

## ETAPE ALE REFORMEI DE DESCENTRALIZARE ȘI PREMISE PENTRU ASIGURAREA AUTONOMIEI LOCALE

Victoria CUJBA

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele RM

În articol sunt analizate opțiuni privind asigurarea unei bune guvernări locale, îmbunătățirea calității serviciilor publice prestate cetățenilor și eficientizarea activității în sectorul public – urmare a implementării cu succes a politicilor de descentralizare și modernizare a administrației publice.

Șansa istorică de a reuși schimbarea pozitivă a procesului decizional în administrația publică este oferită prin aprobarea Strategiei Naționale de Decentralizare, considerat principalul document de politică publică în domeniul administrației publice locale.

Implementarea prevederilor Strategiei și garantarea modificării sistemului finanțelor publice locale pentru o mai bună predictibilitate și echitate a veniturilor proprii va conduce spre o autonomie locală autentică, va transforma autoritățile publice în entități moderne, performante și eficiente.

În articol se examinează caracteristicile principale ale modificărilor propuse la Legea finanțelor publice locale, sunt analizate formulele naționale de consolidare a autonomiei financiare locale.

**Cuvinte-cheie:** *cadru instituțional, conceptualizare, platforme de comunicare, descentralizare, etapizare, descentralizare financiară, descentralizare patrimonială, servicii publice, capacități administrative, autonomie locală, autonomie financiară, democrație, etică, drepturile omului, egalitate de gen, responsabilizare, finanțe publice, bugete locale, primării, consilii locale, sistem de subvenționare, criterii de predictibilitate.*

### REFORM STAGES OF DECENTRALIZATION AND PREMISES TO ENSURE LOCAL AUTONOMY

This article analyzes options regarding the ensuring good governance, improving the quality of public services provided to citizens and streamlining the activity in public sector following the successful implementation of the decentralization policies and modernization of public administration.

The historical opportunity to achieve positive change of the decision-making paradigm in the public administration is offered by approving the National Decentralization Strategy, considered the main public policy document in the area of local government.

Implementing the actions of the Strategy and ensuring the modification of the local public finance system for a better predictability and equity of own revenues will lead to a genuine local autonomy, and will transform the public authorities in modern, effective and efficient entities.

This article examines the main features of the proposed amendments to the law on Local Public Finance and the national formulas are analyzed to strengthen the local financial autonomy.

**Keywords:** *institutional framework, conceptualization, communication platforms, decentralization, staging, financial decentralization, patrimonial decentralization, public services, administrative capacity, local autonomy, financial autonomy, democracy, ethics, human rights, gender equality, accountability, public finance, local budgets, municipalities, local councils, subsidy system, predictable criteria.*

Practica internațională confirmă că reformele privind descentralizarea serviciilor publice și consolidarea sistemelor democratice de administrare locală sunt, de obicei, niște procese lente, caracterizate de numeroase conflicte și contradicții. Transformările preconizate în cadrul Reformei de Decentralizare din Republica Moldova sunt, de asemenea, complexe și pot fi considerate de lungă durată. Diferitele modele și oscilații ale reformelor sectorului public dintr-un șir de state europene explică logica și importanța unor schimbări structurale fundamentale în domeniul public administrativ contemporan.

O concluzie generală, care se impune ca urmare a studierii diverselor reforme ale administrației publice în Europa Centrală și de Est, este că, indiferent de similitudini, trăsături comune, nu există o cale unică și soluții identice care să funcționeze în toate statele.

Îndeosebi, aceste afirmații sunt valabile dacă facem referire la tehnicile și metodele de management aplicate în fiecare stat concret. Elementele principale ale unui sistem eficient de administrare publică pot fi concepute la fel în diferite state, însă nivelul diferit de dezvoltare a capacităților profesionale și administrative determină, în final, rezultatele obținute.

De asemenea, evoluțiile în domeniul descentralizării sunt influențate și de etapizarea corectă a acțiunilor din cadrul reformei, de suficienta sincronizare a multiplelor pachete de acțiuni în sectoarele pasibile descentralizării, de consecvența și coerența reformelor derulate la nivelul administrației publice centrale, de intercorelarea acțiunilor de reformare a administrației publice centrale cu acțiuni de modernizare a administrației publice locale.

