

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris

CZU: 347.734:351.72 (478)

OLEG TELEVCA

ADMINISTRAREA FINANTELOR PUBLICE LOCALE

TEZĂ DE DOCTOR ÎN DREPT

Specialitatea - 552.03 – Drept financiar (bancar, fiscal, vamal)

Conducător științific:

Sergiu COBĂNEANU,

doctor în drept,

profesor universitar

Autor:

Oleg TELEVCA

CHIȘINĂU, 2017

© OLEG TELEVCA, 2017

CUPRINS

ADNOTARE	4
LISTA ABREVIERILOR	7
INTRODUCERE	8
1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL ADMINISTRĂRII FINANTELOR PUBLICE LOCALE	14
1.1. Analiza materialelor științifice la tema tezei publicate în alte state	14
1.2. Analiza materialelor științifice la tema tezei publicate în Republica Moldova	22
1.3. Evoluția istorică a reglementărilor finanțelor publice locale	26
1.4. Concluzii la Capitolul 1	38
2. ADMINISTRAREA FINANTELOR PUBLICE LOCALE: REPERE CONCEPTUALE ȘI PRINCIPII	41
2.1. Repere conceptuale privind finanțele publice locale	41
2.2. Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale	47
2.2.1. Noțiunea, sistemul și caracteristica principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale	47
2.2.2. Principiile procesului bugetar la nivel local	73
2.3. Concluzii la Capitolul 2	92
3. PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL COLECTIVITĂȚILOR LOCALE	96
3.1. Conceptul procesului bugetar la nivelul colectivităților locale	96
3.2. Etapele procesului bugetar la nivelul colectivităților locale	99
3.2.1. Elaborarea proiectelor bugetelor locale	99
3.2.2. Examinarea și aprobarea bugetelor locale	102
3.2.3. Executarea bugetelor locale	105
3.2.4. Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară	116
3.3. Concluzii la Capitolul 3	118
4. CONTROLUL PROCESULUI DE ADMINISTRARE A FINANTELOR PUBLICE LOCALE	121
4.1. Conceptul controlului procesului de administrare a finanțelor publice locale. Tipurile de control ale procesului de administrare a finanțelor publice locale	121
4.2. Caracteristica controlului financiar al administrării finanțelor publice locale	130
4.3. Concluzii la Capitolul 4	140
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	145
BIBLIOGRAFIE	154
ANEXE	
<i>Anexa 1. CHESTIONAR (pentru reprezentanții APL din sat, comună)</i>	167
<i>Anexa 2. CHESTIONAR (pentru reprezentanții APL din raion)</i>	170
<i>Anexa 3. CHESTIONAR (pentru reprezentanții APL din municipiu)</i>	173
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	176
CV AL AUTORULUI	177

ADNOTARE

Televca Oleg, „Administrarea finanțelor publice locale”, teză de doctor în drept la specialitatea 552.03 - Drept financiar (bancar, fiscal, vamal). Chișinău, 2017.

Teza cuprinde: Introducere, 4 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 202 titluri, anexe, 153 pagini text de bază. Rezultatele obținute sunt publicate în 12 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: finanțe publice, finanțe publice locale, colectivități locale, proces bugetar, proces de administrare, unitate administrativ-teritorială, buget local.

Domeniul de studiu. Această lucrare este axată pe o problemă complexă a dreptului financiar: administrarea finanțelor publice la nivelul colectivităților locale.

Scopul tezei de doctorat constă în realizarea unei cercetări doctrinare complexe a domeniului administrării finanțelor publice locale prin examinarea demersurilor juridico-practice pe care le cuprind finanțele publice locale, precum și în elaborarea unor recomandări privind perfecționarea legislației referitoare la procesul de administrare a finanțelor publice locale în scopul aplicării uniforme și corecte a reglementărilor normative în materie.

Obiectivele: elucidarea și interpretarea conceptelor ce caracterizează procesul de administrare a finanțelor publice locale; cercetarea finanțelor publice locale sub aspectul evoluției istorice din momentul obținerii independenței; elaborarea unui sistem de principii ale procesului de administrare a finanțelor publice locale; caracterizarea detaliată a principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale și a principiilor procesului bugetar la nivel local; caracterizarea procesului bugetar la nivelul colectivităților locale etc.

Noutatea științifică și originalitatea rezultatelor obținute. Caracterul novator al rezultatelor obținute este determinat de faptul că prezenta lucrare se numără printre primele încercări de a efectua o investigație temeinică a procesului de administrare a finanțelor publice locale sub aspectul dimensiunilor juridice. Pe acest suport, au fost formulate concluzii, recomandări teoretice și de *lege ferenda* în vederea perfecționării legislației.

Problema științifică importantă rezolvată constă într-un studiu critic al elementelor procesului de administrare a finanțelor publice locale ca parte integrantă a finanțelor publice în general, ceea ce a contribuit la elaborarea unor recomandări și propuneri de *lege ferenda* în vederea perfecționării cadrului legal național.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Importanța teoretică constă în investigarea complexă a bazelor teoretice și reglementărilor juridice expuse în legislație și literatura de specialitate, vizând în principal: definirea bazelor conceptuale ce caracterizează procesul de administrare a finanțelor publice locale; sistematizarea abordărilor legale referitoare la evoluția istorică a reglementărilor finanțelor publice locale; acumularea unui consistent material teoretic și practic cu privire la administrarea finanțelor publice locale în vederea elaborării unor concluzii și recomandări.

Implementarea rezultatelor științifice. Cercetările incluse în prezenta teză de doctor deja sunt utilizate ca și unități de conținut incluse în curriculumul universitar pentru Ciclul II, Masterat la disciplina *Managementul finanțelor publice locale* la Programelor de master Drept financiar și fiscal (90 credite și 120 credite) din cadrul Universității de Stat din Moldova. Ele mai pot fi aplicate în activitatea organelor ce administrează finanțele publice locale, în special în ceea ce privește interpretarea și aplicarea corectă a prevederilor legale. De asemenea, ele pot fi luate în considerare la organizarea unor seminare tematice sau la întocmirea unui suport teoretic pentru formarea unei noi generații de funcționari publici bine instruiți. Rezultatele obținute la fel vor fi valorificate în cadrul unei lucrări monografice la aceeași tematică.

АННОТАЦИЯ

Телевка Олег, «Администрирование местных публичных финансов», докторская диссертация в области права по специальности 552.03 – Финансовое право (банковское, налоговое, таможенное). Кишинэу, 2017 г.

Диссертация содержит: Введение, 4 главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 202 наименований, приложение, 153 страниц основного текста. Полученные результаты опубликованы в 12 научных трудах.

Ключевые слова: публичные финансы, местные публичные финансы, местное сообщество, бюджетный процесс, процесс администрирования, единица местного самоуправления, местный бюджет.

Область исследования. Данная работа посвящена комплексной проблеме финансового права: администрирование публичных финансов на уровне местных сообществ.

Цель докторской диссертации состоит в осуществлении комплексных исследований области администрирования местных публичных финансов, посредством изучения юридическо-практических подходов, а также в разработке рекомендаций по улучшению законодательства, касающегося процесса администрирования местных публичных финансов, в целях равномерного и правильного применения нормативных положений в данной области.

Задачи: выявление и интерпретация концептов, характеризующих процесс администрирования местных публичных финансов; разработка системы принципов процесса администрирования местных публичных финансов; детальная характеристика принципов процесса администрирования местных публичных финансов; характеристика бюджетного процесса на уровне местных сообществ и т.д.

Научная новизна и оригинальность полученных данных. Инновационный характер полученных данных подтвержден тем фактом что данная работа является одной из первых попыток основательного анализа процесса администрирования местных публичных финансов в юридическом аспекте. На основании этого, были сформулированы выводы теоретические рекомендации и конкретные предложения по совершенствованию законодательства.

Решенная важная научная проблема состоит в критическом исследовании элементов процесса администрирования местных публичных финансов, являющихся составной частью публичных финансов в общем, что поспособствовало разработке некоторых рекомендаций и предложения *de lege ferenda* в целях улучшения национального законодательства.

Теоретическая важность и применимая ценность данной работы. Теоретическая важность состоит в комплексном исследовании теоретических основ и юридических положений, указанных в законодательстве и специализированной литературе, касающихся в основном: обозначения концептуальных основ, характеризующих процесс администрирования местных публичных финансов, систематизации теоретических и юридических подходов, относящихся к исторической эволюции нормативных актов относящихся к местным публичным финансам; накопление последовательного теоретического и практического материала, касающегося администрирования местных публичных финансов, для разработки выводов и рекомендаций.

Внедрение научных результатов. Исследования включенные в данной работе уже используются в качестве самостоятельного предмета на втором учебном цикле, Мастерат на программе Финансово-налоговое право (90 и 120 кредитов) в Молдавском Государственном Университете. Они применимы в деятельности органов, занимающихся администрированием местных публичных финансов, в особенности в том, что касается толкования и правильного применения положений закона. Также, они могут быть приняты во внимание при организации тематических семинаров, или при составлении теоретического материала, предназначенного формированию нового поколения государственных служащих на местном уровне. В дальнейшем результаты исследования будут включены в монографии.

ANNOTATION

Televca Oleg, „Local public finance administration”, Law PhD Thesis, Specialty 552.03 – Financial (banking, tax, customs) law. Chisinau, 2017.

Structure of the thesis: Introduction, 4 chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 202 sources, annex, body text consisting of 153 pages. The obtained results are published in 12 research works.

Key words: public finances, local public finances, local authorities, budget process, process of administration, territorial and administrative division, local budget.

Field of study: This paper is based on a complex issue of financial law: public finance administration at local authority level.

