

## DECENTRALIZATIONS AND FINANCIAL AUTONOMY – OPPORTUNITY FOR MOLDOVAN LOCAL AUTHORITIES

**Professor PhD Tatiana MANOLE**

National Institute for Economic Research,  
Academy of Sciences of Moldova, Republic of Moldova  
Email: tatmanole@yahoo.com

**Abstract:** *In this article the author analyses the process of decentralization and financial autonomy as a result of using the new methodology for drafting the local budgets based on formulas. The key element is researching the impact of the new financing system on changes occurring in the communities. The new financing system is a chance for the citizens of communities to have quality services and local public administration has new opportunities to increase the tax base, supplement their incomes and provide a higher level of living to citizens.*

**Keywords:** *local public finances, territorial administrative unit, (general) balancing transfers, fiscal capacity per capita, number of population, area, specific weight, decentralization, financial autonomy.*

**JEL Classifications:** *E62, E63.*

*„Definition of the territorial unit role leads logically to state restatement of their main leaders, elected representatives and local public body”  
(Xavier Frège, Paris, 1986)*

### 1. Introduction

The political, economic and social developments from the last years in the Republic of Moldova highlighted the need of a deep and real reform in the field of public administration and management of public finances, especially locally. Decentralization of authority and insurance of local and financial autonomy is one of the strategic priorities of the government and one of the main goals defined by a number of documents and strategies.

The Republic of Moldova has achieved and continue to carry out strict reforms in the field of public finances management both centrally and locally. Adoption and implementation of strategy for development of public finances management 2013-2020 marks an important stage to promote reforms in this field contributing to the consolidation of the public finances system.

The Law no. 397-XV of October 16, 2003 on local public finances with the amendments by Law no. 267 of November 1, 2013 which approves a new methodology for drafting local budgets taking as a base the principle of incomes has an important role.

In this article there are investigated the advantages of implementing new ways of drafting the territorial administrative units budgets based on new calculation formulas of (balancing) general transfers [see Article annex], taking into account the fiscal capacity per capita, number of population and territorial area – all in relation to the national level. This new methodology is a safe condition to continue the process of decentralization and financial autonomy.

Therefore, currently in the Republic of Moldova there are a number of factors which argue pro decentralization and financial autonomy by strenghtening the fiscal base of communities. The desire of everyone to live, work, decide at home, the dynamism of Small and Medium Enterprises, will of territorial administrative units to not be limited to transfers only from the state budget but to increase their incomes make the decentralization and financial autonomy real factors which could contribute to the creation of a favourable climate for solving the problems which community needs.

## 2. Research of qualitative and quantitative criteria to measure the impact of new financing formula for local public authorities

*Decentralization is a process of transfer of administrative and financial competence from the central public administration to local public administration or to private sector.*

Financial decentralization starts to function over the limit when the use of public goods and services of national interest starts to collapse and the comparative cost of decisions making at the central level becomes too high.

In this context, the use of local finances implies not only taking over some tasks of central finances but also efforts to increase the local resources (especially by self-financing) which led to winning of some competences in the way of judicial and budgetary control.

The local public budget is the instrument by which the local communities financing is achieved. Through it, the relation between public incomes (represented especially by taxes and local fees) and social needs is established, aiming to avoid the inequalities in the distribution of fiscal tasks on local communities needs simultaneously with their social needs.

The local budgets are forecasting, planning and leading tools of financial activities of the administrative territorial units. Their structure reflects the autonomy level of local administration against central one, financial flows of local administration, public incomes and expenditures at territorial level, method of financing the expenditures by destinations and how to resolve the deficits, respectively.

The impact of implementing the new system is measured according to some **qualitative and quantitative criteria:**

### a) Qualitative criteria:

- creation of stimuli for consolidation and development of a proper incomes base for the local public administration;
- predictability and stability of the system;
- transparency and responsibility;
- modesty;
- consolidation of financial autonomy of local public administration as a main tool to develop the local democracy;
- support of local economic development;
- maintaining the macro-financial stability (Activity programm of Moldovan Government: "European Integration: Freedom, Democracy, Welfare 2011-2014").

The final result of the changes impact assessment provided by the new system shows a significant positive impact compared to the present situation. The impact assessment (positive or negative) was performed by multi criteria analysis according to the qualitative criteria, with 4 positive or negative threshold/levels: impact (positive/negative) low ( $S_z = +/- 1$ ), impact (positive/negative) medium ( $M = +/- 2$ ), impact (positive/negative) significant ( $S_f = +/- 3$ ) and impact (positive/negative) high ( $R = +/- 4$ ) (Table no. 1).

**Table no. 1. Impact assessment of implementing new financing system according to qualitative criteria**

Indicator	Assessed impact
Creation of stimuli for consolidation and development of a proper incomes base for the local public administration	High - R positive = 4
Predictability and stability of the system	High – R positive = 4
Transparency and responsibility	Significant – Sf positive = 3
Modesty	Low – Sz positive = 1
Consolidation of financial autonomy of local public administration as a main tool to develop the local democracy	High – R positive = 4
Support of local economic development	Significant – Sf positive = 3
Mentaining the macro-financial stability	High – R positive = 4
<b>Total Obtained Score / Average</b>	<b>23/3,28 = Significant positive impact. Explication: Total 23 assessed points : 7 = 3,28 (positive assessed impact)</b>

*Source: Informative note. Draft Law on amendment and completion of some legislative acts.*

**b) Quantitative criteria:**

- Number of „failure” administrative territorial units at both levels of local administration;
- A set of indicators reflecting the level of financial autonomy of local administration:
  - weight of own incomes in total incomes;
  - weight of autonomous incomes (own incomes + incomes of breakdown share of income tax from individuals) in total incomes;
  - weight of general incomes (own incomes + incomes of breakdown share of income tax from individuals + incomes of transfer with general purpose) in total incomes (Law on amendment and completion of some legislative acts. No. 267 of 01.11.2013. In: Official Journal of the Republic of Moldova, 22.11.2013, no. 262-267).

The results of implementing the new financing system obtained from the analysis of calculations made according to these criteria for administrative territorial units of level I are presented in Table no. 2 and for administrative territorial units of level II in Table no. 4.

**Table no. 2. Impact assessment of implementing new financing system in administrative territorial units of level I according to quantitative criteria**

Type of administrative territorial units of level I	Number of administrative territorial units of level I	Number of failure – result from simulation
<1500 inhabitants	249	67
1501–5000 inhabitants	547	167
5001–10000 inhabitants	66	30
10001–50000 inhabitants	34	6
>50000 inhabitants	0	0
<b>Total</b>	<b>896</b>	<b>270</b>

*Source: Informative note. Draft Law on amendment and completion of some legislative acts.*

As mentioned above, the total number of these mayoralties is 270 of 896 administrative territorial units of level I according to the preliminary calculations.

