

## FORTIFICAREA AUTONOMIEI FINANCIARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

*Nadejda BERGHE*

*Academia de Studii Economice a Moldovei*

Traditionally, empirical assessment of local government financial autonomy has concentrated on the different income sources available to local governments. In accord with local autonomy principles, local public authorities in Moldova have big competences and the power to make expenditures established by local public finances Act and Decentralization Act. The local financial indicators show the presence of financial autonomy in Moldavian reality, but the funds are insufficiently for to perform good local public services as in others countries. In spite of this, financial autonomy and the decentralization process make progresses as a result of the experience of local authorities in the funds management.

Dacă necesitatea reformării sistemului administrației publice locale atât la nivel central, cât și la nivel local este conștientizată de toate forțele politice din țară implicate în procesul decizional, iar principiile descentralizării și autonomiei locale au fost acceptate ca valoare universală a guvernării locale, atunci până în prezent caracterul controversat al acțiunilor de reformare a administrației publice și incertitudinea obiectivelor aspirate nu au permis avansarea spre autonomie locală reală, iar efectul legilor adoptate în vederea *redistribuirii funcțiilor* s-a axat preponderent pe *transferul de sarcini și responsabilități* și, mai puțin, pe alocarea corespunzătoare a resurselor necesare executării lor.

Capacitatea administrativă la nivel local este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale (APL) în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare. Însă, din simplul motiv că autoritățile locale activează într-un mediu cu capacități administrative reduse, apare o neproporționalitate între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor.

Realizarea unei autonomii financiare efective în plan local presupune reducerea rolului autorităților centrale în stabilirea cuantumului și categoriilor de venituri fiscale și nefiscale la nivel local, în utilizarea veniturilor și în ceea ce privește exercitarea coordonării administrative asupra aparatului fiscal pe plan local. În realitate însă, APL din țară le este caracteristică, în majoritate, dependența într-o măsură mai mare sau mai mică de transferurile de la bugetul de stat. Această situație relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local. Cu toate că statului, ca autoritate centrală, îi revine rolul de a determina prioritățile politicii generale de dezvoltare a autorităților și instituțiilor administrației publice locale, precum și de generare a sprijinului pentru consolidarea instituțională a aparatului fiscal subordonat autorităților locale, totuși administrația publică locală rămâne un observator pasiv al acestui proces.

Evident, autonomia nu trebuie înțeleasă ca o independență totală, ca o autonomie politică. Independența autorităților administrației publice locale presupune autonomia administrativă și, mai ales, financiară a acestora. Conform Legii privind descentralizarea administrativă, pentru realizarea competențelor sale, autoritățile locale au la îndemână resurse financiare, instituționale, patrimoniale și umane. Acestea, toate cumulate, determină capacitatea administrativă a fiecărei autorități în parte. Cu toate că multe din actele legislative și normative sunt confuze, contradictorii și depășite de timp, scopul principal al acestora, în sensul reglementării competențelor autorităților administrației publice locale, este de a crea instrumente administrative necesare autorităților locale pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin acestora și de a asigura condiții pentru asumarea responsabilităților privind dezvoltarea locală. În acest sens, descentralizarea reprezintă sistemul în care populația locală se autoadministrează, dar sub controlul autorităților centrale ale statului, prin care se constituie astfel autorități și organe locale descentralizate. Cu alte cuvinte, autonomia locală nu înseamnă dreptul exclusiv al unei colectivități de a se guverna singură în orice problemă, fără a ține seama de raporturile cu colectivități similare sau cele situate la niveluri superioare, ori la centru. Autonomia locală are, în consecință, un caracter pur administrativ, iar autoritățile locale au o competență determinată, și anume: dreptul de reglementare și de răspundere proprie, în condițiile prevăzute de lege, pentru rezolvarea treburilor colectivităților locale, adică „o sferă proprie de acțiune”.

Competențele, relațiile dintre nivelurile de administrare și regulile de transfer a competențelor de la un nivel la altul sunt reglementate, de regulă, în legi speciale: Legea privind administrația publică locală, Legea privind finanțele publice locale, Legea privind descentralizarea administrativă și alte legi care atribuie autorităților locale competențe în diferite domenii de activitate. Scopul unor astfel de legi este de a stabili concret și exact competențele pentru fiecare nivel de administrare, astfel încât să se evite suprapunerile; de a stabili setul de principii, reguli și etape care trebuie respectate în procesul transferului de competențe, precum și atribuțiile instituțiilor abilitate să monitorizeze respectarea regulilor transferului de competențe și asigurarea lor financiară. *Dezvoltarea unui sistem de administrație locală*, bazat pe autonomie locală, este un proces dinamic și continuu, dar această autonomie poate fi reală numai cu condiția asigurării unei finanțări corespunzătoare.

