

# ATELIERUL NR.4

## TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

### NOUA METODOLOGIE DE FINANȚARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE - PILON AL AUTONOMIEI LOCALE ȘI AL DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE

*Tatiana MANOLE,  
doctor habilitat în economie, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică*

#### SUMMARY

*In this article is researched the process of elaboration of local government budget in terms of autonomy and fiscal decentralization. The new funding formula of territorial administrative units increase the stimulus to supplement their incomes and improve services.*

*The motivation is supported by indicators underlying the calculation of financial balance transfers, namely: per capita fiscal capacity, area and population of that territory - all of these indicators are calculated in comparison to national indicators.*

**Key-words:** *administrative territorial unit, fiscal capacity per capita, general transfers (of balancing), special transfers, specific weight, distribution parameter, financial support fund.*

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

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

**Trecerea la noua formulă de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale a început cu elaborarea proiectelor bugetelor U.A.T. pentru anul bugetar 2014. În acest scop, toate unitățile administrativ - teritoriale au primit indicație de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova să elaboreze proiectele de buget pentru anul bugetar 2014 în două variante: varianta I – în formula existentă și varianta a II-a – conform noii formule de finanțare.**

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

Calculul transferurilor cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele U.A.T. pentru anul 2014 și estimările pe anii 2015-2016 se calculează potrivit unei modalități noi.

În continuare, prezentăm modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală:

**Pașul 1. Sursa transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul I și II o constituie fondul de susținere financiară (F.S.F.). F.S.F. este format din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări pentru U.A.T.** Astfel F.S.F. se formează din veniturile nealocate sub formă de defalcări în cuantumul de:

**- la nivelul I din impozitul pe venitul persoanelor fizice (I.V.P.F.) se defalcchează 75 %, restul merge în F.S.F. în bugetul de stat;**

- pentru bugetele orașelor (municipiilor) de reședință de raion și al unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 20 % din volumul total colectat în teritoriul U.A.T. respective, restul merge în F.S.F.;
- la nivel raional din I.V.P.F. se defalcăază 25 % , restul 75 % merge în F.S.F.;
- în bugetul central al U.T.A. Găgăuzia din I.V.P.F. rămân 25%, restul de 75% se varsă în F.S.F. la bugetul de stat.

**Pasul 2:** F.S.F. se distribuie în două fonduri distincte:

- a) fondul de echilibrare al bugetelor U.A.T. de nivelul întâi (F.E.B.1);
- b) fondul de echilibrare al bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea ((F.E.B.2).

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

$$F.E.B.1 = F.S.F. \times (100\% - Pd)$$

$$F.E.B.2 = F.S.F. \times Pd$$

unde, Pd = 55%.

**Pasul 4.** F.E.B.1, destinat echilibrării bugetelor U.A.T. de nivelul întâi, este repartizat în funcție de următorii indicatori:

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

b) *populația;*

c) *suprafața U.A.T., potrivit formulei:*

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

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

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

$$PS_p^1 = 10\%;$$

$$PS_s^1 = 10\%;$$

$$P_e = 1,3.$$

#### **A) Modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul întâi**

**Pasul 1.** Se calculează capacitatea fiscală pe locuitor pentru fiecare U.A.T. de nivelul întâi -  $C.F.L._i$ , ca raport între veniturile colectate din defalcări din impozitul pe venitul persoanelor fizice în teritoriul U.A.T. și numărul de locuitori ai U.A.T. respective.

**Pasul 2.** Se calculează capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor U.A.T. de nivelul întâi -  $C.F.L._n$ , ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice, cumulate din toate U.A.T. de nivelul întâi și numărul de locuitori cumulat din toate U.A.T. de nivelul întâi.

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012,  $C.F.L._n$  utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu **107,3 lei**.

Valoarea estimată a  $C.F.L._n$  utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2015 și anul 2016, este egală cu **113,6 lei** și, respectiv, **124,6 lei**.

**Pasul 3.** Se calculează produsul dintre  $C.F.L._n$  și parametrul supraunitar  $P_e = 1,3$ .

**Pasul 4.** Pentru toate U.A.T. de nivelul întâi se calculează expresia (diferența):  $(P_e \times CFL_n) - CFL_i$ .

**Pasul 5.** Se calculează expresia  $\sum_i (P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$ , sumând doar valorile pozitive ale expresiei calculate mai sus  $(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$ , astfel, nu sunt incluse U.A.T. de nivelul întâi, în cazul cărora expresia  $(P_e \times C.F.L._n) - C.F.L._i < 0$  (este negativă).