**Table no. 3. Number of failure administrative territorial units of level I after implementing a new financing system**

<b>Loss percentage of total budget 2010 – administrative territorial units of level I</b>	<b>Number of failure – result from simulation</b>
<5%	48
5% - 10%	39
10% - 15%	42
15% - 20%	35
20% - 25%	31
>25%	75
<b>Total</b>	<b>270</b>

*Source: Informative note. Draft Law on amending and completion of some legislative acts.*

**Table no. 4. Impact assessment of implementing new financing system in administrative territorial units of level II according to quantitative criteria**

<b>Type of administrative territorial units of level II</b>	<b>Number of administrative territorial units of level II</b>	<b>Number of failure – result from simulation</b>
<50000 inhabitants	5	3
50001 – 100000 inhabitants	23	11
>100000 inhabitants	7	2
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>16</b>

*Source: Informative note. Draft Law on amendment and completion of some legislative acts.*

The changes produced with the implementation of the new financing system of the local public authorities are in general:

*The system of transfers to local public administration based on incomes.* This new approach in management of incomes collected by institutions is also intended to lead to a better planning of budget by link consolidation between policies and resources allocation (allocation efficiency); to a better use of budgetary resources (technical efficiency) by avoiding the request situations of financing from general incomes of budgets when on the accounts of public institutions are accumulated funds in substantial volume attributing improperly the expenditures to general incomes; to consolidation of general budgetary-fiscal discipline by facilitating control on macro-budgetary targets (incomes, expenditures, deficit); to decrease of risks on financial frauds and simplifying the procedures and costs rationalization on budgetary management. To increase the flexibility and perfection of budget management and an efficient use of resources it is suggested the cancellation of drafting and approval practice of financing plans of the budgetary institutions with monthly distribution of budgetary allocations.

The total volume of funds transferred by the central public administration to local public administration remains practically at the same level (keeping financial covering).

The shared functions (social performances and secondary education – which in 2014 is transferred to local public administration's responsibility of level II) are already financed by conditional transfers based on formula under the number of beneficiaries of services specific to decentralized competences. The delegated and shared competences (social payments, pre-university education) are financed by the state budget through special purpose transfers (*As to financing the pre-university education – schools, middle schools and lyceums – see below*).

The own functions are financed by local fees, taxes and tariffs, shared incomes and balancing transfers. They form the general incomes and the local public administration takes advantage of a full autonomy in allocating these resources according to local priorities. The own competences are financed by their own incomes, shared incomes and (general) balancing transfers. The local public administration will benefit by a full autonomy in allocating these resources according to local priorities because „they are well managed below”.

The direct allocation of transfers (shared taxes and balancing transfers) to local public administration authorities of level I and separately to level II. At the same time, the change in managing the collected resources by budgetary authorities/institutions is planned, aiming to be directed to total expenditures financing approved by the respective authorities/institutions without being conditioned for concrete expenditures. Thus, the expenditures of budgetary authorities/institutions will be approved, executed and reported as a whole without division on financing sources. The resources for projects financed by external sources will be the only exception continuing to be used for the purposes agreed with the grantees according to the concluded agreements.

**Compensation Fund (of transition)** was created for the local public authorities with a low level of economic development to cover the differences between the total local incomes accumulated as a result of the new system implementation and the volume of incomes in the reference year (Temporary Compensation Transfer). This fund is limited by **1% of state budget**. This Compensation Fund has a temporary character and it will be stopped with the improvement of the economic situation locally.

Regarding the essence of (general) balancing transfers:

The balancing transfers are performed by the **Financial Support Fund** formed in the state budget frame. This fund consists of income tax of individuals unallocated in the form of distributions based on the implementation of the budget in the previous year. **The Support Fund is allocated at a level of 45% to local public administration of level I and 55% to local public administration of level II.**

The (balancing) general purpose transfers are allocated based on formula distinct for administrative territorial units of level I and II (direct allocation on levels), under calculations performed by the Ministry of Finance.

The estimation of **balancing transfer** need of **level I** for local public administration is based on the fiscal capacity of the **locality – measured by the weight of income tax of individuals in that locality (60% of transfer), population (30%) and area (10%).**

**The general transfer** for the local public administration of **level II (district)** is calculated **on the basis of number of population (60%) and district area (40%).**

The result of these changes obviously should contribute to the consolidation, extension and significant increase of the local autonomy to the foundation and administration of own incomes system. Moreover, in the new system, the stimulus of own incomes collection by the local public administration is much higher since any addition of own income remains in the community budget and can be used according to the priority needs by the local council decision. Gradually there will take place an improvement in the general transfer allocation. These advantages are based on a set of indicators which

approach both the local financing capacity and the needs of public services locally: fiscal capacity per capita, population and area of administrative territorial unit. Respectively, the level of transparency, predictability and stability will automatically increase.

The new financing methodology of local public authorities will register a significant indicators improvement in financial autonomy and decentralization. The researches show that the local financial autonomy increase by 8 times to local public administration of level I and 6 times to local public administration of level II (Table no. 5).

**Table no. 5. Indicators development of financial autonomy after implementing the new financing system of local public authorities (%)**

	Weight of own incomes		Weight of autonomous incomes (including shared ones)		Weight of general incomes (including balancing transfers)	
	under current conditions	under new conditions	under current conditions	under new conditions	under current conditions	under new conditions
<b>ATU II</b>	4,98	10,59	4,98	14,68	4,98	36,88
<b>ATU I</b>	2,76	10,08	2,76	14,87	2,76	21,05

*Source: Informative note. Draft Law on amending and completion of some legislative acts.*

The actions which are foreseen with the implementation of the new system imply the amplification of the local autonomy in administration and collection of local fees and taxes including defining the base or tax rate, including property tax, vehicles tax and administrative fees. The local fees and taxes are excluded in the process of calculation of balancing transfers volume. *The local public administration will have the right to introduce special fees to ensure the capital investment in the infrastructure of the communal services (proper functions). Moreover, the local public administration will have the right to set tariffs for the local communal services (water/sewerage, public transport, waste collection, central heating). We consider that these opportunities are real to happen in the near future. In this case, we need reforms in the fiscal policy which could ensure the fiscal decentralization too.*

Considering the role of the Ministry of Finance in the process management it is necessary to **implement a series of activities which could support the reform promotion:**

- Periodic assessment of the new system impact of own incomes and transfers (including conditioned and balancing transfers, fiscal administration, grants and loans, internal and external audit, public acquisitions).
- A set of other measures associated with financial decentralization will be approached by regulatory changes. The sectoral strategies will give additional clarifications and guidances on conditioned transfers (with special purpose), grants, tariff regulation.
- The Ministry of Finance as a leader of decentralization efforts will need a strong subdivision to ensure the relations between the administration levels.