Scopul final al Reformei de Descentralizare în Republica Moldova constă în îmbunătățirea calitativă a administrației publice și în constituirea unor mecanisme de dezvoltare continuă și durabilă la nivel local. Respectiv, este deosebit de important a aprecia corect fiecare etapă a procesului de descentralizare pentru a se reuși, la necesitate, de a interveni prompt cu corectările de rigoare și a redresa situația din perspectiva reformelor derulate.

Implementarea graduală, etapizată a Reformei de Descentralizare este un concept promovat intens cu începere din septembrie 2009, din momentul aprobării politicii de descentralizare și asigurare a autonomiei locale drept prioritate națională conform Programului de Activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” [4].

Astfel, la prima etapă – etapa de constituire a cadrului instituțional pentru coordonarea și promovarea reformei – a avut loc instituționalizarea Comisiei paritate pentru descentralizare și a grupurilor de lucru pentru descentralizare; dezvoltarea subdiviziunilor Cancelariei de Stat cu atribuții de elaborare a politicilor în domeniul descentralizării și autonomiei locale; stabilirea platformelor de comunicare și consultare a opțiunilor de descentralizare cu toți partenerii interesați.

Etapa a doua – etapa de conceptualizare – este caracterizată prin definitivarea viziunii oficiale privind descentralizarea, modernizarea și asigurarea autonomiei locale; aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei [9].

Etapa următoare – descentralizarea sectorială – prevede elaborarea propriilor agende de lucru în cadrul ministerelor și autorităților publice centrale de specialitate, care gestionează diverse domenii pasibile descentralizării, în baza prevederilor Strategiei Naționale de Descentralizare: educație, sănătate, asistență socială, transport public, infrastructură, amenajare teritorială, mediu, ordine publică, dezvoltare economică, cultură etc.

Implementarea graduală a acțiunilor prevăzute în cadrul Reformei de Descentralizare va conduce la modernizarea administrației publice locale și, în general, poate avea o influență majoră asupra arhitecturii guvernării centrale, în dependență de dezvoltarea guvernării autonome locale.

Ratificarea de către Moldova a Cartei Europene a Autonomiei Locale [1], impune necesitatea de a aduce legislația și practica Republicii Moldova în conformitate cu prevederile Cartei. Însă, din momentul când descentralizarea și asigurarea autonomiei locale au devenit și o prioritate politică, aprobată prin Programul de guvernare, au fost identificate mai multe segmente de îmbunătățire și întreprinse acțiuni concrete pentru elaborarea politicii publice ce vizează astfel de domenii de intervenție: descentralizare servicii și competențe; descentralizare financiară și fiscală; descentralizare patrimonială; dezvoltare locală; consolidarea capacităților administrative și instituționale ale APL; democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen. Fiind înregistrate unele progrese, mai multe domenii în continuare necesită a fi explorate.

În cadrul principalelor cercuri profesionale și al instituțiilor internaționale, care monitorizează procesele de reformare politică a statelor din Europa Centrală și de Est, sunt promovate noi discursuri privind buna guvernare locală, inclusiv în Republica Moldova.

Grație cooperării dintre Republica Moldova și Consiliul Europei în domeniul autonomiei locale, Departamentul Instituției Democratice și Guvernare, Centrul de Expertiză pentru reforma administrației locale au răspuns favorabil la inițiativa guvernului instaurat după alegerile din 2009 de a juca un rol constructiv și dinamic în procesul de reformă, în baza acquis-ului său comunitar (convențiile Consiliului Europei, recomandările Comitetului de Miniștri, ghiduri de acțiune etc.), precum și know-how în domeniul democrației locale. În paralel cu consilierea juridică cu privire la proiectele legislative în vederea alinierii la Carta Europeană a Autonomiei Locale, Consiliul Europei a subliniat, de asemenea, importanța consolidării capacităților autorităților locale pentru dezvoltarea economică și furnizarea de servicii mai bune pentru populație. Aceste obiective implicite ale Cartei sunt deosebit de importante pentru Republica Moldova.