Cu alte cuvinte, delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul de resurse financiare suficiente și de materiale necesare. Autoritățile administrației publice centrale nu pot stabili sau impune nici un fel de responsabilități autorităților administrației publice locale în procesul de descentralizare fără a le asigura cu mijloace financiare corespunzătoare pentru realizarea respectivelor responsabilități. În realitate, exercitarea competențelor delegate este defectuoasă, deoarece în majoritatea cazurilor se sesizează faptul că, la implementarea acestor responsabilități, autoritățile APL se confruntă cu situația că nu dispun de mijloace financiare. În alte situații, în actele normative în care sunt prevăzute competențele APL nu este indicată sursa de finanțare necesară pentru realizarea acestora. Astfel, apar situații care au consecințe negative pentru autoritățile APL, deoarece împotriva lor se îndreaptă nemulțumirea cetățenilor și nu asupra statului, care este responsabil de neasigurarea mijloacelor financiare necesare.

Pentru realizarea autonomiei financiare a colectivităților locale, principalul argument constă în posibilitatea cunoașterii resurselor de care dispun autoritățile locale responsabile și a gestionării mai eficiente a acestor resurse, ce acoperă cheltuielile pentru servicii publice locale. În acest sens, trebuie de precizat că administrațiile publice locale satisfac mai bine și mai eficient cerințele de utilități publice în teritoriu. Raportul centralizare/descentralizare diferă de la o țară la alta în funcție de nivelul și particularitățile dezvoltării economice, ale organizării teritoriale și ale finanțelor publice, în funcție de direcțiile și obiectivele etapelor de dezvoltare generală a țării, chiar și de tradiții. În corelație cu acest raport, gradul de centralizare financiară diferă în funcție de gradul de concentrare a administrației țării, de măsura în care organele locale sunt subordonate conducerii centrale. În Republica Moldova autorităților locale nu le este asigurat dreptul de a avea la dispoziție toate mijloacele necesare pentru a gestiona eficient treburile publice. Cu alte cuvinte, este redus gradul de autonomie financiară, nu este perfecționat sistemul de mobilizare a veniturilor prin evaluarea obiectivă a bazei fiscale a unităților administrativ-teritoriale și, nu în ultimul rând, activitatea autorităților locale este dependentă de transferurile din bugetele superioare. Acest fapt constituie un impediment în realizarea deplină a autonomiei financiare.

Conform art.4 al Legii administrației publice locale, unitățile administrativ-teritoriale dispun de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară și au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea serviciilor publice locale. Conform art.89 din aceeași lege, finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează în condițiile prevăzute de lege, conform principiilor autonomiei locale. Deci, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse financiare proprii, suficiente, proporțional cu competențele ce le revin, de care pot dispune liber în interesul colectivității locale. La prima vedere s-ar părea că colectivitățile locale sunt dotate cu un cadru legal necesar pentru exercitarea liberă a autonomiei financiare, care corespunde prevederilor art.9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. În realitate, însă, situația este de altă natură. Autoritățile publice locale duc lipsă de resurse financiare, iar cea mai mare parte din bugetele locale le constituie subvențiile pe care le acordă autoritățile financiare centrale, pe când tot Carta Europeană a Autonomiei Locale subliniază că o veritabilă autonomie locală este esențială pentru democrație, iar autonomia locală adevărată este posibilă numai în condițiile independenței și autonomiei financiare.

Cu alte cuvinte, în baza prevederilor legale, este necesar ca autorităților locale să le fie acordat dreptul la resurse financiare suficiente pentru exercitarea atribuțiilor stabilite de lege. Luând în considerație faptul că autonomia locală este condiționată de existența autonomiei financiare, în Republica Moldova încă nu se poate vorbi despre o reală autonomie locală, întrucât resursele financiare realizate la nivel local de către autoritățile APL sunt insuficiente în majoritatea cazurilor. În acest sens nu se respectă nici principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora.