### **3. Consolidation of local public administration capacity by implementing developments**

The general goal proposed in the new financing system of the local public administration is to improve the current system of local public finances ensuring

decentralization and financial autonomy, maintaining the financial discipline and efficiency maximizing as well as ensuring equity in resources allocation.

We consider that the new financing system of the local public administration will have a beneficial impact on consolidation and development of own incomes of the local public administration. The expenditures of the local public administration are determined based on incomes to the administrative territorial units. A better collection of own incomes does not influence the amounts of (balancing) general transfers.

The new balancing and shared system of the state general incomes aims to create stimuli for consolidation and development of the incomes base of the local public administrations through the following **instruments**:

- Firstly, the expenditures of the local administrations, after the implementation of the new system, are determined by the level of incomes earned by each administrative territorial unit **not** by the estimated value at a central level as in the old system (average cost for a child, pupil, employee etc.). Thus, every administrative territorial units is directly interested to collect incomes in its territory as much as possible in order to spend more according to their specific needs and to ensure a better quality for the provided services;
- Secondly, to the calculation of the *fiscal capacity per capita (FCC)* indicator there are used the incomes only from the shared quota of the income tax of individuals, disregarding the own incomes of the administrative territorial unit, hereby a better collection of the own incomes does not influence the balancing amounts received by the local public authority. The income excess is up to the administrative territorial unit;

In conclusion, we mention that the general impact of applying the new system of transfers, and, respectively, amendments proposed to the Law of Local Public Finances (2003) contributes to the following developments for the benefit of the community:

- Consolidates, amplifies and increases significantly the local autonomy, contributes to the foundation and administration of the own incomes system;
- Encourages the interest of collecting the own incomes, increasing their volume by the local public administration;
- Transparency, predictability and stability become real;
- Gradually the allocation of the general transfer is improved because it relies on a set of indicators which approximate well both the local financial capacity and needs of public services locally. These indicators are: fiscal capacity per capita, population and area of the administrative territorial unit;
- The indicators of financial autonomy show a significant improvement.
- Contributes to the financial decentralization deeping.

In the old system, the opportunities of an administrative territorial unit to spend budgetary funds were determined by the average expenditures per capita, employee, child/pupil being set by the Ministry of Finance centrally. These do not reflect the real and specific needs of the administrative territorial units: generally there were used available norms without allowing for the needs and preferences specific to each local collectivity, services which did not have norms and the introduction of new services was very difficult. In addition to this the budgets and decisions of the administrative territorial units of level I were dependent on the budgets and decisions of the district related councils without sure stimuli for the development of an own fiscal basis for the increase of collecting the local fees and taxes or the local economic development. As a result, the old system does not

fully comply with the provisions of the European Charter of Local Autonomy, as recommended by the Congress of Local and Regional Authorities.

The new system tries to eliminate the largest part of these negative effects. Firstly, a part of the expenditures amount locally is not anymore determined as central but depending on the local amount of collected incomes. Thus, on the one hand, the interest of local authorities to develop the local fiscal base, collect better the local fees and taxes, reduce the fiscal evasion and shadow economy, develop the local economy increases. On the other hand, the power of local authorities to decide the level and purpose of expenditures according to the needs and preferences specific to the community increases.

#### 4. General conclusions and recommendations

Basing on the above we can identify **the main features of the new system:**

- the amount of expenditures is determined by incomes: own incomes (local fees and taxes), shared incomes of the income tax of individuals, transfers with general purpose, transfers with special purpose either for current expenditures (education, social payments) or for investment. The amount of expenditures is not anymore determined by the average expenditures per capita established centrally;
- the local authorities become directly interested to develop the own fiscal base, collect more local fees and taxes, reduce the fiscal evasion and shadow economy, develop the local economy by attracting investors that could create jobs and increase the income tax base of individuals;
- shares and formulas of transfers allocation are established by law both for level I and level II. The transparency and clarity of financial allocations increase greatly;
- there are no financial dependence relations between the administrative territorial units of level I and II. The autonomy of administrative territorial units of level I increases significantly;
- financing by transfers with special purpose maintain the opportunity to meet the objectives of the Government in important fields such as education. The conditioned transfers allow a transparent finance for important fields assumed by Government: education, social benefits. The local authorities manage these fields and can contribute with own sources to the improvement of finance;
- there is an efficient balancing system which uses three fundamental indicators: **a) fiscal capacity per capita** (calculated only on the basis of income tax of individuals); **b) population;** **c) area.** Thus, the poorest communities have access to a finance which can insure a minimum quality of the local public services;
- the financial autonomy increaseas significantly: if in the old system this is limited amounting to 3% - 5% of total expenditures, then in the new system this increases over 20% for local public administration of level I and 30% for local public administration of level II.

A beneficial impact both in terms of regulation and from the economic and social point of view has the **Law on public finances and fiscal-budgetary responsibility no. 181 of 25.07.2014.** This law is drawn up to ensure a sustainable development of public finances, fiscal-budgetary discipline consolidation and insurence of an efficient and transparent management of public financial resources increasing the management system of the public finances to a new qualitative level. The new approaches regarding the management of collected incomes by budgetary authorities/institutions will lead to an



efficient use of budgetary resources. The complex regulation and procedures consolidation of budgetary resources management and the clear limitation of roles and duties in the budgetary fiscal field will contribute to the improvement of the budget management and will make easier the process of decision making on the budget (Decentralization reform, 2010).

The improvement rules of local public finances system and transparent procedures of budget management, especially of external financial assistance will raise awareness among the external partners and will make easier the attracting of external investment.

At the same time, the implementation of this law will show new challenges for all the participants involved in the public finances management. Thus, the Parliament, especially the specialist committee has to consolidate its analyses capacity of the budget in the process of examining the macro budget limits on a minimum term and annual budgetary laws. The Government will need better capacities to establish the policies priorities to allocate resources. The Ministry of Finance will need enhanced abilities to establish a realist micro financing frame, implement and use the new informational system of the integrated financial management. The Ministries and other public administration bodies will need enhanced abilities for analysis and strategic planning, formulation of some strict realistic budget proposals as well as formulation, implementation and reference of budget programmes based on performance. An important role in a successful implementation of this law belongs to complementary reforms in other related fields such as public administration reform, reform of public financial control and audit, fiscal decentralization reform and so on.