The aim of the PhD thesis is to provide a complex research of the field of local public finance administration by examining legal and economic approaches that local public finances cover, as well as to develop recommendations on improvement of legislation on the process of local public finance administration with the view to applying the statutory regulations in this field in an uniform and correct manner.

Objectives: elucidation and interpretation of the concepts characterizing the process of local public finance administration; researching local public finances in terms of historical development starting from the proclamation of independence; development of the system of principles of the process of local public finance administration; detailed description of principles of the process of local public finance administration; description of the budget process at local authority level etc.

The scientific novelty and originality of the achieved results: The novelty of the achieved results is determined by the fact that this paper is among the first attempts to conduct a thorough investigation of the process of local public financial administration in terms of legal size. On this support they were formulated conclusions, theoretical and *lex ferenda* recommendations to improve the legislation.

The important scientific problem solved in the study consists in a detailed critical study of all elements of the process of local public financial administration as part of public finances in general, which contributed to the development of the *lex ferenda* recommendations and proposals in order to improve the national legal framework.

Theoretical significance and practical value of the paper: The theoretical significance of the paper is to investigate complex theoretical foundations and legal provisions, set out in law and specialized literature, mainly aimed at: defining conceptual bases that characterize the process of local public finance administration; systematization of legal and theoretical approaches related to the historical evolution of the concept of local public finances; accumulation of a consistent theoretical and practical material on local public finance administration in order to develop conclusions and recommendations.

Implementation of scientific results: The research contained in this PhD thesis, already are used as units of content included in the university curriculum for Cycle II, Master degree studies, at the “Local public finance management” course, within the "Financial and Tax Law" (90 credits and 120 credits) master programs, at the Moldova State University. These are applicable to the activity of authorities, engaged in local public finance administration, particularly as regards the interpretation and correct application of the legal provisions. Also, they can be taken into account in the preparation of thematic seminars or theoretical support for the formation of a new generation of well-trained civil servants.

LISTA ABREVIERILOR

alin. – alineat

art. – articol

n.a. – nota autorului

pct. – punct

nr. – număr

RM – Republica Moldova

UAT – unitate administrativ-teritorială

UE – Uniunea Europeană

APL – administrație publică locală

BNM – Banca Națională a Moldovei

CALM – Congresul Autorităților Locale din Moldova

MO – Monitorul Oficial

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei abordate

Finanțele locale reprezintă doar un aspect al administrației publice locale și orice dezbateră pe aceste probleme trebuie plasată în contextul unei evaluări mai generale a adecvării și funcționalității cadrului instituțional luat ca un întreg. Recunoașterea europeană a importanței autonomiei locale și a principiilor financiare care stau la baza acestora a fost consfințită încă din 1985 prin Carta Europeană a Autonomiei Locale, instrument politico-juridic adoptat de Consiliul Europei și, ulterior, prin legile supreme ale majorității țărilor europene.

Finanțele publice reprezintă un compartiment indispensabil de dezvoltare a oricărui stat. Anume atingerea unui anumit apogeu în acest sector ne permite a vorbi despre un stat dezvoltat puternic absolut în toate domeniile: social, politic, economic etc. Finanțele publice locale, ca un compartiment important al finanțelor publice, reprezintă la etapa actuală un domeniu primordial pentru toate statele lumii (indiferent de origine: unitare/federative) deoarece atingerea unui grad înalt de autonomie financiară a autorităților publice locale le permite realizarea și exercitarea tuturor atribuțiilor statului, la nivel local. Or, numai autoritățile publice locale știu cel mai bine care sunt cele mai importante domenii de intervenții la nivel local.

Actualitatea lucrării este determinată de faptul că, pe parcursul anilor de independență, s-au căutat și se caută în continuare soluții de a implementa în practică principiile generale (constituționale) aprobate prin Constituția Republicii Moldova din 1994, și anume: principiul autonomiei locale (financiare) și principiul descentralizării serviciilor publice. Este binevenit faptul că legiuitorul a consacrat legal mai multe aspecte ce caracterizează finanțele publice locale, însă problema de bază care nu a fost soluționată până în prezent este: aplicarea practică a prevederilor legale.

Actualitatea temei investigate rezidă și în faptul că, din păcate, nu au fost abandonate metodele vechi de dirijare centralizată, îndeosebi cu referire la procedura bugetară la nivel local. Astfel, în multe situații inițiativa vine nu de la organele autoadministrării locale, dar de la cele ierarhic superioare. Această stare de lucruri este confirmată și de informația conținută în nota juridică a Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) care raportează că, după un an de pilotare, la 1 ianuarie 2015 a intrat în vigoare Legea nr. 267 din 01 noiembrie 2013 pentru modificarea și completarea Legii finanțelor publice locale nr.397 din 16 octombrie 2003, iar la scurt timp după intrarea în vigoare a noii legi, în adresa CALM au parvenit un număr considerabil de solicitări și informații din partea autorităților publice locale de nivelul întâi care semnalează dificultăți în implementarea noului sistem de finanțe publice locale. Aceste dificultăți se referă la modul în care unele autorități publice înțeleg să aplice noua legislație, fapt care pune în pericol însăși atingerea

obiectivelor noului sistem de finanțe publice locale și de relații bugetare. Astfel, deși conform art.3 al noii legi, bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală, mai multe direcții de finanțe continuă vechea practică de imixtiune și ingerință în procesul de adoptare a bugetelor locale, chiar dacă legea nu le conferă o astfel de atribuție. În speță, una din direcții a obligat o autoritate locală să modifice proiectul bugetului și să excludă cheltuielile prevăzute pentru deplasări, în alt caz s-au formulat alte cerințe arbitrare, chiar dacă banii respectivi din bugetul local sunt cu destinație generală, provin din venituri locale etc [117]. Este clar că materia administrării finanțelor publice locale conține aspecte care necesită cercetare. Mai mult decât atât, analiza lucrărilor din literatura autohtonă demonstrează că în Republica Moldova nu sunt studii aprofundate dedicate „finanțelor publice locale”, cu excepția cercetărilor realizate de T. Manole, care se referă în special la domeniul economiei. În lucrările altor autori, tema studiului este reflectată doar fragmentar. Printre autorii care au abordat tematica finanțelor publice locale menționăm: S. Cobăneanu, Gr. Rusu, T. Cârnaț, E. Bobeică, A. Armeanic, I. Creangă, M. Orlov, Șt. Belecciu etc.

Scopul și obiectivele lucrării

Scopul lucrării constă în realizarea unei cercetări doctrinare complexe a domeniului administrării finanțelor publice locale prin examinarea demersurilor juridico-practice pe care le cuprind finanțele publice locale, precum și în elaborarea unor recomandări privind perfecționarea legislației referitoare la procesul de administrare a finanțelor publice locale în vederea aplicării uniforme și corecte a reglementărilor normative în materie.

Pentru atingerea acestui scop, se impune realizarea următoarelor **obiective**:

- elucidarea și interpretarea conceptelor ce caracterizează procesul de administrare a finanțelor publice locale;
- cercetarea reglementărilor finanțelor publice locale din Republica Moldova sub aspectul evoluției istorice din momentul obținerii independenței;
- elaborarea unui sistem de principii ale procesului de administrare a finanțelor publice locale;
- caracterizarea detaliată a principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale și a principiilor procesului bugetar la nivel local;
- caracterizarea procesului bugetar la nivelul colectivităților locale;
- elucidarea diverselor aspecte ce țin de controlul procesului de administrare a finanțelor publice locale;
- analiza și estimarea cadrului juridic național și internațional privind finanțele publice locale și elaborarea propunerilor *de lege ferenda*;

- formularea recomandărilor în vederea perfecționării prevederilor legale referitoare la procesul de administrare a finanțelor publice locale.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Caracterul novator al rezultatelor obținute este determinat de faptul că prezenta lucrare se numără printre primele încercări de a efectua o investigare temeinică a procesului de administrare a finanțelor publice locale sub aspectul dimensiunilor juridice. Pe acest suport, au fost formulate concluzii, recomandări teoretice și de *lege ferenda* în vederea perfecționării legislației.

Elementele de noutate științifică a lucrării elaborate constau în următoarele:

1. Au fost analizate și precizate un șir de noțiuni, cum sunt: „buget local”, ca parte structurală a finanțelor publice locale; „principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale”; „procesul bugetar la nivelul colectivităților locale” etc.

În urma cercetării au fost propuse noi definiții proprii, altele decât cele prevăzute și reglementate în legislația națională;

2. A fost expus un concept propriu privind sistemul principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale, cu caracterizarea fiecărui principiu în parte în modul cel mai detaliat;
3. A fost propusă o noțiune proprie privind procesul bugetar la nivel local și sistemul principiilor procesului bugetar la nivelul colectivităților locale;
4. Au fost studiate etapele procesului bugetar, evidențiind lacunele din legislație și propunând soluții proprii în acest sens;
5. Au fost elaborate propuneri *de lege ferenda* în vederea armonizării legislației naționale privind administrarea finanțelor publice locale și formulate recomandări pentru îmbunătățirea activității funcționarilor publici care gestionează finanțele publice locale;
6. Au fost propuse soluții noi în ceea ce privește întărirea autonomiei financiare a colectivităților locale, pentru a contribui la ridicarea nivelului de trai în teritoriu.

În scopul determinării situației reale în care activează organele administrației publice locale a fost elaborat un chestionar la care au răspuns funcționari ai primăriilor de diverse nivele (primăriile mun.Chișinău și Bălți; primăriile or.Hîncești, or. Ocnița; primăriile s.Clocușna, r-nul Ocnița, s.Sărata-Galbenă, r-nul Hîncești; primăria or. Durlești, mun.Chișinău), care ne-au permis să depistăm mai multe lucruri interesante, în același timp utile pentru concluziile și recomandările de utilitate teoretico-practică pe care le-am făcut. În același scop au fost studiate Rapoartele auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale ale Curții de Conturi (21 rapoarte) pentru anii 2011-2014 din diverse raioane ale republicii. De asemenea, am analizat un șir de rapoarte privind activitatea Inspecției Financiare din perioada 2014-2015.