Descentralizarea fiscală redusă din Republica Moldova, specificul formării bugetelor locale, fac ca autoritățile publice locale să fie dependente de autoritățile publice centrale și au un grad redus de libertate la adoptarea deciziilor financiare. În acest caz nu mai putem vorbi despre o unitate administrativ-teritorială viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea nu dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Cauza este ponderea relativ mică a veniturilor proprii în veniturile publice locale și ponderea redusă a cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice.

Deși politicile publice sunt îndreptate spre consolidarea autonomiei locale inițiind activități orientate spre perfecționarea sistemului de autonomie financiară al administrației publice locale, încă nu s-a reușit transferul complet de resurse materiale și financiare care să asigure apropierea deciziei de realitatea economică și să confere o mai bună valorificare a resurselor. Lipsa capacităților financiare ale autorităților publice locale de a-și realiza pe deplin atribuțiile în domeniul asistenței sociale este o problemă actuală. Astfel, necesitatea reformării sistemului administrației publice locale atât la nivel central, cât și la nivel local este conștientizată de toate forțele politice din țară implicate în procesul decizional, care în ultimii ani depun mari eforturi pentru a găsi un consens asupra perfecționării sistemului de administrație publică.

Efectele descentralizării în domeniul finanțelor publice se axează pe o mobilizare mai bună a resurselor fiscale locale, pe o alocare și utilizare eficientă a resurselor economico-financiare, precum pe furnizarea serviciilor publice locale către cetățeni într-un mod echitabil și mai eficient din punctul de vedere al costurilor. În aceste condiții, unitățile administrativ-teritoriale nu ar mai fi limitate la nivelul gestionării resurselor materiale, instituționale și financiare, iar exercitarea competențelor la parametrii cantitativi și calitativi acceptabili ar reprezenta o provocare realizabilă pentru majoritatea autorităților locale.

Totuși, prin efectele directe pe care le generează, problema descentralizării fiscale este una complexă. Capacitatea redusă a unităților administrativ-teritoriale de generare a veniturilor implică o dependență majoră de bugetul de stat. Astfel, în contextul realizării unei autonomii financiare efective pe plan local, creșterii gradului de autofinanțare și creării unui cadru favorabil creșterii performanțelor administrațiilor locale, una dintre prioritățile reformei administrației publice din Republica Moldova ține de aria financiară și poate fi realizată prin **descentralizarea financiară**, care urmărește asigurarea unui echilibru dintre resursele financiare necesare și responsabilitățile/competențele conferite de legile administrațiilor locale. Totodată, responsabilitatea financiară este o componentă-cheie a descentralizării fiscale și dacă organele administrației publice locale sau organizațiile private sunt investite cu funcții descentralizate, atunci ele trebuie să dispună de venituri adecvate și, totodată, de autoritatea de a lua deciziile de alocare a cheltuielilor în vederea exercitării eficiente a acestor funcții. Astfel, descentralizarea fiscală va fi orientată în sensul distribuirii echitabile a surselor de venituri și prestării serviciilor publice în mod transparent și eficient.

Principiul fundamental al descentralizării fiscale se axează pe ideea că cei care poartă răspundere pentru administrarea finanțelor publice trebuie să fie responsabili și pentru elaborarea actelor legislative și normative, conform cărora se colectează veniturile bugetare. Cercetările empirice demonstrează că țările care au transmis mai multă putere fiscală autorităților publice locale tind să genereze mai multe venituri la nivel local și să asigure un proces de dezvoltare rapid și durabil. Nu întâmplător, descentralizarea fiscală se caracterizează printr-o dependență esențială față de gradul de autonomie și responsabilitatea fiscală acordată autorităților publice locale. În realitate însă, majoritatea unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova nu dispun de bază fiscală suficientă pentru acoperirea cheltuielilor minim necesare, de aceea nivelarea bugetară a acestora se face prin transferuri din fondul de susținere financiară a teritoriilor, aprobat anual în bugetul de stat prin legea bugetară anuală. Nivelul acestor transferuri este condiționat de defalcările din veniturile generale de stat, veniturile proprii și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale.