Financial decentralization will generate beyond the socio-economic consequences beneficial for some communities and cultural, psychological and management effects. This requires a new managerial approach on behalf of the local elected officials, more science and conscience in direct representation and management and responsibility of local interests.

Thus, there is an obvious need of financial decentralization, local autonomy consolidation, transparency urging in public authorities and local democracy frame, citizens participation in the decisions making process.

*At the same time we can mention that nowadays there is no guarantee that the undertaken reforms will not be compromised by a growing importance given to the state.* For that purpose we mean that it can happen that due to the lack of necessary money, the services of the territorial units can be left to the state either giving up to the given power or calling systematically its information and advices. In order not to create inconveniences to the collection of information of local interest, it would be welcome that the regional and local statistical information to be introduced in the national accounting.

## References

1. Strategia de dezvoltare a managementului finan elor publice 2013-2020 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 9 august 2013.
2. Legea pentru modificarea i completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 262-267/748 din 22.11.2013.
3. Legea finan elor publice i responsabilit ii bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206-208 din 21 iulie 2014.
4. Reforma de Descentralizare: cadrul normativ i institu ional, obiective, precondi ii. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direc ia politici de descentralizare. Noiembrie, 2010

5. Not informativ . Proiectul Nomenclatorului competen elor administra iei publice locale I/II, administra iei publice centrale
6. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: ”Integrarea European : Libertate, Democra ie, Bun stare 2011-2014”
7. Manole, T., 2015. Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor unit ilor administrativ-teritoriale asupra modului de administrare a resurselor bugetare. *Administrarea Public* , Nr. 3/2015, Academia de Administrare Public de pe lâng Guvernul Republicii Moldova, Chi in u, pp.59-66
8. Manole, T. and Stratan, A., 2014. *Managementul finan elor publice locale: probleme i oportunit i. Monografie*. Chi in u: INCE.

**Annex<sup>1</sup>**

**Calculation formula of (balancing) general transfers for local authorities of level I**

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

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

**$TE_i$**  - balancing transfer for an ATU of level I;

**$FEB1$**  - balancing fund of ATU of level I budget;

**$CFL_i$**  - fiscal capacity per capita of an ATU of level I;

**$CFL_n$**  - national average fiscal capacity per capita;

**$P_i$**  - population of an ATU of level I;

**$P_n$**  - total population of an ATU of level I;

**$S_i$**  - area of an ATU of level I;

**$S_n$**  - total area of an ATU of level I;

**$PS_{CFL}^1$**  - specific weight of fiscal capacity indicator per capita;

**$PS_p^1$**  - specific weight of population indicator;

**$PS_s^1$**  - specific weight of area indicator;

**$P_e$**  - superunitary parameter;

where,  **$PS_{CFL}^1 = 80\%$ ;  $PS_p^1 = 10\%$ ;  $PS_s^1 = 10\%$ ;  $P_e = 1,3$ .**

---

<sup>1</sup> Law on amendment and completion of some legislative acts no. 267 of 01.11.2013 // Official Journal of the Republic of Moldova, no. 262-267/748 of 22.11.2013.

## DESCENTRALIZAREA I AUTONOMIA FINANCIAR - OPORTUNITATE PENTRU AUTORITĂȚILE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Prof. univ. dr. Tatiana MANOLE**

Institutul Național de Cercetări Economice,  
Academia de Științe a Moldovei, Republica Moldova  
Email: tatmanole@yahoo.com

**Rezumat:** În acest articol, autorul cercetează procesul de descentralizare și autonomie financiară ca urmare a utilizării noii metodologii de elaborare a bugetelor locale în baza formulei. Elementul-cheie este cercetarea impactului pe care îl are noul sistem de finanțare asupra schimbărilor care au loc la nivelul comunităților. Noul sistem de finanțare este o ansă pentru cetățenii comunităților de a avea la dispoziție servicii de calitate, iar administrația publică locală are posibilitatea de a avea la dispoziție servicii suplimentare veniturile proprii și să ofere cetățenilor un nivel mai înalt de trai.

**Cuvinte-cheie:** finanțe publice locale, unitate administrativ-teritorială, transferuri de echilibrare (generale), capacitate fiscală pe locuitor, numărul populației, suprafața, pondere specifică, descentralizare, autonomie financiară.

**Clasificare JEL:** E62, E63.

*„Definirea rolului unităților teritoriale  
conduce logic la reformularea  
statutului principalilor lor protagoniști, a  
reprezentanților și a lucrătorilor publici locali”.*  
(Xavier Frège, Paris, 1986)

### 1. Introducere

Evoluțiile politice, economice și sociale din ultimii ani din Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice și a managementului finanțelor publice, în special, la nivel local. Descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale și celei financiare reprezintă una din prioritățile strategice ale guvernării și unul din obiectivele principale definite într-un ir de documente și strategii.

Republica Moldova a realizat și continuă să realizeze reforme riguroase în domeniul managementului finanțelor publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. Adoptarea și punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 marchează o etapă importantă în promovarea reformelor în acest domeniu, contribuind la consolidarea sistemului finanțelor publice.

Un rol important revine Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, cu modificările operate prin Legea nr. 267 din 1 noiembrie 2013, care aprobă o nouă metodologie de elaborare a bugetelor locale, luând ca bază principiul veniturilor.

În acest articol sunt cercetate avantajele implementării noii modalități de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în baza noilor formule de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) [vezi anexa la acest articol], care iau în considerare capacitatea fiscală pe locuitor, numărul populației și suprafața teritoriului – toate în raport cu nivelul național. Această nouă metodologie este o condiție sigură de continuare a procesului de descentralizare și autonomie financiară.

Prin urmare, în prezent, în Republica Moldova există o serie de factori care pledează în favoarea descentralizării și autonomiei financiare prin consolidarea bazei fiscale a comunităților. Dorința fiecăruia de a trăi, a munci, a decide la el acasă,

dinamismul întreprinderilor mici și mijlocii, voința unităților administrativ-teritoriale de a nu se limita la transferuri din bugetul de stat, dar de a crea venituri proprii, fac descentralizarea și autonomia financiară factori reali, care ar contribui la crearea unui climat favorabil pentru soluționarea problemelor de care are nevoie comunitatea.