Problema științifică importantă soluționată constă în studiul critic al elementelor procesului

de administrare a finanțelor publice locale ca parte integrantă a finanțelor publice în general, ceea ce a contribuit la elaborarea unor recomandări și propuneri *de lege ferenda* în vederea perfecționării cadrului legal național.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Importanța teoretică constă în investigarea complexă a bazelor teoretice și reglementărilor juridice expuse în legislația națională și internațională ce vizează în principal: definirea bazelor conceptuale ale procesului de administrare a finanțelor publice locale; sistematizarea abordărilor legale referitoare la evoluția istorică a reglementărilor finanțelor publice locale; acumularea unui consistent material teoretic și practic cu privire la procesul de administrare a finanțelor publice locale în vederea elaborării unor concluzii și recomandări.

Un rol important în studiu este atribuit colaborării dintre autoritățile publice locale cu cele centrale, colaborării dintre autoritățile publice locale de diferite nivele (1 și 2), la fel și mecanismului de control privind execuția bugetară la nivel local.

Valoarea aplicativă a rezultatelor cercetării rezidă în posibilitatea utilizării concluziilor și recomandărilor expuse în lucrare în procesul de administrare a finanțelor publice locale; elaborarea propunerilor *de lege ferenda* ce urmăresc armonizarea legislației naționale la reglementările normative internaționale privind autonomia financiară a colectivităților locale; soluționarea unor probleme de interpretare ce rezultă din conținutul textelor de lege. De asemenea, rezultatele investigației pot să-și găsească aplicare la întocmirea unui suport teoretic menit să contribuie la formarea unei generații de funcționari publici bine instruiți, iar recomandările pot fi utilizate sub formă de ghid practic pentru primari, consilieri locali etc. Cercetările incluse în prezenta teză de doctor deja sunt utilizate ca și unități de conținut incluse în curriculumul universitar pentru Ciclul II, Masterat la disciplina *Managementul finanțelor publice locale* la Programelor de master Drept financiar și fiscal (90 credite și 120 credite) din cadrul Universității de Stat din Moldova.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele și concluziile cuprinse în lucrare au fost expuse în cadrul a 12 publicații științifice, dintre care prezentări la conferințe, seminare științifice, mese rotunde, inclusiv în cadrul conferințelor științifico-practice internaționale.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza de doctorat cuprinde 178 pagini, fiind constituită din adnotare (în limbile română, rusă și engleză), lista abrevierilor, introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 202 titluri, anexe, declarația privind asumarea răspunderii și CV-ul autorului.

Introducerea prezintă actualitatea și importanța problemei supuse cercetării științifice, scopul și obiectivele lucrării, noutatea științifică a rezultatelor obținute, problema științifică soluționată, semnificația teoretică și aplicativă a lucrării, aprobarea rezultatelor, sumarul compartimentelor tezei

de doctorat.

Capitolul I **Analiza situației în domeniul implicațiilor doctrinare în materie de finanțe publice locale**, este constituit din patru paragrafe: 1.1. *Analiza materialelor științifice la tema tezei publicate în alte state*; 1.2. *Analiza materialelor științifice la tema tezei publicate în Republica Moldova*; 1.3. *Evoluția istorică a reglementărilor finanțelor publice locale*; 1.4. *Concluzii la Capitolul 1*. În acest compartiment s-a efectuat o analiză profundă a publicațiilor, studiilor realizate la tema tezei de doctorat, atât din țara noastră cât și din alte state. O atenție primordială este acordată publicațiilor din ultimii ani. Au fost analizate lucrările mai multor autori, printre care: D.D. Șaguna, I. Gliga, R. Stancu, E. Bălan, C. Oneț, D. Șova, M. Voican, V. Tabără ș.a. (România), N. Emelianov, R. Ignatov R., V. Rudov, N. Himiciova, V. Parîghina, Iu. Krohina ș.a. (Rusia), I. Pahomov, I. Babin (Ucraina), S.Cobăneanu, T.Cârnaț, Gr. Rusu, I. Creangă, A. Armeanic ș.a. (Republica Moldova), Sinassamy Ch., Zarca J.-C., Lalimiere P.(Franța), Malinowska-Misiag E., Misiag W.(Polonia), Wellisch D.(Germania) ș.a..

Accentul este pus pe principalele puncte de vedere în raport cu instituția finanțelor publice locale, precum și pe reglementările care le identifică. S-a întreprins o cercetare amplă a evoluției reglementărilor legale privind finanțele publice locale începînd cu anii 90 ai secolului trecut.

În Capitolul II intitulat **Administrarea finanțelor publice locale: repere conceptuale și principii** sunt incluse trei paragrafe: 2.1. *Repere conceptuale privind finanțele publice locale*; 2.2. *Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale*, care cuprinde două subparagrafe: 2.2.1. *Noțiunea, sistemul și caracteristica principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale*; 2.2.2. *Principiile procesului bugetar la nivel local*; 2.3. *Concluzii la Capitolul 2*. În cadrul acestui capitol au fost investigate reperele conceptuale privind finanțele publice locale, evidențiindu-se elementele structurale ale finanțelor publice locale. S-a realizat cercetarea sistemului principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale și a principiilor procesului bugetar la nivel local. Capitolul II este unul de importanță preponderent teoretică, dat fiind faptul că anume aici s-au pus accentele pe aspectele conceptuale (noțiuni, analiză, sinteză a materiei teoretice, aspectul istoric, legislativ etc.), ce caracterizează procesul de administrare a finanțelor publice locale.

Capitolul III, **Procesul bugetar la nivelul colectivităților locale**, este alcătuit din trei compartimente: 3.1. *Conceptul procesului bugetar la nivelul colectivităților locale*; 3.2. *Etapetele procesului bugetar la nivelul colectivităților locale*, care cuprinde patru subparagrafe: 3.2.1. *Elaborarea proiectelor bugetelor locale*; 3.2.2. *Examinarea și aprobarea bugetelor locale*; 3.2.3. *Executarea bugetelor locale*; 3.2.4. *Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară*; 3.3. *Concluzii la Capitolul 3*.

Acest capitol este unul de bază în care se realizează o cercetare detaliată a etapelor procesului bugetar la nivelul colectivităților locale. O atenție aparte se acordă bazei normative caracteristice procesului bugetar la nivelul colectivităților locale. Materialul inclus în acest capitol ne permite să venim cu mai multe propuneri de definiții și de *lege ferenda*.

Capitolul IV **Controlul procesului de administrare a finanțelor publice locale** cuprinde trei paragrafe: 4.1 *.Conceptul controlului procesului de administrare a finanțelor publice locale. Tipurile de control ale procesului de administrare a finanțelor publice locale;* 4.2. *Caracteristica controlului financiar al administrării finanțelor publice locale;* 4.3. *Concluzii la Capitolul 4.*

Capitolul dat este dedicat controlului execuției bugetare. Spre deosebire de capitolul precedent, în acest compartiment se cuprind, preponderent, aspectele cu valoare practică caracteristice procesului de administrare a finanțelor publice locale.

Concluziile generale și recomandările cuprind cele mai importante concluzii, recomandări și propuneri la care a ajuns autorul ca rezultat al cercetării temei alese pentru studiu.

Anexa include în sine trei tipuri de chestionare care au fost propuse spre a fi completate reprezentanților organelor administrației publice locale referitor la administrarea finanțelor publice locale.

1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL ADMINISTRĂRII FINANTELOR PUBLICE LOCALE

1.1. Analiza materialelor științifice la tema tezei publicate în alte state

Cu toate că, în general, problema finanțelor publice este studiată și analizată încă din timpul apariției primelor formațiuni statale, totuși despre finanțele publice locale, ca un compartiment structural important al finanțelor publice, se relatează de abia începând cu Revoluția Franceză din 1789, atunci când pentru prima oară s-a acordat o anumită autonomie comunelor din țara respectivă.

Analiza studiilor și investigațiilor din acest domeniu a arătat că ele se axează, în principal, pe cercetarea finanțelor publice centrale (bugetul statului, bugetul asigurărilor sociale de stat, datoria publică etc.).

Cercetări privind finanțele publice locale apar mai multe în ultimele decenii. Numărul mic de studii din Republica Moldova se explică prin faptul că ea a făcut parte până nu demult din fostul stat – URSS, căruia îi erau caracteristice principiile centralismului democratic, care reglementau numai unele aspecte ale autonomiei locale, în rest, totul era dirijat de la centru, inclusiv finanțele publice locale.

De aceea, în compartimentul de față, ne-am propus să examinăm îndeosebi materialele științifice care vizează tematica finanțelor publice locale cu prioritate din ultimii ani. Interesul cercetării lucrărilor științifice publicate în ultimii ani se impune din considerente obiective, având în vedere scopul acestui compartiment, și anume analiza gradului de cercetare al tematicii noastre de doctorat la etapa actuală în perimetrul doctrinei străine și autohtone.

Vom începe în ordine cronologică cu cercetarea publicațiilor științifice care se referă direct la tema tezei, după care vom investiga și materialele ce tangențial au abordat problemele finanțelor publice locale, luându-se în calcul țara de origine a publicațiilor științifice.

Investigația va debuta cu cercetarea materialelor științifice publicate în România. Astfel, un loc aparte printre publicațiile care se referă nemijlocit la tema tezei îl ocupă monografia profesorului român Emil Bălan *Administrarea finanțelor publice locale* apărută în 1999. În lucrarea sa autorul a scos în evidență, pe lângă alte aspecte, importanța principiului descentralizării administrative și a principiului autonomiei locale.