Potrivit datelor execuției pentru anul 2012, expresia  $\sum_i (P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$  utilizată la calcularea transferurilor pentru anul 2014 este egală cu **62 565,3 lei**.

Valoarea estimată a expresiei  $\sum_i (P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i)$ , utilizată la calcularea transferurilor pe anul 2015 și anul 2016, este egală cu **66 636,7 lei**, și respectiv, **73 083,2 lei**.

**Pasul 6.** Se calculează expresia:  $\frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}$  pentru U.A.T. de nivelul întâi, în cazul cărora expresia

$(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i) > 0$  (este pozitivă), iar în cazul U.A.T. de nivelul întâi, pentru care expresia  $(P_e \times C.F.L._n - C.F.L._i) < 0$  (este negativă) se atribuie automat valoarea 0 (zero).

**Pasul 7.** Pentru toate U.A.T. de nivelul întâi se calculează expresiile:

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

**Pasul 8. Se calculează expresia:**

$$[(PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)}) + (PS_p^1 \times \frac{P_i}{P_n}) + (PS_s^1 \times \frac{S_i}{S_n})] \text{ pentru toate U.A.T. de nivelul întâi, deci se sumează rezultatele obținute la pasul 7).}$$

**Pasul 9.** În final, se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare U.A.T. de nivelul întâi prin înmulțirea F.E.B.1 cu rezultatul obținut la pasul 8), potrivit formulei:

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

### **B) Transferuri de echilibrare bugetară pentru bugetele U.A.T. de nivelul al doilea**

**F.E.B.2 este destinat echilibrului bugetelor U.A.T. de nivelul al doilea și este repartizat în funcție de următorii indicatori:**

**a) populația;**

**b) suprafața U.A.T., potrivit formulei:**

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

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

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

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

### **Modalitatea de calcul a transferurilor cu destinație generală (de echilibrare) pentru U.A.T. de nivelul al doilea:**

**Pasul 1.** Se calculează expresiile  $PS_p^2 \times \frac{P_j}{P_n}$  și  $PS_s^2 \times \frac{S_j}{S_n}$  pentru toate U.A.T. de nivelul al doilea calificate la

alocare.  $P_n$  și  $S_n$  sunt determinate prin excluderea populației și, respectiv, a suprafeței, municipiilor Chișinău, Bălți și a U.T.A. Găgăuzia, întrucât acestea nu sunt calificate la alocare.

**Pasul 2.** Se calculează suma expresiilor  $(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n})$  pentru toate U.A.T. de nivelul al doilea calificate la alocare.

**Pasul 3.** În final se determină transferul cu destinație generală pentru fiecare U.A.T. de nivelul al doilea, calificată la alocare, prin înmulțirea F.E.B.2 cu rezultatul obținut la pasul 2), potrivit formulei:

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

### **C) Transferurile cu destinație specială**

Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se alocă bugetelor U.A.T. pentru finanțarea:

- a) învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar);**  
**b) competențelor delegate autorităților A.P.L. de Parlament, la propunerea Guvernului.**

La etapa actuală de stabilire a raporturilor între bugetul de stat și bugetele U.A.T., ca transferuri pentru finanțarea competențelor delegate autorităților A.P.L. sunt luate în considerație:

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

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

### Concluzii

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

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

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

4. Noul sistem de finanțare a autorităților publice locale reprezintă fundamentarea, pentru prima dată, a proiectelor bugetelor locale potrivit procedurilor și gradului de independență oferite de Legea finanțelor publice locale. Acesta creează posibilitatea ca autoritățile administrației publice locale să-și organizeze propriile servicii fiscale și oferă capacitatea de a exercita complet și eficient toate componentele și responsabilitățile descentralizate privind stabilirea, constatarea, încasarea, controlul și urmărirea impozitelor și taxelor locale.

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

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

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

## BIBLIOGRAFIE

### Acte normative internaționale

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

### Acte normative interne

3. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
4. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.03.1997, nr.19-20/197.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.

6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr.143-148/465.
7. Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06.08.2013. „Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.” În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.08.2013, nr. 173-176, art. 669.
9. Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2014 și a estimărilor pe anii 2015-2016. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
10. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale*. Chișinău, Editura Epigraf, 2003, 239 p.
11. Manole Tatiana. *Finanțele publice locale: Teorie și aplicații*. Chișinău, Editura Cartier, 2000, 262 p.