## **2. Cercetarea criteriilor calitative și cantitative de măsurare a impactului noii formule de finanțare a autorităților publice locale**

*Descentralizarea reprezintă un proces de transfer de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.*

Descentralizarea financiară începe să funcționeze dincolo de limita de la care aria utilizării bunurilor și serviciilor publice de interes național începe să se restrângă, iar costul comparativ al luării deciziilor la nivel central devine prea ridicat.

În acest context, utilizarea finanțelor locale implică nu numai preluarea unor atribuții ale finanțelor centrale, ci și eforturi pentru creșterea resurselor locale (în special, prin autofinanțare), fapt ce a dus la câștigarea unor largi competențe în materie de control juridic și bugetar.

Instrumentul prin care se realizează finanțarea comunităților locale este bugetul public local. Prin acesta se stabilește un raport între veniturile publice (reprezentate în special prin impozite și taxe locale) și nevoile sociale, urmărindu-se evitarea încheierilor în repartizarea sarcinilor fiscale asupra nevoilor comunităților locale, concomitent cu satisfacerea necesităților sociale ale acestora.

Bugetele locale sunt instrumente de prognoză, planificare și de conducere a activității financiare a unităților administrativ-teritoriale, structura lor reflectând gradul de autonomie a administrației locale față de cea centrală, fluxurile financiare ale administrației locale, respectiv veniturile și cheltuielile publice la nivel teritorial, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și modalitatea de acoperire a deficitelor.

Impactul implementării noului sistem se măsoară conform anumitor **criterii calitative și cantitative:**

### **a) Criterii calitative:**

- crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale;
- predictibilitatea și stabilitatea sistemului;
- transparență și responsabilitate;
- simplitate;
- consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale;
- sprijinirea dezvoltării economice locale;
- asigurarea stabilității macrofinanciare (Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: ”Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bună stare 2011-2014”).

Rezultatul final al evaluării impactului modificărilor prevăzute de noul sistem demonstrează un impact semnificativ pozitiv în comparație cu situația existentă în prezent. Evaluarea impactului (pozitiv sau negativ), potrivit criteriilor calitative, a fost efectuată prin analiza multicriterială, existând 4 praguri/nivele pozitive sau negative: impact (pozitiv/negativ) scăzut ( $Sz = +/- 1$ ), impact (pozitiv/negativ) mediu ( $M = +/- 2$ ), impact (pozitiv/negativ) semnificativ ( $Sf = +/- 3$ ) și impact (pozitiv/negativ) ridicat ( $R = +/- 4$ ) (Tabelul nr. 1).

**Tabelul nr. 1. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanare, conform criteriilor calitative**

Indicator	Impact evaluat
Crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale	Ridicat - R pozitiv = 4
Predictibilitatea și stabilitatea sistemului	Ridicat – R pozitiv = 4
Transparență și responsabilitate	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Simplitate	Sczut – Sz pozitiv = 1
Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale	Ridicat – R pozitiv = 4
Sprejinierea dezvoltării economice locale	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Prestrarea stabilității macrofinanciare	Ridicat – R pozitiv = 4
<b>Total Scor Obținut / Medie</b>	<b>23 / 3,28 = Impact pozitiv semnificativ.</b> <b>Explicație: Total 23 puncte evaluate : 7 = 3,28 (impact de evaluare pozitiv)</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

**b) Criterii cantitative:**

- numărul de unități administrativ-teritoriale „pierzătoare” la ambele nivele ale administrației locale;
- un set de indicatori care reflectă nivelul de autonomie financiară a administrației locale:
  - ponderea veniturilor proprii în total venituri;
  - ponderea veniturilor autonome (venituri proprii+venituri din cota de defalcare a impozitului pe venit de la persoanele fizice) în total venituri;
  - ponderea veniturilor generale (venituri proprii+venituri din cota de defalcare a impozitului pe venit de la persoanele fizice+venituri din transferul cu destinație generală) în total venituri (Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Nr. 267 din 01.11.2013).

Rezultatele implementării noului sistem de finanare obținute în urma analizei calculului efectuate conform acestor criterii pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I sunt prezentate în Tabelul nr. 2, iar pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II în Tabelul nr. 4.

**Tabelul nr. 2. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanare în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, conform criteriilor cantitative**

Tipul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	Numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I	Număr de pierzături – rezultat în urma simulării
<1500 locuitori	249	67
1501–5000 locuitori	547	167
5001–10000 locuitori	66	30
10001–50000 locuitori	34	6
>50000 locuitori	0	0
<b>Total</b>	<b>896</b>	<b>270</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

După cum s-a menționat, astfel de pierzături, conform calculelor prealabile, sunt în total 270 din 896 unități administrativ-teritoriale de nivelul I existente.

**Tabelul nr. 3. Numărul de unități administrativ-teritoriale la nivelul întâi pierzătoare în urma implementării noului sistem de finanare**

Procent de pierdere din total buget 2010 – unități administrativ-teritoriale de nivelul I	Număr de pierzături – rezultat în urma simulării
<5%	48
5% - 10%	39
10% - 15%	42
15% - 20%	35
20% - 25%	31
>25%	75
<b>Total</b>	<b>270</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

**Tabelul nr. 4. Evaluarea impactului implementării noului sistem de finanare în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II, conform criteriilor cantitative**

Tipul unităților administrativ-teritoriale de nivelul II	Numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul II	Număr de pierzături – rezultat în urma simulării
<50000 locuitori	5	3
50001 – 100000 locuitori	23	11
>100000 locuitori	7	2
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>16</b>

*Sursa: Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.*

Schimbările ce se produc odată cu implementarea noului sistem de finanare a autorităților publice locale, în linii generale, sunt:

*Sistemul de transferuri c tre administra ia public local bazat pe venituri.* Aceast nou abordare în gestionarea veniturilor colectate de c tre institu ii, de asemenea, este menit s conduc la o mai bun planificare a bugetului prin consolidarea leg turii între politici i alocarea resurselor (eficien a de alocare); la eficientizarea utiliz rii resurselor bugetare (eficien a tehnic ) prin evitarea situa iilor de solicitare a finan rii din veniturile generale ale bugetului, atunci când pe conturile institu iilor publice sunt acumulate mijloace b ne ti în volum substan ial, atribuind astfel, în mod abuziv, cheltuieli pe seama veniturilor generale; la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale, prin facilitarea controlului asupra intelor macrobugetare (venituri, cheltuieli, deficit); la diminuarea riscurilor privind fraudele financiare i simplificarea procedurilor i raionalizarea costurilor privind gestionarea bugetar . În scopul sporirii flexibilit ii i perfec ion rii gestion rii bugetului, precum i eficientiz rii utiliz rii resurselor, se preconizeaz anularea practicii de elaborare i aprobare a planurilor de finan are ale institu iilor bugetare cu repartizarea lunar a aloca iilor bugetare (Not informativ . Proiectul Nomenclatorului competen elor administra iei publice locale I/II).