În opinia sa[6; p.9-10], finanțele publice locale constituie cel mai important instrument de transpunere în practică a principiului democratic al autonomiei locale, privit ca ansamblu de drepturi, pârghii și mijloace atribuite colectivelor locale și autorităților alese ale acestora, pentru a decide în probleme esențiale care afectează viața socială și economia. Originalitatea cercetării sale

rezultă, în mod deosebit, din analiza sub aspect comparat a diferitor modele de reglementare a administrării finanțelor publice locale din diferite țări.

Un capitol aparte se referă la finanțele publice locale din România, în care face o analiză amplă a principalelor venituri care se încasau în bugetele locale, stabilește corelația dintre bugetul de stat și bugetele locale prin prisma transferurilor, defalcărilor și împrumuturilor primite din aceste bugete. Cu toate că reprezintă o valoare științifică incontestabilă, fiind una din primele lucrări științifice apărute după Revoluția din 1989, totuși nu putem susține că cercetarea acestei teme este deplină. În lucrarea dată nu găsim referințe privitoare la etapele procedurii bugetare la nivel local și nici caracterizarea unei părți importante a bugetului local, anume cheltuielile bugetare locale.

Continuăm demersul nostru investigativ cu lucrările mai multor autori din domeniul jurisprudenței, care au editat manuale de Drept financiar pentru studenții facultăților de Drept din România și a celor în care se regăsește și câte un capitol dedicat finanțelor publice locale.

Manualul regretatului profesor român Ioan Gliga *Drept financiar*, ultima ediție, a apărut în 1998. În capitolul VII, intitulat „Bugetele unităților administrativ-teritoriale” este scoasă în evidență importanța individualizării bugetelor locale, fără a se exclude colaborarea administrațiilor județene, orășenești și comunale la repartizarea cheltuielilor și veniturilor, la completarea veniturilor și în execuția bugetară anuală, îndeosebi între bugetele județelor și bugetele municipiilor, orașelor și comunelor, din fiecare județ [30; p.327-350]. Autorul a caracterizat în mod separat procedura bugetară la nivelul colectivităților locale, competența autorităților publice locale în acest sens, referindu-se la legislația în vigoare care reglementa domeniul dat la acel moment.

Un alt manual apărut în 1998 este *Drept financiar public* de Radu Stancu. În capitolul IX al acestuia intitulat „Bugetele unităților administrativ-teritoriale” sunt caracterizate, într-un mod mai simplificat, procedura de aprobare și execuție a bugetelor locale, sursele principale de completare a veniturilor bugetelor locale, bugetelor județene, în parte făcându-se referință la legea privind finanțele publice, la prioritățile și domeniile de valorificare a mijloacelor bugetelor locale[158; p.165-170].

Un alt manual de Radu Stancu în colaborare cu Ioan Condor este *Drept Financiar și Fiscal Român*, apărut în anul 2002. Comparativ cu ediția precedentă, în această redacție, în capitolul III secțiunea V, autorii caracterizează în mod separat etapele procedurii bugetare locale, scot în evidență principalele responsabilități ale autorităților publice[24; p.100-110] în acest sens, cum ar fi: elaborarea și aprobarea bugetelor locale în termenele stabilite, încasarea și urmărirea impozitelor și taxelor locale, urmărirea execuției bugetelor locale, administrarea eficientă a bunurilor din proprietatea publică, stabilirea opțiunilor și priorităților în aprobarea și în efectuarea cheltuielilor publice locale etc.

Vom menționa că în ediția nouă a manualului este întreprinsă o analiză mai amplă a finanțelor publice locale, făcându-se trimitere la legea de bază care reglementează domeniul dat, și anume Legea finanțelor publice. Totuși, nu găsim aici o analiză și o prezentare a datelor statistice din practică, probabil din motivul că domeniului finanțelor publice locale îi este dedicat doar un capitol din manual.

O altă publicație, care reflectă tangențial materia finanțelor publice locale este manualul de *Drept financiar* al autorului Emil Bălan apărut în anul 2003. În această sursă, finanțelor publice le este rezervat capitolul VI, intitulat „Reglementarea finanțelor publice locale”. Acest capitol reia multe idei din monografia apărută în anul 1999 *Administrarea finanțelor publice locale*. Spre deosebire de monografie, în manual autorul face o analiză complexă a compartimentelor bugetului local: veniturile și cheltuielile bugetare, fapt realizat în conformitate cu prevederile legale pentru anul 2003. Autorul caracterizează fiecare dintre etapele procedurii bugetare la nivelul colectivităților locale[7; p.79-100]. Deși autorul a introdus mai multe nuanțe noi privitor la domeniul finanțelor publice locale, totuși subiectul respectiv nici în această sursă nu este îndeajuns caracterizat, în special la compartimentul etapelor procedurii bugetare. Autorul, ca și majoritatea colegilor săi, se limitează doar la prevederile legale existente. Lipsește însă o analiză amplă care ar permite formularea unor propuneri ori stabilirea unor carențe ale legislației în vigoare.

Prezintă un interes vădit pentru studiul nostru cursul *Dreptul finanțelor publice. Partea generală* de Cristina Oneț, datată cu anul 2005. Avându-l ca dascăl pe eminentul profesor universitar dr. Ioan Gliga, autoarea s-a referit în partea a doua a manualului la „dreptul bugetar”, despre care credem că este un început în a recunoaște că există o subramură a dreptului finanțelor publice cu aceeași denumire.

Este notoriu faptul că în sursa dată au fost prezentate, ori de câte ori a existat ocazia, părerile tuturor autorilor din domeniul abordat, făcându-se aprecieri la adresa lor și prezentând argumentele personale atunci când se disociază de unele teze. Autoarea elaborează definiții proprii și pune în valoare tot ceea ce era de remarcat în sursele din trecut. Astfel, găsim aici una din primele definiții ale bugetului local, alta decât cea legală [122; p.102-103]. Și anume: *bugetul local – programul prin care se prevăd și se aprobă veniturile și cheltuielile anuale ale unei unități administrativ-teritoriale, destinate realizării sarcinilor administrative ale colectivităților locale și satisfacerii nevoilor publice de interes local, program ce se adoptă printr-o hotărâre a autorităților publice locale competente*.

De asemenea, autoarea face o caracteristică a etapelor procedurii bugetare locale într-un mod asemănător cu ceilalți autori. În opinia noastră, modalitatea de elucidare a problemelor dedicate finanțelor publice locale este una aproape ideală pentru un manual complex de drept financiar.

Un alt izvor care prezintă interes deosebit este cursul universitar de *Drept financiar public*, autori Dan Drosu Șaguna și Dan Șova. În ceea ce-l privește pe primul autor, Dumnealui a avut mai multe manuale editate începând cu anii 1993, 1994, 1997, 2000 etc. Din acest considerent, ne vom opri doar asupra ultimei ediții a manualului (2007). În lucrarea în cauză autorii consacră finanțelor publice locale un capitol separat, și anume capitolul V, în care fac o caracterizare a principiilor procedurii bugetare. Originalitatea respectivei lucrări științifice rezidă în faptul că etapele procedurii bugetare la nivelul colectivităților locale sunt reglementate și caracterizate în paralel cu etapele caracteristice bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat[162; p.81-110]. Dar, la fel ca și majoritatea savanților din acest domeniu, și autorii elucidând și caracterizând etapele procedurale ale bugetelor locale, se limitează doar la prevederile legii de specialitate – și anume Legea finanțelor publice locale, din 2006.

Monografia *Principiile cadru ale administrației publice locale* de Mădălina Voican se referă tangențial la tema tezei[180; p.221]. Pentru studiul nostru prezintă interes faptul că autoarea analizează detaliat principiile-cadru ale administrației publice locale: principiul descentralizării, autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității, legalității și principiul consultării cetățenilor. Lucrarea are o structură logică bine definită și cuprinde multe exemple practice. Se analizează în special principiile descentralizării și autonomiei locale, care ne vor fi utile pentru studierea și inițierea în principiile autonomiei financiare și descentralizării financiare.

Lucrarea *Dreptul colectivităților locale* publicată de Corneliu Manda și Cezar C.Manda în 2008[113; p.539] conține un studiu aprofundat al principiilor dreptului colectivităților locale, organizarea și funcționarea autorităților publice locale, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale. Fiind o lucrare dedicată în totalitate administrației publice locale, ne-am fi așteptat ca autorii să acorde o atenție sporită atribuțiilor în domeniul finanțelor publice locale ale autorităților locale și să nu se limiteze doar la cele expuse în legislația de specialitate în vigoare.

Util pentru cercetarea noastră este și manualul de *Drept financiar* de Rada Postolache (2009)[134; p.109-147]. Lucrarea conține un capitol aparte dedicat finanțelor publice locale în care se caracterizează fiecare etapă a procedurii bugetare locale, cu o analiză amplă a celor două compartimente ale bugetului local: veniturile și cheltuielile bugetare. La fel, se fac referințe la noțiunea de criză bugetară și factorii care o determină, controlul execuției bugetare, care se atribuie și la finanțele publice locale.

Într-o anumită măsură are legătură cu cercetarea pe care o efectuăm și lucrarea *Administrarea finanțelor publice și a bugetului* a autoarei Maria Andrada Georgescu (2009)[40; p.183-272]. Interes pentru cercetarea noastră reprezintă capitolul despre principiile procedurii bugetare. Sunt binevenite exemplele elucidate referitor la încasarea veniturilor bugetelor locale pentru anii 2006-

2008 în România.