În mod normal, există legături strânse între bugetul administrației centrale și bugetele administrațiilor locale. Politicile financiare (politicile de cheltuieli, impozite și împrumuturi) ale administrației publice centrale au influențe puternice asupra administrațiilor publice locale. Și invers, politicile financiare ale autorităților locale au implicații importante asupra performanței economice și financiare generale ale unei țări. De aceea, stabilirea clară a obiectivelor perfecționării finanțelor publice locale în vederea susținerii autonomiei locale este absolut necesară prin realizarea priorităților în domeniul autonomiei și descentralizării locale:

- dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale, în condițiile în care nu este neglijat aspectul descentralizării drept mai multă responsabilitate și competență, și nu doar un grad mai mare al libertății de decizie, de autodeterminare sau mai multe resurse;

- asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și consolidarea capacității lor administrative prin asigurarea mărimii resurselor proprii ale colectivităților locale în condițiile descentralizării fiscale, conferind astfel gradul de autonomie financiară necesar comunității locale;

- adoptarea unui sistem nou privind finanțele publice locale, în vederea reconsiderării sistemului actual de venituri – cheltuieli ale APL, precum și a întregului proces de elaborare, adoptare, administrare și execuție a bugetului local. Fortificarea autonomiei locale poate fi realizată atât prin revizuirea modului de stabilire și încasare a veniturilor, cât și a modului de planificare a cheltuielilor bugetare, conferind responsabilități și competențe în colectarea și în gestionarea resurselor locale prin stabilirea unor direcții de acțiune clare acceptate la nivel politic, dar și la nivelul administrației locale;

- elaborarea unui mecanism de negociere între autoritățile publice centrale și cele locale, în domeniul redistribuirii transferurilor cu destinație specială. Autoritățile publice locale trebuie să fie abilitate prin anumite împuterniciri în stabilirea și administrarea fiscală. Astfel, autoritățile locale ar ajusta nivelul cheltuielilor publice locale necesare pentru finanțarea serviciilor publice la volumul încasărilor bugetare. Însă, dacă o mare parte din veniturile locale sunt obținute din transferuri, atunci se creează situația când Guvernul Central determină volumul și structura bugetelor locale, pe când el trebuie să monitorizeze și să sprijine descentralizarea;

- asigurarea, pentru autoritățile administrației publice locale, de la bugetul de stat, a sumelor necesare pregătirii și cofinanțării proiectelor de investiții capitale la nivel local, precum și distribuirea echitabilă a acestor sume. Prin revizuirea bazei fiscale a unităților administrativ-teritoriale și asigurarea nivelului necesar de venituri fiscale s-ar asigura dezvoltarea economică ca mijloc de creștere economică și s-ar îmbunătăți măsurile de revigorare a vieții social-economice, acțiuni ce ar genera noi oportunități de angajare și creare a condițiilor de atragere a investițiilor agenților economici în teritoriu;

- reducerea dezechilibrelor regionale de dezvoltare prin implementarea proiectelor de investiții și stimularea creșterii în regiunile defavorizate. Aceste măsuri presupun în primul rând susținerea producătorilor și stimularea producerii prin cointeresarea acestora în fabricarea și comercializarea producției proprii, crearea unui cadru fiscal și legal favorabil pentru creșterea fluxului de investiții străine și autohtone și, nu în ultimul rând, redistribuirea echitabilă a veniturilor între diferite pături sociale prin acordarea facilităților fiscale ce contribuie la creșterea economică și la reducerea sărăciei.

Cu toate acestea, la stabilirea surselor financiare ale administrației locale trebuie avute în vedere următoarele principii:

- să fie asigurată repartitia optimă a resurselor;
- să cuprindă un număr limitat de impozite generale, ușor perceptibile pentru cei care vor fi obligați să achite aceste impozite;
- să fie asigurat un venit posibil de prestabilit, pe baza căruia să fie asigurată funcționarea serviciilor publice;
- să fie garantată o repartitie echitabilă a impozitelor, politic acceptabilă pentru contribuabili.