Volumul total a fondurilor transferate din partea administra iei publice centrale c tre administra ia public local r mâne, practic, la acela i nivel (p strarea anvelopei financiare).

Func iile partajate (presta iile sociale i înv mântul secundar - care este transferat din 2014 în responsabilitatea administra iei publice locale de nivelul II) sunt, de acum, finan ate prin transferuri condi ionate, pe baz de formul , în baza num rului de beneficiari ai serviciilor specifice competen elor descentralizate. Competen ele delegate i partajate (pl ile sociale, înv mântul preuniversitar) sunt finan ate de la bugetul de stat prin transferuri cu destina ie special (*Despre finan area înv mântului preuniversitar – coli, gimnazii i licee – vezi mai jos*).

Func iile proprii sunt finan ate din contul taxelor, impozitelor i tarifelor locale, veniturilor partajate i transferurilor de echilibrare. Acestea constituie veniturile generale, i administra ia public local beneficiaz de o autonomie deplin în alocarea acestor resurse, în conformitate cu priorit ile locale. Competen ele proprii se finan eaz din contul veniturilor proprii, veniturilor partajate i transferurilor (generale) de echilibrare. Administra ia public local , astfel, va beneficia de o autonomie deplin în alocarea acestor resurse, în conformitate cu priorit ile locale, deoarece „se administreaz bine de jos”.

Alocarea direct a transferurilor (impozite partajate i transferuri de echilibrare) c tre autorit ile administra iei publice locale de nivelul întâi i, separat, c tre nivelul doi. Totodat , se preconizeaz schimbarea modului de gestionare a resurselor colectate de c tre autorit ile/institu iile bugetare , acestea urm rind s fie direc ionate pentru finan area cheltuielilor totale aprobate autorit ilor/institu iilor respective, f r a fi condi ionate pentru anumite cheltuieli concrete. Astfel, cheltuielile autorit ilor/institu iilor bugetare se vor aproba, executa i raporta ca un tot întreg, f r divizare pe surse de finan are. Excep ie vor constitui doar resursele pentru proiectele finan ate din surse externe, care vor continua s fie utilizate în scopurile convenite cu donatorii potrivit acordurilor încheiate (Not informativ . Proiectul Nomenclatorului competen elor administra iei publice locale I/II).

Pentru autorit ile publice locale cu un nivel slab de dezvoltare economic s-a creat un **Fond de Compensare (de tranzi ie)** pentru a acoperi diferen ele dintre totalurile veniturilor locale acumulate în rezultatul implement rii noului sistem i volumul veniturilor din anul de referin (Transfer Temporar de Compensare). Acest fond este limitat la **1% din bugetul de stat**. Acest Fond de Compensare poart un caracter temporar, odat cu îmbun t irea situa iei economice la nivel local, el va fi suspendat.

În ceea ce prive te esen a transferurilor (generale) de echilibrare:



Transferurile de echilibrare se efectuează din **Fondul de Sus inere Financiar** format în cadrul bugetului de stat. Acest fond se constituie din impozitul pe venit al persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări, bazat pe execuția bugetului din anul precedent. **Fondul de Sus inere se alocă la nivel de 45% la administrația publică locală de nivelul I și 55% către administrația publică locală de nivelul II.**

Transferurile cu destinație generală (de echilibrare) se alocă pe bază de formulă, distinct pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea (alocare directă pe nivele), în baza calculelor efectuate de Ministerul Finanțelor.

Estimarea necesarului de **transfer de echilibrare** pentru administrația publică locală de **nivelul întâi** se face în funcție de capacitatea fiscală a **localității – m surat prin ponderea impozitului pe venit a persoanelor fizice din acea localitate (60% din transfer), populație (30%) și suprafață (10%).**

**Transferul general** pentru administrația publică locală de **nivelul al doilea (raion)** se calculează **pe baza numărului populației (60%) și a suprafeței raionului (40%).**

Rezultatul acestor schimbări, evident, trebuie să contribuie la consolidarea, lrgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale, la fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii. De asemenea, în noul sistem stimulul colectării veniturilor proprii de către administrația publică locală este cu mult mai mare, deoarece orice supliment de venit propriu rămâne în bugetul comunității și poate fi utilizat după necesitățile prioritare prin decizia consiliului local. Treptat, va avea loc o îmbunătățire a alocării transferului general. Aceste avantaje se bazează pe un set de indicatori care aproximează bine atât capacitatea financiară locală, cât și nevoile de servicii publice la nivel local: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unităților administrativ-teritoriale. Respectiv, automat, va spori gradul de transparență, predictibilitate și stabilitate.

Noua metodologie de finanțare a autorităților publice locale va înregistra o îmbunătățire semnificativă a indicatorilor autonomiei financiare și descentralizării. Cercetările demonstrează că autonomia financiară locală crește de 8 ori la administrația publică locală de nivelul I și de 6 ori la administrația publică locală de nivelul II (Tabelul nr. 5).

**Tabelul nr. 5. Evoluția indicatorilor de autonomie financiară în urma implementării noului sistem de finanțare a autorităților publice locale (%)**

	Ponderea veniturilor proprii		Ponderea veniturilor autonome (incluzând cele partajate)		Ponderea veniturilor generale (incluzând transferurile pentru echilibrare)	
	în condițiile existente	în condițiile noi	în condițiile existente	în condițiile noi	în condițiile existente	în condițiile noi
<b>UAT II</b>	4,98	10,59	4,98	14,68	4,98	36,88
<b>UAT I</b>	2,76	10,08	2,76	14,87	2,76	21,05

**Sursa:** Notă informativă. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Acțiunile ce se preconizează odată cu implementarea noului sistem presupun lrgirea autonomiei locale în administrarea și colectarea taxelor și impozitelor locale, inclusiv privind definirea bazei sau ratei de impozitare, inclusiv impozitul pe proprietate, impozitul pe autovehicule și taxe administrative. Taxele și impozitele locale sunt excluse în procesul de calculare a volumului transferurilor de echilibrare. **Administrațiile publice**