Reformele în domeniul descentralizării cuprind, de obicei, trei domenii politice diferite: a) de consolidare administrativ-teritorială; b) delimitarea responsabilităților și asigurarea autonomiei locale și c) finanțele publice. Toate aceste trei dimensiuni sunt de importanță majoră. În mod ideal, reforma trebuie organizată consecutiv,

în conformitate cu domeniile menționate, astfel ca intervențiile de consolidare teritorială să fie corelate cu reforma finanțelor publice locale. În practică, constatăm că acest lucru este determinat foarte puternic de factorul politic, fiind impuse a fi luate în considerare evoluțiile paralele politice.

Din această perspectivă și pentru a asigura succesul reformelor, este esențial a avea la baza acțiunilor preconizate o planificare bine concepută a etapelor reformei, fiind luate în calcul, evident, și riscurile politice.

Consolidarea administrativ-teritorială, fiind un subiect sensibil din punct de vedere politic, necesită a fi abordată cu prudență extremă. Oportun ar fi promovarea politicii de creare, dezvoltare a noilor stimulente în vederea consolidării voluntare a unităților administrativ-teritoriale. Stimulentele respective ar putea fi de natură financiară, dar și organizatorică, prin stabilirea unor standarde pentru administrare, preconizate pentru o implementare graduală, etapizată. Un pas important ar fi și promovarea cooperării intercomunitare – instrument de consolidare a capacităților pe larg aplicat în statele europene.

Într-un mediu politic complex, precum este caracteristic Republicii Moldova, deciziile strategice ale autorităților în domeniul descentralizării necesită a fi extrem de bine argumentate, având o abordare obiectivă asupra situației actuale și o analiză realistă a fezabilității agendei la zi a reformelor, pentru a evita un ritm prea lent sau înghețarea proceselor derulate.

Odată cu aprobarea, la 5 aprilie 2012, de către Parlamentul Republicii Moldova a Strategiei Naționale de Descentralizare, sunt necesare eforturi conjugate pentru strategiile operaționale sectoriale, este esențială o coeziune politică mai vizibilă pentru inițiativele de descentralizare și o susținere solidă pentru avansarea cu programele atât pe termen scurt, cât și pe termen lung.

Lista ambițioasă de activități stabilită prin Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare poate fi realizată reușit în practică doar cu un personal cu experiență în cadrul ministerelor și în strânsă colaborare cu reprezentanții administrației publice locale, ai societății civile, ai asociațiilor reprezentative, ai mediului științific și academic, cu partenerii sociali și de dezvoltare.

În contextul Reformei de Descentralizare sunt propuse modificări substanțiale la capitolul finanțe publice locale, fiind așteptate influențe pozitive asupra autonomiei financiare și extinderii bazei de venituri proprii la nivel local, constituind o etapă crucială în implementarea reformei.

Acțiunile preconizate pe segmentul descentralizare financiară și fiscală au fost susținute de analize consistente, elaborate cu participarea specialiștilor în domeniu și cu reprezentanți ai Grupului de consultanță în domeniul Managementului Corporativ și Public, incluse în Raportul cu privire la propunerile de politică pentru îmbunătățirea sistemului financiar și autonomia locală în Moldova.

Pentru a face față deficiențelor identificate în sistemul actual al finanțelor publice locale, sunt prevăzute trei grupuri de acțiuni: a) consolidarea bazei fiscale și a autonomiei fiscale locale; b) reformarea partajării fiscale și a sistemului de subvenționare, în baza unor criterii obiective și previzibile, cu separarea bugetelor nivelurilor APL I și II; c) consolidarea managementului financiar public la nivel local pentru a încuraja disciplina fiscală, transparența și participarea cetățenilor.

Implementarea integrală a Strategiei Naționale de Descentralizare poate fi realizată pe parcursul unei perioade mai lungi de timp, având în vedere faptul că o parte de timp din perioada legislativă a fost epuizată fără a produce acțiuni nemijlocite, tangibile în domeniul descentralizării. Respectiv, se impun intervenții prompte pentru implementarea de urgență a unor pachete legislative, în special privind finanțele publice locale, care au fost adoptate în două lecturi de către Parlamentul Republicii Moldova, pentru a asigura continuarea cursului Reformei inițiate. Acțiunile imediate ale autorităților centrale trebuie să se concentreze pe intervențiile sectoriale privind descentralizarea, în corelare cu modificarea sistemului finanțelor publice locale.

