a tranzacțiilor financiare prin sistemul trezorerial și schimbul de informații on-line între Ministerul Finanțelor și autoritățile administrației publice centrale și locale. Realizarea măsurilor aferente primului an de implementare a Proiectului dat va aduce și primele rezultate în gestionarea finanțelor publice.

În accepție contemporană, finanțele publice studiază fenomenele economice din considerente raționale și nu ideologice. Teoriile și conceptele, raționamentele și funcționalitățile, dezvoltate prin străduința savanților care au contribuit la dezvoltarea științei finanțelor publice, nu au fost elaborate în scopul de a promova o anumită ideologie, de a transforma societatea, ci de a explica logic realitățile economico-sociale existente, de a ajuta indivizii și societatea să le folosească în favoarea lor.

Știința finanțelor publice este o ramură importantă a științei economice, care face progrese permanente, solicitate și generate de mobilitatea mare a fenomenelor economice, sociale și politice, care au loc în societățile contemporane.

Finanțele publice locale sînt parte integrantă din sistemul finanțelor publice naționale și includ:

1. Bugetele raioanelor constituite din:
a) bugetul raional; b) bugetele locale.
2. Bugetul unității teritoriale autonome, constituit din: a) bugetul central al unității teritoriale autonome; b) bugetele locale.

3. Bugetul municipiului Chișinău, constituit din: a) bugetul municipal; b) bugetele locale.

Existența finanțelor locale presupune existența unei autonomii a colectivităților locale pe următoarele direcții:

- autonomia juridică, care se asigură prin personalitatea juridică recunoscută a acestor colectivități, care le transformă în subiecte de drept distincte de stat, avînd patrimoniu propriu și organe de conducere proprii;

- autonomia financiară, care presupune existența unui buget propriu, distinct de cel al statului, în care figurează veniturile și cheltuielile proprii.

Pentru a se realiza autonomia financiară, colectivitățile locale trebuie: să dispună de resurse proprii, suficiente pentru a ține cheltuielile proprii; să poată determina în mod liber veniturile și cheltuielile; să nu fie supuse unui control a posteriori privind deciziile lor financiare.

Autonomia financiară a colectivităților locale are o dublă dimensiune:

- dimensiune juridică, care constă în *recunoașterea unei libere puteri de decizie a autorităților locale, putere care nu trebuie să fie împiedicată de un control foarte strict din partea statului;*

- dimensiune materială, care constă în posibilitatea colectivităților locale de a-și asigura acoperirea cheltuielilor prin resurse proprii, fără să fie obligate să apeleze, la subsidiile de stat pentru a-și echilibra bugetele.

Gradul de autonomie locală a unei colectivități locale este, în general, în strînsă legătură cu ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetelor locale, dar acest criteriu nu trebuie absolutizat, întrucît există și excepții, state europene cu democrație locală extrem de dezvoltată, dar cu sistem

de finanțare centralizat al administrației publice locale. Ca urmare, autonomia financiară a colectivității locale implică crearea unor sisteme ale finanțelor publice locale eficiente, echitabile și corelate cu necesitățile și politicile economice ale statului.

Problematica privind finanțele publice locale este în centrul dezbaterilor actuale, deoarece toate statele-membre ale Consiliului Europei se confruntă cu problema armonizării a două tendințe divergente: controlul și reducerea cheltuielilor publice; acordarea unei mai mari autonomii financiare colectivităților locale. În toate aceste state se caută soluții de asigurare a unei repartizări echitabile a resurselor financiare între diferite niveluri de organizare administrativă, ținîndu-se cont de rigoarea bugetară, care se impune la toate nivelurile administrației publice.

Republica Moldova a parcurs o parte însemnată din calea spre tranziția la relațiile de piață și spre democratizarea societății, dar rămîn încă multe probleme de soluționat, printre care remarcăm problema finanțelor publice, în special a celor locale.

În scopul consolidării finanțelor publice locale, Guvernul Republicii Moldova promovează politica de descentralizare financiară. Acest proces complex este legat de delimitarea împuternicirilor între Guvernul central și autoritățile publice locale privind mobilizarea surselor financiare corespunzătoare diferitor niveluri de bugete, pe de o parte, și reglementarea și armonizarea relațiilor financiare între Guvernul central și administrațiile teritoriale (locale), pe de alta.