Doar prin asigurarea unei autonomii locale pot fi realizate aceste principii ale descentralizării, deoarece însuși conceptul de descentralizare (fiscală, financiară sau administrativă) reprezintă o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale. În această ordine de idei, am considerat necesară definirea clară a acestor trei noțiuni:

1. *Descentralizarea fiscală* presupune că o parte din veniturile bugetare sunt repartizate de către administrația publică centrală celei locale sub formă de venituri proprii. Acest indicator poate fi analizat comparând ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor administrației publice locale. În Republica Moldova, descentralizarea fiscală constituie o parte componentă a întregului proces de reformă a administrației publice și se referă la mărirea controlului autorităților locale asupra resurselor financiare, fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie de generare a veniturilor. Numeroase lucrări de specialitate privind descentralizarea fiscală se concentrează pe natura transferurilor interguvernamentale și pe diferențele privind capacitatea diferitelor tipuri de autorități de a genera venituri. Un aspect important în analiza descentralizării fiscale este reprezentat de o echilibrare corespunzătoare între autoritate și resursele financiare necesare exercitării acelei autorități.

Într-un sistem financiar autonom, autoritățile locale trebuie să dispună de capacitatea de a realiza obiectivele stabilite de capacitatea de a aduce administrația publică locală mai aproape de cetățeni, iar descentralizarea fiscală presupune participarea colectivităților locale la elaborarea deciziilor ce vizează localitatea res-

pectivă. În același timp, se complică relațiile cu administrația publică centrală și se afectează capacitatea administrativă și fiscală a localităților. Fragmentarea excesivă presupune mărimea mică a unităților administrative, respectiv o bază fiscală mult prea redusă pentru a asigura nivelul necesar al veniturilor fiscale și riscul calificării inadecvate a administrației publice locale.

2. *Descentralizarea financiară* presupune că administrația publică centrală asigură administrația publică locală cu resurse financiare pentru ca ultima să-și poată exercita obligațiile. Acest indicator arată ponderea cheltuielilor administrației publice locale în totalul cheltuielilor publice. Cu alte cuvinte, descentralizarea financiară înseamnă delimitarea împuternicirilor între Guvernul Central și autoritățile locale, punerea la dispoziția autorităților locale a veniturilor necesare pentru exercitarea funcțiilor ce le revin, stabilitatea financiară a fiecărui teritoriu. Expresia financiară a UAT se exprimă sub forma necesităților care ulterior urmează a fi acoperite atât prin elemente proprii, cât și alocate, care la nivel general creează tabloul și schema de formare a Bugetului Public Național.

3. *Descentralizarea administrativă* reprezintă transferul de responsabilități privind planificarea, finanțarea și gestionarea unor anumite funcții publice de la nivelul Guvernului Central și al agențiilor sale la unitățile subordonate, autorități publice semiautonome sau autorități regionale sau locale, adică presupune că administrarea intereselor locale sau raionale se realizează de către autorități liber alese de către cetățenii colectivității respective având la dispoziție mijloace financiare proprii și beneficiind de putere autonomă de decizie.

Între aceste 3 noțiuni fundamentale, care servesc drept bază pentru asigurarea unei autonomii reale la nivelul unităților administrativ-teritoriale, există o intercorelație strânsă axată pe perfecționarea descentralizării fiscale și financiare în contextul sistemului de descentralizare administrativă. În condițiile realizării acestor obiective, încă odată va fi posibilă fundamentarea autonomiei financiare locale prin stabilirea de noi responsabilități și competențe autorităților locale și, totodată, prin creșterea controlului local asupra veniturilor, cheltuielilor și construcției bugetului local în condiții de eficiență și transparență. Cu alte cuvinte, *asigurarea reală a unei autonomii financiare va fi posibilă prin sporirea potențialului de venituri publice locale* în condițiile realizării obiectivelor guvernamentale:

- simplificarea mecanismului de formare a bazei fiscale la nivelul UAT și optimizarea cotelor impozitelor și taxelor existente colectate de APL prin elaborarea unui mecanism stimulator pentru majorarea colectărilor la nivel local și, pe această bază, eliminarea de-motivărilor în planificarea fiscală a organelor APL;
- trecerea la sistemul de transferuri directe cu APL de nivelul I, iar pentru a atinge un nivel mai avansat de transparență, stabilitate, previzibilitate, care ar conduce la reducerea sărăciei și la îmbunătățirea furnizării serviciilor publice, scopul primordial constă în *stabilirea relațiilor financiare directe* dintre Ministerul Finanțelor și unitățile administrativ-teritoriale.