Caracteristicile principale ale modificărilor propuse la Legea finanțelor publice locale pot fi rezumate în felul următor:

Bugetele autorităților locale și raionale vor fi separate. Nu vor exista relații financiare sau de subordonare între niveluri subnaționale de guvernare.

Autoritățile locale vor primi părți din impozitul pe venit, respectiv impozitul din plăți salariale. Mărimea părților din impozite va depinde de tipul autorității locale (nivelul 1 – 75%, nivelul 2 – (raion) 25%), cu prevederi speciale pentru municipiile Chișinău (50%), Bălți (45%) și pentru centrele raionale (20%). Se aplică principiul derivării, adică venitul din impozitul pe venit este atribuit unității administrative în care sunt colectate impozitele. Găgăuzia nu este o excepție de la această regulă, dar această unitate administrativă își rezervă suplimentar dreptul la TVA colectat pe teritoriul său (în conformitate cu Articolul 4 (2) al Legii finanțelor publice locale).

Cealaltă parte a impozitelor pe venit ale persoanelor fizice, care nu a fost alocată autorităților locale, este transferată într-un fond de egalizare. Acest fond va fi împărțit în 2 părți: 35% din fond vor fi direcționate pentru autoritățile locale de nivelul 1, iar 65% din fond vor merge la raioane de nivelul 2 [3].

Alocarea pe orizontală a subvențiilor de egalizare de deosebește pentru cele două fonduri, dar se bazează esențial pe aceleași criterii: capacitatea fiscală per capita (numai autoritățile locale de nivelul I), populație și dimensiunea regiunii. Dimensiunea fiscală este egalată cu venitul din impozitul pe venit al persoanelor fizice alocat administrației locale și invers, în legătură cu componenta respectivă a subvenției.

Anumite prevederi exclud dreptul unor entități de a obține subvenții de egalizare (în special mun. Chișinău și Bălți și autoritățile locale cu o capacitate fiscală sporită).

Este preconizat un fond de compensare pentru a proteja autoritățile locale care eventual sunt de așteptat să piardă resurse din cauza mecanismului curent de alocare, bazându-se în prezent pe costuri normative medii (cheltuieli).

Educația, care se atribuie autorităților locale de nivelul I și care consumă cea mai mare parte din bugetele acestora, trece la nivel de raion. Această funcție va fi finanțată printr-o subvenție specifică pentru educație, pentru care regulile de alocare au fost stabilite inițial de către Ministerul Educației, dar care urmează a fi transferate Ministerului Finanțelor nu doar pentru administrare.

Realocarea educației presupune că autoritățile locale de nivelul 1 vor fi lăsate cu bugete mici, în intervalul de 50.000-70.000 euro pe an, în medie. Aceste resurse limitate, alături de fragmentarea semnificativă a sectorului de administrație publică locală, determină ineficiența managementului finanțelor publice locale, făcând astfel incerte furnizarea de servicii locale adecvate și dezvoltarea infrastructurii locale descentralizate.

Conform estimărilor, propunerile de reformă sunt esențiale, fiind concentrate pe eliminarea mai multor distorsiuni și consolidând autonomia financiară locală. Analiza modificărilor propuse reconfirmă că alocațiile din partea statului constituie sursa principală pentru majoritatea comunelor. Felul în care acestea sunt calculate și distribuite, în baza legislației actuale, a fost considerat nesatisfăcător în trecut de către Consiliul European. Criticile majore se referă la procedura prin care raionului îi este atribuită responsabilitatea de a decide asupra sumei finale ce urmează a fi plătită fiecărei primării. Acesta este un factor de politizare și distorsiune, care nu este compatibil cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale. Modificările propuse la Legea finanțelor publice locale vor schimba acest lucru prin definirea unei formule naționale.

Noua formulă națională de alocare propusă de Ministerul de Finanțe este o formulă experimentală, care urmează a fi remodelată în doi sau trei ani, luându-se în considerare experiența și situațiile noi. Aceleași criterii și, astfel, aceeași formulă ar trebui să fie utilizate pentru toate comunele din țară.