În monografia *Finanțele publice și controlul în administrația publică locală* (2009)[166], Vasile Tabără autorul într-un mod specific, cu multe date statistice și aprofundat caracterizează principiile și etapele procedurii bugetare locale, depășind statuările legale expuse în acest sens. Sunt prezentate rolul și responsabilitățile ordonatorilor de credite ai bugetelor locale, menționându-se că în folosirea cu maximă eficiență a resurselor financiare, materiale și umane un rol important îl au atât autoritățile deliberative, cât și cele executive.

Este consemnabilă poziția cum că descentralizarea administrației publice duce la descentralizarea financiară, fără de care nu se poate realiza. Descentralizarea administrației publice duce, de asemenea, la creșterea resurselor financiare ale autorităților administrației publice locale, aspect ce impune perfecționarea controlului financiar în scopul creșterii eficacității și eficienței în utilizarea acestor resurse. Un subiect important tratat în monografie este capitolul cu privire la controlul financiar în administrația publică locală.

Un interes aparte pentru studiul pe care îl realizăm prezintă și manualul *Drept financiar public. Drept bugetar* de Monica Amalia Rațiu (2013)[151; p.105-108]. În această lucrare găsim o caracteristică succintă a principiilor privind finanțele publice locale, în baza legii cu același titlu a României.

Dintre manualele mai noi vom menționa *Drept financiar* de Cosmin Flavius Costăș, Mircea Ștefan Minea (2015)[29; p.223-268]. Partea a treia a manualului, intitulată „Finanțele publice locale”, conține o introducere în acest domeniu, caracteristica succintă a etapelor procedurii bugetare la nivel local, o analiză succintă a veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale. Nou este faptul că se analizează elemente ale finanțelor publice locale din alte state, cu exemple practice, care pot fi utile și pentru țara noastră, în perspectiva aderării la Uniunea Europeană.

Domeniul care este supus cercetării prezintă anumite trăsături specifice. Aceasta se datorează faptului că finanțele publice sunt considerate de mulți specialiști o ramură economică, pe când noi, la fel ca și alți autori, considerăm finanțele publice o ramură de drept. Acest lucru poate servi drept punct de dezbateră pentru eventuale alte cercetări în literatura de specialitate. Noi însă vom trata și opiniile savanților și specialiștilor din domeniul economic, care într-o măsură mai mică sau mai mare se referă la studiul de față. Astfel, ne vom referi la cursul *Finanțe publice* apărut în anul 2004, curs îngrijit de un grup de autori, care îl au în frunte pe Iulian Văcărel[179; p.570-582].

În capitolul intitulat „Bugetele locale” este expus principiul autonomiei locale în baza Cartei Europene a Autonomiei Locale, cu evidențierea locului bugetelor locale în cadrul bugetului consolidat pe baza exemplelor mai multor state. Analizând partea de venituri și de cheltuieli ale bugetelor locale, precum și procedura bugetară la nivelul colectivităților locale, autorii în mare

măsură se limitează la prevederile legale care elucidează domeniul dat.

O publicație semnificativă care conține referiri și la tema lucrării de față, este monografia intitulată *Bugetul public și contabilitatea unităților bugetare* de Emilian Drehuță, Gheorghe Neamțu și Elena Voicu [39]. Pe lângă elementele de bază ce caracterizează finanțele publice locale, și anume: principiile finanțelor publice locale, procedura bugetară la nivelul colectivităților locale, în acest curs se face o analiză amplă a unui compartiment important al economiei naționale, și anume contabilitatea. Deși este mai mult caracteristic domeniului economic, contabilitatea, cu trecerea la economia de piață, odată cu aprofundarea principiului autonomiei financiare este tot mai mult prezentă în cadrul administrației publice locale. De aceea, autorii se referă pe larg la competențele autorităților publice locale în acest sens, conlucrarea lor cu organele financiare, bancare și contabile, astfel încât execuția bugetelor locale să se desfășoare într-un ritm normal.

Deși structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova diferă de cea a Rusiei, totuși pentru o cercetare complexă considerăm necesară cunoașterea practicii acestei țări, care este o federație. E de menționat că subiecții care alcătuiesc o federație au un cerc mult mai larg de obligații și drepturi, inclusiv în domeniul administrării finanțelor publice locale. De aceea, unele prevederi și soluții pot fi implementate și în cadrul statelor unitare, și anume acelea care pot servi la o mai bună și eficientă dezvoltare a domeniului finanțelor publice locale.

Un prim izvor în acest sens, care se atribuie și la domeniul nostru de cercetare, este monografia *Местное самоуправление* de N. Emelianov (1997)[194]. Ea conține o analiză amplă a tuturor reformelor care au avut loc în Rusia de-a lungul timpului, referiri la structura autorităților publice ce activează la nivel local. Privitor la finanțele publice locale, se atrage o mare atenție surselor de completare și formare a bugetelor locale, se prezintă pe larg experiența mai multor state. Monografia nu descrie însă competența autorităților publice în ceea ce privește procedura bugetară locală, drepturile și obligațiile lor la fiecare etapă a procedurii bugetare, colaborarea cu autoritățile centrale, colaborare care este absolut necesară și utilă pentru statele federative.

În monografia purtând aceeași denumire semnată de V. Ignatov și V. Rudov din 2003[195; p.196-227], în care se întreprinde o analiză amplă a reformelor din administrația publică locală care au avut loc în Rusia începând cu anul 1991, succesele obținute și principalele curențe, obstacole de dezvoltare. Autorii se referă pe larg la sursele de formare a bugetelor locale, evidențiind lacunele din legislație, care nu permit autorităților publice locale să dispună de suficiente resurse financiare. Pentru a rezolva această problemă, ei expun un șir de propuneri, printre care: colaborarea autorităților locale cu organele centrale federative; înlăturarea curențelor apărute în legislație: în Codul Fiscal și Legea cu privire la bazele financiare ale autoadministrării locale în Federația Rusă; transmiterea competențelor autorităților publice locale fără o susținere financiară etc.

În monografia *Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации* a autorului V. Barancikov (2005)[192] sunt evidențiate rolul și importanța apariției și reglementării unui asemenea domeniu, cum este administrația publică locală. Referindu-se la finanțele publice locale, autorul face o trecere în revistă a actelor normative aprobate în această perioadă, a lacunelor și posibilităților de înlăturare a lor. În opinia sa, baza materială și financiară ale unităților administrativ-teritoriale este una importantă și primordială pentru Federația Rusă în următorii ani, având în vedere că Federația Rusă a ratificat Carta Europeană a autonomiei locale în anul 1998, iar aceasta promovează dreptul autorităților publice locale la resurse financiare suficiente de care să poată să dispună liber.

Finanțele publice locale și-au găsit reflectarea nu doar în sursele monografice, dar și în manualele de drept financiar, editate în Rusia, și care sunt semnate de N. Himiciova, V.Parâghina și A. Tedeev, Iu. Krohina ș.a.

N. Himiciova (2005)[202] în capitolul dedicat relațiilor bugetare vorbește în principal despre drepturile bugetare ale tuturor subiecților investiți cu aceste drepturi. Lucrarea descrie procedura bugetară la nivelul întregii federații, caracterizează structura și organizarea bugetară a Federației Ruse. Sunt scoase în evidență drepturile pe care le au autoritățile publice locale în legătură cu raporturile juridice bugetare.

Lucrarea lui V. Parâghina și A. Tedeev (2006)[197; p.103-118] este concepută și realizată după criterii științifice și conține o examinare riguroasă a rapoartelor juridice bugetare, a drepturilor bugetare ale tuturor subiecților din Federația Rusă. O atenție deosebită, acordă autorii relațiilor interbugetare care apar între autoritățile publice de toate nivelurile. Se fac referințe și la carențele reformei în domeniul finanțelor publice locale, se sugerează căile de depășire a lor, pentru a atinge un nivel de descentralizare financiară cât mai eficientă. Tot în această lucrare, găsim date veridice despre partea de venituri și de cheltuieli ale bugetului federal, despre subiecții federației și, ce-i mai important, despre bugetele locale. Nici una dintre aceste lucrări nu conține o caracterizare detaliată a etapelor procedurii bugetare la nivelul colectivităților locale.

Manualul *Финансовое право России* (2007) de Iu. Krohina[196; p.183-307], ca și alte izvoare publicate în Federația Rusă, conține un capitol destul de vast dedicat dreptului bugetar, pe care autorul îl consideră o subramură a dreptului financiar. El analizează amply organizarea bugetară a Federației Ruse, se referă la veniturile și cheltuielile bugetare, la fel și la raporturile interbugetare apărute între diferiți subiecți ai federației. O atenție deosebită se acordă procedurii bugetare. Noutatea științifică a lucrării, în opinia noastră, rezidă în faptul că autorul este printre primii care caracterizează, deși într-o formă simplistă, procedura bugetară la nivelul autorităților publice locale (sau cum este prevăzut pentru Federația Rusă – din veriga a 3-a). Procedura bugetară este alcătuită din

patru etape (elaborarea, examinarea și aprobarea, executarea și încheierea execuției bugetare), în același timp evidențiind că acestei proceduri îi sunt caracteristice principiile utilizate atât la nivelul federației, cât și la nivelul subiecților federației, cu luarea în considerare a tradițiilor și obiceiurilor locale.

Un manual de drept financiar editat în 2007 în Ucraina este cel al autorului I. Pahomov [201; p.54-95].

În capitolul dedicat relațiilor bugetare, se realizează o caracteristică a sistemului și structurii bugetare a Ucrainei, a principiilor procedurii bugetare și, nu în ultimul rând a procedurii bugetare. Domeniul finanțelor publice locale, este abordat tangențial atunci când autorul se referă la organizarea bugetară la nivel local, la drepturile și obligațiile autorităților locale. În manual nu se acordă suficientă atenție domeniului finanțelor publice locale. În același timp, valoarea științifică a lucrării date este mare și ea ne permite să ne informăm despre relațiile bugetare stabilite în Ucraina.