*locale pot avea dreptul de a introduce taxe speciale pentru asigurarea investițiilor de capital în infrastructura serviciilor comunale (funcții proprii). De asemenea, administrațiile publice locale pot avea dreptul de a fixa tarifele pentru serviciile comunale locale (ap /canalizare, transport public, colectarea de eurilor, încalzire centralizat). Considerăm că aceste posibilități în de un viitor nu prea îndepărtat, în acest caz fiind nevoie de reforme în politica fiscală, care ar asigura descentralizarea fiscală.*

Luând în considerare rolul Ministerului Finanțelor în gestionarea procesului, este necesar **implementarea unui set de activități care să sprijine promovarea reformei:**

- Evaluarea periodică a impactului noilor sisteme de venituri proprii și transferuri (inclusiv transferurile condiționate și de echilibrare, administrarea fiscală, granturile și împrumuturile, auditul intern și extern, achiziții publice);
- Un set de alte măsuri aferente descentralizării financiare urmează să fie abordate prin schimbări regulatorii. Strategiile sectoriale vor furniza clarificări și ghiduri suplimentare în privința transferurilor condiționate (cu destinație specială), subvențiilor, reglementărilor tarifare;
- Ministerul Finanțelor, în calitate de lider al eforturilor de descentralizare, va necesita o subdiviziune puternică de asigurare a relațiilor între nivelurile de administrație.

### **3. Consolidarea capacității administrației publice locale prin implementarea schimbărilor**

Obiectivul general propus în noul sistem de finanțare a administrației publice locale constă în perfecționarea actualului sistem de finanțare publice locale, astfel încât să se asigure descentralizarea și autonomia financiară, cu menținerea disciplinei financiare și maximizarea eficienței precum și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Considerăm că noul sistem de finanțare a administrației publice locale va avea un impact benefic asupra consolidării și dezvoltării bazei de venituri proprii ale administrației publice locale. Cheltuielile administrației publice locale sunt determinate pe baza veniturilor la dispoziția unităților administrativ-teritoriale. Colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele transferurilor generale (de echilibrare).

Sistemul nou de echilibrare și partajare a veniturilor generale de stat are scopul de a crea stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a administrațiilor publice locale, prin următoarele **mecanisme:**

În primul rând, cheltuielile administrațiilor locale, după aplicarea noului sistem, sunt determinate de nivelul veniturilor obținute de fiecare unitate administrativ-teritorială și nu de valoarea estimată la nivel central, ca în vechiul sistem (cost mediu pentru un copil, pentru un elev, pentru un angajat etc.). Astfel, fiecare unitate administrativ-teritorială este direct interesată să colecteze cât mai multe venituri în teritoriul său pentru a putea cheltui mai mult, potrivit nevoilor lor specifice, și să asigure o calitate mai bună a serviciilor prestate.

În al doilea rând, la calcularea indicatorului *capacitate fiscală pe locuitor (CFL)* se utilizează numai veniturile din cota partajată din impozitul pe venit persoane fizice, fără când abstracție de veniturile proprii ale unei unități administrativ-teritoriale. Astfel, colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele de echilibrare primite de autoritatea publică locală. Surplusul de venituri rămâne la dispoziția unității administrativ-teritoriale.

În concluzie, menționăm că impactul general al aplicării noului sistem de transferuri, respectiv, a modificărilor propuse la Legea Finanțelor Publice Locale (2003) contribuie la efectuarea următoarelor schimbări în folosul comunității:

- Consolidează, lărgite și crește semnificativ autonomia locală, contribuie la fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii;
- Stimulează interesul de colectare a veniturilor proprii și sporirea volumului lor de către administrația publică locală;
- Transparența, predictibilitatea și stabilitatea devin realitate;
- Se îmbunătățește treptat alocarea transferului general, deoarece se bazează pe un set de indicatori care aproximează bine atât capacitatea financiară locală, cât și nevoile de servicii publice la nivel local. Acești indicatori sunt: capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața unităților administrativ-teritoriale; îmbunătățirea semnificativă demonstrează indicatorii de autonomie financiară;
- Contribuie la aprofundarea descentralizării financiare.

În sistemul vechi, posibilitățile unei unități administrativ-teritoriale de a cheltui mijloacele bugetare erau determinate de cheltuielile medii pe un locuitor, pe un angajat, pe un copil/elev și erau fixate de Ministerul Finanțelor la nivel central. Acestea nu reflectă nevoile reale și specifice ale unităților administrativ-teritoriale: erau folosite normative general valabile, fără capacitatea de a se ține cont de nevoile și preferințele specifice fiecărei colectivități locale, erau serviciile care nu aveau normative, iar introducerea de noi servicii era foarte dificilă. Suplimentar la aceasta, bugetele și deciziile unităților administrativ-teritoriale de nivelul I erau dependente de bugetele și deciziile consiliilor raionale, nu existau stimulente sigure pentru dezvoltarea bazei fiscale proprii, pentru creșterea colectării impozitelor și taxelor locale sau dezvoltarea economică locală. Ca urmare, sistemul vechi nu se aliniaza în totalitate la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, așa cum recomandă Congresul Puterilor Locale și Regionale.

Noul sistem încearcă să elimine cea mai mare parte din aceste efecte negative. În primul rând, o bună parte din volumul cheltuielilor la nivel local nu mai este determinat central, ci în dependență de volumul local al veniturilor care sunt colectate. Astfel, pe de o parte, crește interesul autorităților locale de a dezvolta baza fiscală locală, de a colecta mult mai bine taxele și impozitele locale, de a reduce evaziunea fiscală și economia tenebră, de a dezvolta economia locală. Pe de altă parte, crește puterea autorităților locale de a decide nivelul și destinația cheltuielilor în funcție de nevoile și preferințele specifice ale comunității.