Alt subiect de importanță majoră și complex este alocarea impozitului pe venit al persoanelor fizice. Prin acest mecanism se propune crearea unei legături dintre contribuția financiară a contribuabilului și furnizarea de bunuri publice locale.

Dacă acțiunile propuse sunt adecvate sau nu, acestea necesită a fi evaluate minuțios. Totodată, acestea sunt acceptate ca o alegere politică în speranța că ele reflectă caracterul adecvat al necesităților locale. Alocarea impozitului pe venit al persoanelor fizice pe puncte de colectare ar putea genera anumite polemici. Având în vedere că impozitul din salarii este colectat de la sursă la sediul angajatorilor (companii sau administrații publice), acest mecanism favorizează capitala și alte jurisdicții mai mari (chiar dacă ar avea loc o defalcare pe ramuri locale, ceea ce ar introduce puteri discreționare nejustificate ale angajatorului). Mai mult decât atât, există distorsiuni oriunde Impozitul pe Venit al Persoanei Fizice (IVPF) este sub forma unui impozit pe venit evaluat (nu impozit din salariu), colectat la punctul de reședință.

Bunele practici internaționale de asemenea recomandă alocarea IVPF (atât din salarii, cât și în baza venitului estimat) în conformitate cu principiul reședinței. Acest lucru poate fi realizat cu ușurință prin a i se permite contribuabilului să indice angajatorului codul unității sale de reședință (sau al oricărei alte unități administrativ-teritoriale căreia ar trebui să fie alocat, în opinia contribuabilului, impozitul). Punctul de colectare s-ar aplica numai în mod implicit. Acest lucru este fezabil din punct de vedere tehnic și ușor de administrat pe cale electronică, consolidând legătura dintre contribuabil/cetățean și unitate teritorial-administrativă în care își are reședința. Este deosebit de important ca eventuale cote din IVPF să fie alocate jurisdicției în care contribuabilii trăiesc și primesc serviciile publice (costisitoare) de educație și protecție socială. Serviciile de educație și cele sociale vor fi finanțate printr-un set de subvenții condiționate, separat de transferurile în bază de IVPF de uz general.

Mecanismul de debursare a IVPF nu este clar. Acesta ar putea fi bazat pe colectări recurente de impozite, care sunt transferate autorităților locale în timp util, cu intervale scurte. Sau acesta ar putea funcționa pe baza

unei estimări pentru anul bugetar cu compensare ex-post a diferenței dintre veniturile fiscale reale și cele estimate. În baza primului mecanism riscurile financiare ar putea fi transmise pe termen lung către bugetele locale, făcând planificarea bugetară întâmplătoare, pentru că nu ar putea fi asigurată amortizarea pentru volatilitate, pro-ciclicitate și șocuri exogene. Cea de-a doua abordare ar putea fi folosită pentru „nivelarea impozitelor” pe parcursul ciclului de afaceri și ar crea certitudine în planificarea bugetului.

Eventual, dacă se face o prognoză pentru IVPF pentru anul 2014 în baza datelor disponibile și proiecțiilor de indicatori macroeconomici, suma ar putea fi fixată ca avans și alocată bugetelor locale în tranșe de 1/12 pe lună. Acest lucru garantează certitudinea bugetului și permite planificarea corectă a bugetului. Având în vedere că prognoza se bazează pe evoluțiile istorice, aceasta ar putea fi mai puțin sensibilă la ciclul de afaceri decât la colectările reale de taxe.

După ce anul bugetar se scurge, colectările de impozite reale devin cunoscute. În cazul în care veniturile reale din IVPF depășesc estimările pentru anul bugetar, municipalitățile au acumulat o revendicare de la guvernul central, care poate fi realizată în următorul an după anul bugetar. Banii se adaugă la drepturile pentru anul corespunzător în baza prognozelor. Respectiv, dacă prognoza pentru anul bugetar a fost prea optimistă și există un deficit de venituri din IVPF, guvernul central dobândește pretenții împotriva autorităților locale care urmează a fi deduse din drepturile lor, în baza prognozelor pentru acel an. Din moment ce aceste revendicări sunt cunoscute cu doi ani înainte, atât guvernul central, cât și (mai important) autoritățile locale au timp suficient pentru a face ajustările necesare la bugetele lor, fără riscuri și tulburări.