În manualul autorului ucrainean Ig.Babin *Dreptul bugetar al Ucrainei*[191] se caracterizează pe larg veniturile și cheltuielile bugetare, procesul bugetar, controlul execuției bugetare. Menționăm că autorul tratează aceste domenii la nivelul întregului stat și doar tangențial abordează problema la nivel local. Acest studiu ne duce spre ideea ca în timpul apropiat și în Republica Moldova ar putea fi studiat în mod separat compartimentul drept bugetar.

În continuare noi ne vom axa pe monografii și publicații ale autorilor din țările Uniunii Europene, ce prezintă un interes vădit, mai ales prin prisma aspirațiilor statului nostru spre valorile europene. Astfel, în lucrarea *Finanțele publice* autorul francez Jean-Claude Zarcă a rezervat câteva capitole compartimentului finanțele publice locale, examinând principiile finanțelor publice locale, separând și examinând în detaliu etapele elaborării, adoptării și executării bugetelor locale. La fel, în această lucrare autorul descrie structura bugetelor locale (veniturile și cheltuielile locale), precum și controlul finanțelor publice locale. Făcând o analiză a acestei lucrări, am constatat că multe dintre aceste elemente corespund cu cele care sunt incluse în actele normative de specialitate din țara noastră, ceea ce ne permite să concluzionăm asupra asimilării valorilor europene de Republica Moldova [188; p.31-41].

Un alt manual francez de *Finanțe publice* este cel al lui Christophe Sinassamy [157; p.88-130]. În partea a doua a lucrării, autorul atrage o atenție sporită finanțelor publice locale și vorbește despre reformele colectivităților locale, caracterizează pe larg principiile finanțelor publice locale (anualității, unității, universalității și specializării bugetare), la fel tratează problema procedurii bugetare la nivel local, precum și controlului în domeniul finanțelor publice locale. Făcând o generalizare a acestui studiu, remarcăm că atât prevederile teoretice cuprinse în literatura noastră de specialitate (România, Republica Moldova), cât și aspectul legal cuprins în actele normative ale

Republicii Moldova sunt foarte asemănătoare cu cele cuprinse în literatura franceză de specialitate.

O lucrare referitoare la tematica noastră dintr-o altă țară europeană o reprezintă manualul autorilor polonezi Malinowska-Misiag Elzbieta, Misiag Wojciech *Finanțele publice în Polonia* [111; p.551-632]. În capitolul vast dedicat finanțelor administrației publice locale acest domeniu este tratat prin prisma actelor normative, cum ar fi legile cu privire la autoguvernarea municipală, autoguvernarea județeană, autoguvernarea regională. Amplu sunt elucidate veniturile și cheltuielile bugetelor locale, subvențiilor și dotațiilor din partea bugetului de stat, un rol deosebit fiind atribuit procedurii bugetare la nivel local cu etapele ei caracteristice.

Concluzionând, remarcăm că și elementele structurale ale finanțelor publice locale ale unei țări Europene cum este Polonia sunt foarte asemănătoare cu cele reglementate în legislația noastră.

În cele din urmă ne vom referi la un studiu din Germania *Teoria finanțelor publice în statul federal* a autorului german Dietmar Wellisch [190]. În această lucrare autorul vorbește despre importanța principiului descentralizării financiare pentru statele federative, în comparație cu statele unitare, membre ale Uniunii Europene, atrage atenție asupra principiului subsidiarității deciziilor, care presupune că numai acele funcții care nu pot fi satisfăcător îndeplinite de către statele membre ar trebui să fie atribuite organelor UE.

Din lucrare aflăm că sarcina de consolidare a autonomiei fiscale a administrațiilor locale este o prioritate atât în Germania, cât și în alte țări ale UE.

Analiza celor relatate sugerează concluzia că tematica finanțelor publice locale pentru țările UE, este una dificilă, deoarece din componența Uniunii Europene fac parte atât state federale cât și unitare, totodată fiecare stat dispune de anumite tradiții în formarea bugetelor, dar și în administrarea lor.

1.2. Analiza materialelor științifice la tema tezei publicate în Republica Moldova

Odată ce Republica Moldova a devenit un stat independent, a început o cale grea și anevoioasă a reformelor și transformărilor în societate în diferite domenii. Nu face excepție nici domeniul finanțelor publice locale.

Un aport considerabil în stabilirea și efectuarea reformelor în domeniul administrației publice locale, eventual și în domeniul finanțelor publice locale l-a avut și îl mai are Catedra de Drept Constituțional și Drept administrativ a Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova, în prezent Departamentul Drept public, care a contribuit și contribuie în diverse moduri la realizarea lor, în special, prin publicații științifice.

Profesorul Sergiu Cobăneanu publică în anul 2000 articolul *Noțiunea și conținutul științific al*

principiului constituțional al autonomiei administrației publice locale[17; p.159-163]. Conceput și publicat în contextul unei noi reforme administrativ-teritoriale, lucrarea constituie corolarul unei munci asidue, care vine să explice importanța unui principiu de bază al administrației publice locale, și anume principiul autonomiei locale, principiu consfințit și în Carta Europeană a Autonomiei Locale, pe care Republica Moldova a ratificat-o în anul 1998. În acest articol, autorul printre primii evidențiază suportul financiar al unei autonomii locale, menționând că principiul autonomiei locale poate fi realizat cu susținerea financiară a colectivităților locale. Considerăm că acest articol a fost unul de bun augur, care a stat la baza cercetărilor ulterioare în domeniul finanțelor publice locale.

În anul 2002, un alt profesor, dl Grigore Rusu publică articolul științific *Unele concepții privind administrația publică locală în Republica Moldova*[155; p.9-11]. În el, se menționează că administrația publică locală este exercitată în majoritatea absolută a colectivităților locale și constituie una dintre cele mai utile activități, fiind realizată în scopul satisfacerii cerințelor majore ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Autorul se referă pe larg la principiul autonomiei locale, menționând că acest principiu reprezintă o cucerire chiar și în țările cu un sistem democratic stabilit de mult timp. Deși ia în dezbateră numai un singur aspect al domeniului nostru de cercetare, acest articol își are rolul său aparte pentru studiile din domeniu.

O importanță științifică deosebită îl are manualul *Finanțele publice locale, rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale* al autoarei Tatiana Manole, datând din 2003 [114]. Este un studiu complex, în care finanțele publice locale sunt prezentate ca o parte componentă a finanțelor publice naționale, ce se caracterizează printr-un proces de descentralizare a competențelor Guvernului și ale autorităților publice locale în ceea ce privește repartizarea veniturilor și delimitarea competențelor la efectuarea cheltuielilor. Finanțele publice locale sunt abordate prin prisma creșterii autonomiei locale în plan financiar, în același timp, subliniindu-se că autonomia financiară necesită descentralizarea.

Un loc aparte îl ocupă procedura bugetară la nivelul colectivităților locale, făcându-se o analiză amplă a fiecărei etape procedurale. Pentru prima dată în literatura de specialitate autohtonă este evidențiat rolul sistemului trezorerial în ceea ce privește execuția de casă a bugetelor locale. Valoarea științifică a respectivei lucrări rezidă într-un studiu amplu, ce include exemple practice cu referire la practica statelor dezvoltate în domeniul obținerii unei autonomii financiare reale.

La tema tezei se atribuie și manualul de *Drept administrativ* semnat de Maria Orlov și Ștefan Belecciu[126; p.79-104] și Cursul de Drept administrativ, autor Ion Creangă, ambele publicate în 2005.

În aceste lucrări este rezervat câte un capitol aparte sistemului autorităților publice locale, în

care sunt reflectate principiile ce stau la baza funcționării administrației publice locale, mai cu seamă principiile autonomiei locale și descentralizării, competența autorităților publice locale în domeniul finanțelor publice locale.

Cursul de *Drept administrativ*[31; p.221-236] este totalmente consacrat administrației publice locale. Autorul, în compartimentul având ca temă finanțele publice locale examinează într-un mod mai detaliat principiile ce stau la baza autonomiei financiare, prezentând și câteva exemple practice, structura bugetelor locale. El acordă atenție și procedurii bugetare la nivelul colectivităților locale.

Vom menționa că aceste surse tratează lucrurile doar din punctul de vedere al legislației în vigoare, fără a se expune opinii proprii.

În anul 2005, profesorul Sergiu Cobăneanu publică articolul *Administrația publică locală în Republica Moldova*. Prezintă interes pentru investigațiile noastre partea a doua a articolului, unde autorul în concretizarea principiului autonomiei locale, vorbește despre pilonul acestei autonomii și, anume: echilibrul dintre organizarea, funcționarea, competențele autorităților publice locale și resursele financiare disponibile[16; p55-63]. Autorul indică mai multe lacune din legislația de specialitate care influențează negativ gradul de autonomie financiară reală al autorităților publice locale, printre care: amestecul autorităților publice centrale (Ministerul Finanțelor) în elaborarea și executarea bugetelor locale, la fel și în cadrul controlului execuției bugetare etc.

Importanță prezintă și articolul științific al aceluiași autor Sergiu Cobăneanu, în coautorat cu Elena Bobeică *Autonomia financiară în activitatea autorităților publice locale*[18; p.193-197]. Interesul acestui articol constă în faptul că autorii au tratat principiul dat începând cu momentul de când Republica Moldova a devenit stat independent, referindu-se și la planul de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. Ei analizează toate recomandările Consiliului Europei, inclusiv: definirea în detalii a responsabilităților primului și celui de-al doilea nivel al autorităților publice locale, în vederea prevenirii suprapunerilor responsabilităților dintre acestea, sau cu responsabilitatea autorităților centrale, revizuirea sistemului actual de calculare și distribuire a sumelor transferurilor financiare de la autoritățile centrale la cele locale etc. Lucrarea conține propuneri privind modificarea legislației în scopul sporirii ponderii veniturilor proprii în bugetele locale pentru a reduce dependența financiară a colectivelor locale față de cele centrale.