Fiecare unitate administrativ-teritorială are dreptul, în cadrul politicilor economice naționale, la deținerea autonomă și liberă a unor resurse proprii suficiente, de care poate dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor sale. Conform art.9 „Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale” din Carta Europeană a Autonomiei Locale, sunt delimitate elementele autonomiei financiare:

1. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege.
2. Cel puțin o parte din resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența de a-l stabili în limitele legale.
3. Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât e posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.
4. Unitățile administrativ-teritoriale cu o situație mai grea financiară necesită instituirea de proceduri de egalizare (nivelare) financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartitiei inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le suportă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.
5. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.
6. Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale nu trebuie să fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

7. În scopul finanțării cheltuielilor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalului.
8. Autoritățile unităților administrativ-teritoriale, care își exercită funcțiile în limita resurselor financiare de care dispun, trebuie să determine măsurile prioritare care urmează a fi finanțate de la bugetele unităților administrativ-teritoriale.
9. Concomitent, Guvernul Central va putea delega unele din funcțiile sau atribuțiile sale pentru a fi exercitate de către autoritățile locale, care urmează a fi recompensate pentru aceste activități prestate cu resurse financiare de la bugetul Guvernului Central.
10. În același timp, resursele financiare acumulate de către autoritățile locale nu sunt accesibile pentru Guvernul Central și insuficiența de resurse financiare pentru propriile necesități nu se compensează de la bugetul de stat.
11. Autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale pot crea fonduri de rezerve și pot aproba regulamente privind utilizarea acestor fonduri. Fondurile de rezervă sunt destinate în special finanțării unor acțiuni sau măsuri inițial prevăzute la aprobarea bugetelor respective.
12. La baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale este pus principiul echilibrului bugetar (balanța bugetară). Conform acestui principiu, autoritățile publice au dreptul de a aproba și efectua cheltuieli numai în limita resurselor financiare disponibile. Atunci când autoritățile publice locale nu-și vor asigura colectarea impozitelor preconizate, vor fi obligate, în acest caz, să-și reducă devizul de cheltuieli.
13. Unitățile administrativ-teritoriale sunt obligate să mențină disciplina financiară în teritoriu.

Realizarea unei autonomii financiare efective în plan local presupune reducerea rolului autorităților centrale în stabilirea cuantumului și categoriilor de venituri fiscale și nefiscale la nivel local, în utilizarea veniturilor locale (deci, în stabilirea priorităților privind orientarea și efectuarea cheltuielilor), elemente constitutive ale bugetului local și în ceea ce privește exercitarea coordonării administrative asupra aparatului fiscal pe plan local. Referitor la această din urmă condiție se poate afirma că este realmente indispensabilă crearea de organisme fiscale proprii, aflate sub coordonarea autorităților locale, condiții fără de care exprimarea atribuțiilor fiscale autonome nu se poate realiza în practică. Rolul statului central apare, din acest punct de vedere, în cadrul politicii generale de dezvoltare a organismelor și instituțiilor autonomiei administrative locale, în generarea de experiență și sprijin pentru construcția instituțională a organismelor fiscale subordonate autorităților locale.

Astfel, o analiză a gradului de autonomie financiară, prin prisma deciziei privind stabilirea tipului și cuantumului fiecărei categorii de venit care formează bugetul local, trebuie să urmărească relația dintre cele trei mari categorii de surse majore care alimentează bugetele locale: venituri proprii (impozite și taxe locale), defalcări de la venituri generale de stat și transferurile de la bugetul de stat. Totodată, delegarea, prin legislația fiscală, a dreptului de a stabili impozite către entitățile locale trebuie să se realizeze prin limite determinate, ceea ce ar face posibilă asigurarea unui echilibru adecvat între activitățile pe care acestea le pot desfășura și facilitățile fiscale de care dispun pentru a le finanța, toate acestea constituind regula de aur a autonomiei locale.

#### **Bibliografie:**

1. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova / grupul ed.: Tatiana Manole; coord.: Svetlana Arionescu; consultant șt.: Oleg Stratulat. - Chișinău: Epigraf, 2006.
2. Ioniță V. Analiza sistemului finanțelor publice locale în Republica Moldova. - Chișinău: TISH, 2003.
3. Legea privind finanțele publice locale, nr.397-XV din 16.10.2003.
4. Manole T. Finanțele publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale / T. Manole. - Chișinău: Epigraf, 2003.
5. Chivriga A., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structură și resurse // Politici publice (IDIS „Viitorul”), 2009. nr.6.

*Prezentat la 29.03.2010*