Astfel de aranjamente procedurale, implementate, de exemplu, în Danemarca, stabilesc siguranța financiară, asigură un grad mai înalt de stabilitate a bugetului și în furnizarea de servicii publice locale. Desigur, aceasta necesită încredere în capacitatea, disponibilitatea și fiabilitatea guvernului în gestionarea conturilor pentru autoritățile locale.

În ceea ce privește fondul de egalizare, este absolut rezonabil să se instituie două sub-fonduri pentru părțile rămase din colectările de TVA pentru cele două grupe principale de entități locale. De asemenea, este acceptabil să se facă diferențierea, în baza unor criterii de capacitate fiscală, între jurisdicții centrale cu un potențial fiscal înalt, care nu au nevoie de plățile de egalizare, și unitățile administrativ-teritoriale mai sărace din punct de vedere fiscal. Dacă procentele propuse sunt adecvate, este din nou o problemă empirică. Dacă o parte din TVA ar fi adăugată la fond(-uri), aceasta ar trebui să fie neutră din punctul de vedere al veniturilor pentru bugetul central în anul de referință, și anume: o parte din veniturile din IVPF ar trebui să fie retrase în mod corespunzător.

Marele avantaj al fondului de egalizare propus rezidă în faptul că acesta este independent de bugetele sub-naționale, adică nu penalizează, ca și acum, acele autorități locale care cresc resursele proprii prin eforturi fiscale mai mari.

Formula propusă pentru alocare pe orizontală a fondului de egalizare este o schimbare majoră față de sistemul actual de alocare în baza cheltuielilor medii normalizate. Există exemple proeminente de scheme de egalizare în baza capacității fiscale (Canada și Germania pentru provinciile lor, respectiv state), dar la nivel local utilizarea de criterii care să reflecte diferențele de cost sau necesitățile de cheltuieli sunt aceleași. Incluziunea populației și a dimensiunii regiunii ar putea fi considerate substituenți pentru astfel de necesități, dar este probabil că alte criterii vor trebui să fie adăugate pe parcurs în baza analizelor viitoare. De aceea, este convenabil să se înceapă cu o abordare simplă propusă, deși ponderea acordată acestor doi substituenți pentru necesități ar putea fi revizuită. În special, se recomandă creșterea ponderii atașate la populație (care este acum de doar 10%). Populația ar putea fi, de asemenea, „ponderată” pentru a ține cont de necesitățile speciale, de exemplu pentru persoanele în vârstă sau minoritățile etnice, cum ar fi romii.

În ceea ce privește definiția impozitelor locale sau a capacității fiscale, este rațional ca acestea să fie legate de alocările IVPF per capita în raport cu media națională, lăsând la o parte veniturile locale pe care autoritățile locale le-ar putea exploata. Acest mecanism încurajează unitățile administrativ-teritoriale să folosească mai eficient bazele de impozitare (ceea ce ar fi penalizat în cadrul sistemului actual). Cu toate acestea, pe parcurs, acest lucru ar putea fi revizuit prin prisma distorsiunilor regionale, de exemplu, prin faptul că autoritățile locale pot exploata resursele naturale cu o distribuție geografică inegală. Aceste inegalități pot fi considerate nelocale, iar veniturile din aceste surse (de exemplu, concesiuni de exploatare a gropilor de gunoi, a rețelelor electrice, a antenelor etc.) ar putea fi incluse (cel puțin parțial) în măsurarea capacității fiscale.

Drept concluzii, reiterăm că pentru dezvoltarea și modernizarea autorităților publice locale din Moldova este importantă asigurarea condițiilor pentru respectarea disciplinei financiare prin elaborarea și impunerea unui set de reguli fiscale derivate din experiența internațională.

De asemenea, pentru a fi bine proiectată și promovată, descentralizarea financiară necesită existența unei baze informaționale extinse. Astfel, devine imperativă dezvoltarea statisticii naționale pentru ca aceasta să poată furniza indicatori, informații oportune și credibile legate de dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale.