În articolul științific *Unele considerații privind descentralizarea financiară*[20; p.7-11] sunt cercetate evoluția, aspectele caracteristice principiului descentralizării administrative, inclusiv a descentralizării financiare, acest ultim aspect referindu-se la Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă (2006). Făcând această analiză, autorii se referă la lacunele pe care le conține legea nominalizată, și anume: prevederile ce vizează regulile transferului de competență sunt doar niște prevederi generale; noțiunea de capacitate administrativă este una incompletă, dat

fiind faptul că se axează doar pe un singur indicator – cota-parte a cheltuielilor administrative; pentru a asigura un proces consecutiv și eficient de descentralizare în Republica Moldova este necesar un cadru legal coerent, care ar conține un mecanism real de descentralizare și ar stabili etapele de implementare.

O sursă tangențială obiectului de referință este manualul de *Drept financiar* de Alexandru Armeanic [2; p.152-198]. În această lucrare autorul include un capitol intitulat „Bugetele unităților administrativ-teritoriale”, în care face analiza principiului autonomiei financiare, a veniturilor și cheltuielilor bugetare locale, caracterizează procedura bugetară la nivelul colectivităților locale, evidențiind patru etape: elaborarea, adoptarea, executarea și încheierea execuției bugetare. Deși autorul face trimitere la Legea finanțelor publice locale, referitor la etapele procedurii bugetare, el omite să caracterizeze una dintre etapele procedurii bugetare: încheierea execuției bugetare.

Manualul *Administrația publică* de Mihail Platon[129; p.401-540] descrie principiile constituționale ale administrației publice locale, rolul autorităților publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. El conține o analiză amplă a Cartei Europene al Autonomiei locale și a importanței ei pentru dezvoltarea Republicii Moldova. De asemenea, autorul dă o definiție a noțiunii de buget și o caracteristică succintă a etapelor procedurii bugetare la nivel local.

O altă lucrare care abordează și unele aspecte ale domeniului finanțelor publice locale este cursul de *Drept constituțional* [15; p.493-507] a dlui Teodor Cârnaț care cuprinde un capitol aparte intitulat „Autoritățile administrației publice locale”. În acest capitol se relatează despre principiile administrației publice locale, care pot fi atribuite și domeniului finanțelor publice locale, la fel despre competența autorităților publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Vom remarca că autorul tratează materialul prin prisma prevederilor legale, lucru firesc.

O apariție relativ nouă (2012) este manualul *Drept administrativ* de Sergiu Cobăneanu, Elena Bobieca, Viorel Rusu. În acest manual autorii au rezervat trei capitole domeniului administrației publice locale în care sunt caracterizate principiile administrației publice locale, competența autorităților publice locale (primar, consiliile locale, raionale, președintele raionului) în special în ceea ce ține de administrarea finanțelor publice locale. Un moment important este faptul că autorii au examinat pe larg controlul în administrația publică locală, cu elemente de control al execuției bugetare[19; p.63-113].

Un alt studiu tangențial temei noastre de cercetare este realizat în manualul *Drept fiscal* al autorilor Vlad Vlaicu, Aurel Rotaru, Viorica Boaghi, Daniela Vidaicu. Astfel în tema nr.11 intitulată Reglementarea juridică a impozitelor și taxelor locale, se relatează despre competența autorităților publice locale, la fel se face o analiză amplă a impozitelor și taxelor locale, ca părți componente ale bugetelor locale[183; p.274-285].

Finalizând analiza lucrărilor științifice publicate în țară în materie de finanțe publice locale, vom spune că, deși sub aspect numeric sunt reduse, ele au o semnificație științifico-practică inestimabilă pentru patrimoniul doctrinar al Republicii Moldova. În opinia noastră, interesul autorilor față de domeniul dat va spori, chiar și din simplul motiv că la etapa actuală tot mai mult se acordă atenție armonizării legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, iar Republica Moldova este una dintre țările ce tinde spre integrarea în Uniunea Europeană, luându-și în acest sens și anumite angajamente, inclusiv în ceea ce vizează domeniul finanțelor publice locale. În afară de aceasta, în contextul modificărilor legale, domeniul finanțelor publice locale suportă și anumite modificări caracteristice unei instituții de drept.

1.3. Evoluția istorică a reglementărilor finanțelor publice locale

Evoluția specifică istorică a administrării teritoriului RM [174; p.343-349] a manifestat influență directă și asupra dezvoltării finanțelor publice și apare, cu precădere, după 1989, condiții în care Republica Moldova devine un stat independent și suveran, fapt constatat prin Declarația de suveranitate din 23 iunie 1990 și Declarația de independență de la 27 august 1991. Evoluția reglementărilor finanțelor publice locale de după 1989 a trecut prin trei mari faze de dezvoltare: *A. Perioada preconstituțională; B. Perioada constituțională; C. Perioada postconstituțională.*

Delimitarea acestor faze este necesară din considerentul existenței unei diferențe esențiale în reglementările finanțelor publice locale de până la adoptarea Constituției și ulterior acestui fapt.

A. Perioada preconstituțională se caracterizează prin adoptarea unei serii de acte normative, de natură să reglementeze eficient veniturile și cheltuielile locale, dar care prezintă, concomitent, vădite reminiscențe ale perioadei sovietice. În categoria acestor acte normative se include: 1.) Legea privind sistemul bugetar nr.381-XII din 29 noiembrie 1990; 2) Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635 din 10 iulie 1991.

Legea privind sistemul bugetar nr. 381-XII din 29 noiembrie 1990 reflecta particularitățile perioadei inițiale posttotalitariste și menținea în reglementările sale aceleași denumiri și structuri administrativ-teritoriale care au dominat perioada de până la 1989-1990, fapt explicabil din motivul nemodificării legislației care organiza din punct de vedere administrativ teritoriul RSSM. Prevederile legii, în general, se evidențiază o tendință de descentralizare a finanțelor publice, dar încă nu pe deplin afirmată.

Acest act normativ, în art.2 consacră importanța bugetelor locale, prin următoarea prevedere:

“ Sistemul bugetar include ca elemente independente bugetul republican și cele de autoadministrare locală, care mai poartă denumirea de bugete locale”.

A fost, prin urmare, o încercare de optimizare a procesului de formare și utilizare a veniturilor naționale, pe de o parte, iar pe de alta, a constituit o perspectivă de utilizare a acestora, inclusiv în folosul colectivităților locale, astfel încât acestea să contribuie, cu maximum posibilităților, la constituirea a ceea ce urma ulterior să fie cheltuit, adică, în ansamblu, a finanțelor publice.

Legea nr.381-XII din 29 noiembrie 1990 consacră un titlu aparte (IV) bugetelor locale.

Art.20 din acest act normativ prevedea că “Bugetele locale asigură cu mijloace bănești necesare efectuarea măsurilor pentru satisfacerea necesităților social-economice și culturale ale populației, finanțează teritoriilor din subordine”.

Întrucât orice buget, ca un plan elaborat de stat, de dezvoltare economică, în linii generale, prin intermediul autorităților sale competente, presupune două componente fundamentale - venituri și cheltuieli - legiuitorul, la acea perioadă, a considerat oportun a include, la aceste categorii, câteva direcții prioritare ale evoluției societății.

Astfel, la capitolul „venituri”, adică de surse ale finanțelor publice locale, prin Legea nr.381-XII, se includeau:

- 1) Încasările de pe urma impozitelor de la organizațiile de subordonare locală (inclusiv sovhozurile și colhozurile) și veniturile nefiscale stabilite conform legislației RSSM, de organele autoadministrării locale în limitele competenței lor.
- 2) plățile organizațiilor de pe teritoriul respectiv încasate sub formă de impozite (teritoriale) de beneficiu, conform normativelor aprobate de organele ierarhice superioare de stat;
- 3) vărsămintele organizațiilor (cu excepția celor din p.2) și ale populației, formate pe teritoriul Sovietului local respectiv conform legislației RSSM cu privire la impozite;
- 4) încasările de pe urma emiterii obligațiunilor împrumutului de către organele autoadministrării și din loterii;
- 5) subvențiile și dotațiile cu destinații speciale din bugetul superior;
- 6) O parte din veniturile vamale, ori din veniturile de la export-import, provenite de pe teritoriul respectiv;
- 7) împrumuturile primite din bugetul superior;
- 8) bani proveniți din rambursarea împrumuturilor acordate;
- 9) alte venituri.

Legea, însă, a specificat expres că veniturile bugetelor satelor și orașelelor se constituie din defalcările din beneficiul organizațiilor situate pe teritoriul orașelelor, din impozitul pe venit încasat, de la cetățenii care lucrează în aceste organizații și locuiesc în sate și orașe.

Astfel, a fost făcută o diferențiere normativă directă a surselor de finanțare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, deosebindu-le de cele ale raioanelor și orașelor.

Veniturile obținute din sursele prevăzute legislativ urmau a fi orientate spre asigurarea cu resurse financiare a direcțiilor și domeniilor prioritare de dezvoltare socială din teritoriul respectiv.

A fost acordată o importanță deosebită sferei sociale, satisfacerii necesităților fundamentale ale populației unității administrativ-teritoriale în scopul asigurării și menținerii unui anumit nivel de dezvoltare socio-culturală, existent la etapa anului 1990 și orientării societății spre o prosperare în domeniul cultural-artistic, științific, sportiv.