Spre exemplu, bugetul pe anul 2005 la venituri și cheltuieli a raionului Ștefan Vodă a fost stabilit în sumă de 44775,1 mii lei, (inclusiv mijloace speciale în sumă de

1804,2 mii lei și fonduri speciale de 397,8 mii lei), conform deciziei Consiliului raional nr. 7/2 din 03.12.2004. Ulterior, consiliile locale ale primăriilor satelor Antonești, Carahasani, Căplani, Copceac, Crocmaz, Cioburciu, Olănești, Palanca, Popeasca, Slobozia, Volintiri, Ștefan Vodă au majorat partea de venituri și, corespunzător, partea de cheltuieli, (în total cu 544,0 mii lei), bugetul raionului alcătuind astfel 45319,1 mii lei, (inclusiv mijloace speciale 1877,1 mii lei și fonduri speciale 397,8 mii lei).

Partea de venituri a bugetului raionului s-a calculat în baza estimării bazei fiscale pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, conform tipurilor de impozite și altor taxe și încasări. Drept călăuză a servit pronosticul dezvoltării social-economice a raionului pe anii 2005-2007, prognoza indicilor economici și financiari ai agenților economici, situați pe teritoriu, datele Inspectoratului Fiscal Teritorial și direcției statistice a Departamentului statistic și sociologie, desconcentrat în teritoriu.

Concluzii și propuneri:

Finanțele publice reprezintă un anumit tip de relații de repartitie a PIB-ului, concretizate în transferuri bănești în scopul constituirii și utilizării diverselor fonduri.

Politica bugetar-fiscală, ca parte integrantă a politicii financiare, reprezintă activitatea de influențare a proceselor social-economice prin venituri a echilibrului general în economie. Politica bugetar-

fiscală conține marea generală despre transformările în sistemul bugetar al țării.

Analiza sistemului actual al finanțelor publice locale demonstrează că în Republica Moldova există decalaje mari în economiile locale, ceea ce constituie un pericol evident de subdezvoltare a țării.

Pentru a depăși pericolul subdezvoltării este necesar de întreprins acțiuni de urgență pentru a micșora decalajul în potențialul economic al regiunilor, prin crearea unui cadru legal de susținere a regiunilor slab dezvoltate.

Este necesar, astfel, de modificat structura taxelor locale astfel, ca toate să fie aplicabile în teritoriu și încasările de pe urma lor să fie uniform repartizate pe toate localitățile republicii.

Asigurarea unei autonomii reale poate fi realizată prin modificarea sistemului financiar și anume: prin mărirea ponderii veniturilor proprii și a defalcărilor în structura veniturilor publice locale.

Este necesară o delimitare complexă a competențelor și responsabilităților în prestarea serviciilor publice între nivelurile ierarhice.

Analiza reală a stării de lucruri în Republica Moldova privind procesul bugetar la nivel local demonstrează că mai rămân încă multe probleme, care necesită a fi soluționate pentru ca principiile declarate să devină o realitate pentru Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24 mai 1996 (MO al RM nr. 19-20/197 din 27.03.1997).
2. Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 (MO al RM nr. 248-253 din 19 decembrie 2003).
3. Codul Fiscal. Legea Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997.

4. Manole Tatiana, *Finanțe publice locale, Teorie și aplicații*, Cartier administrativ, Chișinău, 2000.

5. Manole Tatiana, *Finanțele publice locale, rolul în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale*, Chișinău, 2003.

6. Parlăgi Anton, *Managementul administrației publice locale*, vol. Editura ArtPrint, 1994.

7. Angela Secieru, *Finanțele publice instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*, Chișinău, 2004.

8. Parlăgi A., Dobrescu R. ș.a., *Serviciile publice*, Editura Economică, București, 1998.

9. Văcărel Iulian, ș.a. *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, RA., București, 1992

Prezentat în iulie 2006.

Recenzent: *Andrei Cantemir, doctor în economie, conferențiar universitar*