Din perspectiva perfecționării sistemului finanțelor publice locale, se impune: reconsiderarea concepției bugetelor locale, transformându-le în bugete independente ale autorităților locale la ambele niveluri; să se asigure trecerea treptată la relații interbugetare directe și stabile între bugetul de stat și bugetele APL de nivelul I; reconsiderarea raporturilor decizionale financiare între nivelurile întâi și doi ale APL în vederea consolidării autonomiei locale: relații financiare între APL de nivelul 2 și APL de nivelul 1 în bază de contracte, în calitate de alternativă ar putea fi examinată posibilitatea oferirii dreptului APL2 de a participa din cont propriu la echilibrarea suplimentară a APL1; promovarea în practica gestionării finanțelor publice locale a metodelor și tehnicilor moderne de bugetare, inclusiv a bugetării prin programe și a bugetării în bază de performanță; reducerea dezechilibrului fiscal vertical prin atribuirea pentru fiecare nivel din sistemul bugetar a unor surse corespunzătoare de venituri fiscale pe o bază permanentă; asigurarea unei diferențieri stricte între executarea (și finanțarea) competențelor proprii și delegate, interzicerea mandatelor fără acoperire financiară; reducerea dezechilibrelor fiscale orizontale prin proiectarea unui sistem de finanțe publice locale care să fie în același timp echitabil, dar și stimulativ pentru efortul financiar propriu al APL.

În corespundere cu Recomandările Consiliului de Miniștri al țărilor UE [5-8], veniturile fiscale ale autorităților locale ar trebui să vină de la persoanele fizice rezidente sau din proprietate, sau din afacerile de pe teritoriul respectivei autorități locale. Studiile realizate de CDLP (Comitetul permanent al CE pentru democrație locală și regională) arată că autoritățile locale și regionale au o autonomie financiară mai mare în țările în care primesc o cotă din încasările din impozitul pe venit și toate veniturile colectate din impozitul pe teren și clădiri. În acest context, pentru a crește autonomia financiară a APL din Republica Moldova, la colectarea impozitului pe venitul persoanelor fizice este rațional să fie utilizat principiul impunerii în conformitate cu locul de reședință a subiectului impozabil.

Analizând dificultățile întâmpinate în unele țări vecine, putem trage anumite învățăminte pentru Republica Moldova. Iar după cum se menționează în Declarația Conferinței despre descentralizare, „credem că reforma de descentralizare va aduce beneficii pentru toți cetățenii Republicii Moldova. Comunitățile locale vor fi gestionate mai bine. Oamenii vor beneficia de servicii mai bune și mai accesibile, vor fi implicați în administrația locală, vor deveni mai responsabili și vor prelua controlul asupra vieților lor” [2].

#### Bibliografie:

1. Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale” din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253 din 16.07.1997.
2. Declarația finală a Conferinței Internaționale Reforma de Descentralizare: de la Strategie la acțiuni. [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) (Accesat la 2 iulie 2013).
3. Notă informativă la Proiectul de lege de modificare (Legea privind finanțele publice locale) și completarea unor acte legislative; [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) (Accesat la 25 iulie 2013).
4. Programul de Activitate al Guvernului pentru anii 2013-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”. <http://www.gov.md/> (Accesat la 25 iulie 2013)
5. Recomandarea Rec (2004) 1 privind gestiunea financiară și bugetară la nivel local și regional / 04 februarie 2009 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (Accesat la 1 iulie 2013)
6. Recomandarea Rec (2004) 12 cu privire la procesele de reformă a hotarelor și/sau structurii autorităților locale și regionale / 04 februarie 2009 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784351&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (Accesat la 1 iulie 2013)
7. Recomandarea Rec (2005) 1 cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale / 04 februarie 2009 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> (Accesat la 1 iulie 2013)
8. Recomandarea Rec (2007) 4 privind serviciile publice locale și regionale / 04 februarie 2009 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089843&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (Accesat la 1 iulie 2013)
9. Strategia Națională de Descentralizare și Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei. [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) (Accesat la 25 iulie 2013)

Prezentat la 17.08.2013