#### 4. Concluzii generale și recomandări

Din cele menționate mai sus putem identifica **caracteristicile principale ale noului sistem:**

- volumul cheltuielilor este determinat de venituri: veniturile proprii (taxe și impozite locale), veniturile partajate din impozitul pe venit a persoanelor fizice, transferuri cu destinație generală, transferuri cu destinație specială, fie pentru acoperirea unor cheltuieli curente (educație, plăți sociale), fie pentru investiții. Volumul cheltuielilor nu mai este determinat de cheltuielile medii pe locuitor stabilite la nivel central;
- autoritățile locale devin interesate direct să-și dezvolte baza fiscală proprie, să colecteze mai bine taxele și impozitele locale, să elimine cât mai mult din evaziunea fiscală și economia tenebră, să dezvolte economia locală, prin atragerea de investitori care să creeze locuri de muncă și să crească baza impozitului pe venitul persoanelor fizice;
- cotele și formulele de alocare a transferurilor sunt stabilite de lege atât pentru nivelul I, cât și pentru nivelul II. Crește foarte mult transparența și claritatea alocărilor financiare;

- nu mai există relații financiare de subordonare între unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I și II. Crește substanțial autonomia unităților administrativ-teritoriale de nivel I;
- finanțarea prin transferuri cu destinație specială menține posibilitatea atingerii obiectivelor Guvernului în domenii foarte importante, cum este educația. Transferurile condiționate permit o finanțare transparentă, asumată de Guvern, pentru domenii foarte importante: educație, prestații sociale. Autoritățile locale administrează aceste domenii și pot contribui din surse proprii la îmbunătățirea finanțării;
- există un sistem eficient de echilibrare, care folosește trei indicatori fundamentali: **a) capacitatea fiscală pe locuitor** (calculat numai pe baza impozitului pe venit al persoanelor fizice), **b) populația** și **c) suprafața**. Astfel, comunitățile cele mai sărace au acces la o finanțare care să asigure o calitate minimă a serviciilor publice locale;
- crește substanțial autonomia financiară: dacă în sistemul vechi aceasta este limitată, constituind 3%-5% din totalul cheltuielilor, în noul sistem aceasta crește la peste 20% pentru administrația publică locală de nivelul I și la 30% pentru administrația publică locală de nivelul II.

Un impact benefic atât sub aspect de reglementare, cât și din punct de vedere economic și social are **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014**. Această lege este elaborată în scopul asigurării dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice, ridicând sistemul de gestionare a finanțelor publice la un nivel calitativ nou. Noile abordări în ce privește gestionarea veniturilor colectate de către autoritățile/instituțiile bugetare vor conduce la eficientizarea utilizării resurselor bugetare. Reglementarea complexă și unificarea procedurilor de gestionare a resurselor bugetare, precum și delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților în domeniul bugetar-fiscal, va contribui la îmbunătățirea managementului bugetului și va facilita procesul de luare a deciziilor cu privire la buget (Reforma de descentralizare, 2010).

Regulile îmbunătățite ale sistemului finanțelor publice locale și procedurile transparente de gestionare a bugetului, în special, a asistenței financiare din exterior, vor sensibiliza partenerii externi și vor facilita atragerea investițiilor din exterior.

Totodată, implementarea legii în cauză va prezenta noi provocări pentru toți participanții implicați în gestionarea finanțelor publice. Astfel, Parlamentul, în special comisia de specialitate, trebuie să-și consolideze capacitățile de analiză a bugetului în procesul examinării limitelor macrobugetare pe termen mediu și a legilor bugetare anuale. Guvernul va avea nevoie de capacități mai bune pentru stabilirea priorităților de politici pentru alocarea resurselor. Ministerul Finanțelor va avea nevoie de capacități îmbunătățite pentru stabilirea unui cadru macrofinanciar realist, implementarea și utilizarea noului sistem informațional de management financiar integrat. Ministerele și alte organe ale administrației publice vor necesita capacități îmbunătățite pentru analiza și planificarea strategică, formularea unor propuneri de buget realiste în cadrul unor limite bugetare stricte, precum și pentru formularea, implementarea și raportarea programelor bugetare în baza de performanță. Un rol important în implementarea cu succes a legii în cauză revine reformelor complementare în alte domenii conexe, cum sunt reforma administrației publice, reforma sistemului de control financiar public și audit, reforma descentralizării fiscale și altele (Notă informativă. Proiectul Nomenclatorului competențelor administrației publice locale I/II).

Descentralizarea financiară va genera, dincolo de consecințele socio-economice benefice pentru anumite comunități, și efecte în plan cultural, psihologic și al managementului. Aceasta presupune o nouă abordare managerială din partea autorităților locale, mai mult ținând cont în reprezentarea și gestionarea directă și responsabilitatea intereselor locale.

Astfel, este evident necesitatea descentralizării financiare, consolidarea autonomiei locale, urgentarea transparenței în cadrul autorităților publice și democrației locale, participarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.

*Totodată, am putea menționa că nimic nu garantează astăzi că reformele întreprinse nu vor fi compromise printr-o creștere a importanței acordate statului. În acest sens, avem în vedere că se poate întâmpla ca, din lipsa mijloacelor necesare, unitățile teritoriale pot fi determinate să lase administrarea serviciilor lor în grija statului, fie renunțând la exercitarea puterilor care le sunt oferite, fie apelând sistematic la informațiile și sfaturile sale. Pentru a nu crea incomodități la culegerea informației de interes local, ar fi binevenit ca informația statistică regională și locală să fie introdusă în contabilitatea națională.*

### **Bibliografie:**

1. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 9 august 2013.
2. Legea 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.
3. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206-208 din 21 iulie 2014.
4. Reforma de Descentralizare: cadrul normativ și instituțional, obiective, precondiții. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direcția politici de descentralizare. Noiembrie, 2010
5. Notă informativă. Proiectul Nomenclatorului competențelor administrației publice locale I/II, administrației publice centrale
6. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bună stare 2011-2014"
7. Manole, T., 2015. Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale asupra modului de administrare a resurselor bugetare. *Administrarea Publică*, Nr. 3/2015, Academia de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, pp.59-66
8. Manole, T. și Stratan, A., 2014. *Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie*. Chișinău: INCE.

Anexa<sup>1</sup>

**Formula de calcul a transferurilor generale (de echilibrare) pentru autoritățile locale de nivelul întâi**

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

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

$TE_i$  - transferul de echilibrare pentru o anumită UAT de nivelul întâi;

$FEB1$  - fondul de echilibrare a bugetelor UAT de nivelul întâi;

$CFL_i$  - capacitatea fiscal pe locuitor a unei anumite UAT de nivelul întâi;

$CFL_n$  - capacitatea fiscal națională medie pe locuitor;

$P_i$  - populația unei anumite UAT de nivelul întâi;

$P_n$  - populația totală a UAT de nivelul întâi;

$S_i$  - suprafața unei anumite UAT de nivelul întâi;

$S_n$  - suprafața totală a UAT de nivelul întâi;

$PS_{CFL}^1$  - ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscal pe locuitor;

$PS_p^1$  - ponderea specifică a indicatorului populației;

$PS_s^1$  - ponderea specifică a indicatorului suprafață;

$P_e$  - parametrul supraunitar;

unde,  $PS_{CFL}^1 = 80\%$ ;  $PS_p^1 = 10\%$ ;  $PS_s^1 = 10\%$ ;  $P_e = 1,3$ .

<sup>1</sup> Legea 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.