Prin simpla includere în reglementările Legii nr.381-XII, a prevederilor referitoare la utilizarea resurselor financiare locale, în scopul achitării unor credite sau împrumuturi și creării fondurilor de rezervă, s-a consacrat dezvoltarea economică inegală a colectivităților locale, dar s-a încercat, concomitent, o asemenea organizare a finanțelor publice locale a unei unități administrativ-teritoriale care să asigure sau, după caz, să fie asigurată prin mijloacele bănești ale altor structuri teritoriale cu propria lor organizare juridică.

Legea privind sistemul bugetar nr.381-XII din 29 noiembrie 1990 a stabilit posibilitatea sovietelor locale de constituire a fondurilor de rezervă, ceea ce asigură o anumită uniformitate de reglementări financiare în perioada dată.

Elaborarea proiectului bugetului local și examinarea lui erau organizate de Comitetul executiv al Sovietului local, de deputați ai poporului și urmau să de desfășoare până la 1 decembrie a anului precedent.

Proiectul bugetului centralizat al raionului, orașului era prezentat de Comitetul executiv respectiv Sovietului raional sau orașenesc de deputați ai poporului. Comisiile permanente ale sovietelor de deputați ai poporului examinau în prealabil proiectul bugetului, pregăteau și prezentau ulterior avize asupra lui. Examinarea și aprobarea bugetului raional, orașenesc, bugetului centralizat al raionului, orașului, determinarea normativelor defalcărilor în bugetele inferioare din impozitele și veniturile teritoriale era în competența Sovietului local. Proiectele de bugete erau aprobate de Sovietele respective pe baza avizelor prezentate de Comisiile permanente.

Era prevăzută și posibilitatea de formare a bugetelor suplimentare, ținându-se cont de executarea bugetului pe perioada respectivă, pentru finanțarea acțiunilor deosebit de importante, neprevăzute în bugetul local, sau în caz de insuficiență a alocărilor pentru anumite scopuri.

Darea de seamă cu privire la executarea bugetului local era întocmită de Comitetul executiv al sovietului respectiv și examinată de Comisiile permanente ale acestuia, care prezintă un aviz asupra acestuia și o aprobă. Dările de seamă trebuiau să fie examinate până, cel târziu, la 1 martie a anului care urmează după perioada de dare de seamă.

Astfel, Legea a prevăzut expres modul de constituire și utilizare a bugetelor locale pentru evitarea abuzurilor, evaziunilor și în scopul unei mai bune asigurări a teritoriului, utilizându-se, în

acest scop, cel mai eficient mijloc financiar - finanțele publice locale.

O altă încercare de realizare a existenței eficiente a finanțelor publice locale a fost făcută prin Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635 din 10 iulie 1991.

Grupul de lucru pentru elaborarea proiectului de lege a RSSM Cu privire la bazele autoadministrării locale menționa că este necesară reforma administrativ-teritorială pentru „a ușura activitatea administrativă și controlul asupra administrației locale”, ceea ce impune implicit și un control asupra finanțelor publice locale.

În art.2 al acestui act normativ, se stipulau, în paralel cu principiile „asigurării, respectării legislației și democratismului, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, îmbinarea electivității cu confirmarea și numirea în funcție în procesul formării organelor autoadministrării locale”, și principiile „asigurării autogestiunii economice”, „îmbinarea intereselor locale cu cele ale republicii” și “autonomia în stabilirea relațiilor contractuale între unitățile administrativ-teritoriale și diferite persoane fizice sau juridice”.

Astfel pentru prima dată în evoluția Republicii Moldova ca stat independent și suveran s-au consacrat principii democratice ale organizării teritoriale, care presupuneau și autonomia financiară locală.

Art.10 al acestei legi, reglementa direct categoria „resurselor financiare” locale, stabilind, că „resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale sunt formate din buget, fonduri extrabugetare și alte mijloace bănești”.

În fiecare an, organul autoadministrării locale forma, aproba și executa în mod independent bugetul teritoriului respectiv în interesul populației. Amestecul organelor ierarhic superioare în acest proces se stabilea imperativ prin lege, ca fiind interzis.

Legea stipula expres sursele de formare a finanțelor publice locale. Rolul primordial se acorda impozitelor de la populație, impozitelor și taxelor locale, defalcărilor de la impozitele de stat teritoriale, care erau încasate sub formă de impozite pe circulația mărfurilor și de impozit pe beneficiul întreprinderilor și organizațiilor ce nu intrau în gospodăria locală. Art.9 stabilea că “gospodăria locală reprezintă totalitatea întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor ce funcționează pe teritoriul unității administrativ-teritoriale”. În calitate de “venituri”, apăreau și cele rezultate din subvențiile din bugetul republican și județean, creditelor bancare pe baza condițiilor și de plată.

Concomitent, limita legală a constituirii finanțelor publice locale nu a fost determinată, deoarece art.10 prevedea și posibilitatea derivării acestora din alte venituri și impozite.

Esențialmente diferit de perioada sovietică, apare posibilitatea constituirii de fonduri de rezervă, a căror surse de acoperire erau soldurile disponibile ale bugetului local, obținute la sfârșitul anului din contul depășirii veniturilor și economiei la cheltuieli, precum și din alte venituri mobilizate în

procesul examinării și aprobării bugetului respectiv.

În componența autorităților locale mai era, pe lângă posibilitatea creării fondurilor de rezervă, și cea de acumulare și utilizare a mijloacelor și fondurilor extrabugetare în scopurile și modul prestabilit. Era acordată și prerogativa concentrării, pe bază de cotă-parte, a mijloacelor bugetare și extrabugetare la persoanele juridice și fizice de pe teritoriul respectiv, cu acordul acestora, pentru rezolvarea problemelor de interes comun, precum și cea a folosirii creditelor bancare, luarea și acordarea împrumuturilor, organizarea și emiterea acțiunilor.

Astfel, Legea a admis și a atribuit reprezentanților colectivităților locale, organizați în autorități, dreptul de a gestiona, în dependență de necesitățile practice, finanțele publice locale, într-o măsură care ar putea fi apreciată ca o formă inițială a autonomiei locale, care presupune și autonomia financiară. La fel, în art.11 al Legii privind bazele autoadministrării locale a fost prevăzut și dreptul organelor autoadministrării locale de aplicare a pârghiilor economice locale de reglementare a prețurilor economice locale, de reglementare a prețurilor, taxelor, impozitelor, balanței bugetare etc.

B. Perioada constituțională

Modificarea esențială a relațiilor social-economice din stat a impus necesitatea elaborării unui act normativ cu forță juridică supremă, care ar pune bazele unei noi orânduiri și care ar fi corespuns realității existente, cel puțin într-o măsură mai mare decât Legea fundamentală anterioară.

Astfel, la 27 august 1994 a intrat în vigoare **Constituția Republicii Moldova**, care proclama, chiar în art.1 că “Republica Moldova este un stat suveran, independent, unitar și indivizibil”, realizându-se concomitent tendința de încadrare într-o economie de piață liberă. La Titlul IV al Constituției, intitulat “Economia națională și finanțele publice”, nu există prevederi care să se refere la finanțele publice locale. Totuși, reglementări ale acestor categorii ale finanțelor publice pot fi întâlnite și deduse din ansamblul consacrărilor constituționale.

Art.127, reglementând proprietatea, prevede, în alin.3, că „Proprietatea publică aparține statului, unităților administrativ-teritoriale”, iar art.130 stabilește că „Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”.

Deosebit de importantă este și norma de la art.131, care stipulează că „Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor, satelor”, prin care însuși textul constituțional a recunoscut importanța deosebită, pentru economia națională, în general, a finanțelor publice locale.

Reglementări în domeniu, deși nu exprese, pot fi deduse din dispozițiile Capitolului VIII, cu titlul „Administrația publică”, ce în art.109 proclamă principiile de bază ale administrării publice locale și în categoria cărora include: *autonomia locală; descentralizarea autorităților administrației*

publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Din numărul acestora, se referă direct la finanțele publice, în primul rând, autonomia locală, care reglementează atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Anume acest ultim aspect permite a include la capitolul “autonomie” și pe cea financiară, fapt care mai poate fi dedus și din alin. 2 art.112, care prevede că: “Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din state și orașe”.

Din ansamblul acestor reglementări, rezultă că autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de bunurile proprietate publică sau privată ale raioanelor, satelor, orașelor. În plus, autonomia locală, în general, are drept fundament economic sfera patrimonială proprie pe care colectivitățile locale o gestionează ca un autentic proprietar, în condițiile legii. De altfel, autonomia locală, fără existența acestui fundament material și fără libertatea de a-l gospodări potrivit nevoilor proprii ar însemna doar afirmarea unui principiu pur teoretic și fără relevanță pe planul acțiunilor practice.

În garantarea tuturor prevederilor constituționale, inclusiv cele ce visează finanțele publice locale, art.7 prevede că “ Nici o lege și nici un act juridic care contravine prevederilor constituției nu are forță juridică”.

Întrucât Constituția are statut de Lege fundamentală, menirea ei era și este de a pune bazele și a determina principiile generale ale organizării societății și statului care urmau să fie detaliate printr-o serie de alte acte normative care trebuiau să reglementeze fiecare domeniu în mod separat. O detaliere, în acest sens, a existat în perioada postconstituțională, în privința finanțelor publice locale.

C. Perioada postconstituțională

Etapa dată se caracterizează prin elaborarea unor acte normative noi, adaptate la principiile constituționale ale autonomiei și descentralizării.

Legislativ această fază de dezvoltare a finanțelor publice locale se particularizează prin prevederile:

- 1) Legii privind administrația publică locală nr. 310 din 07 decembrie 1994;
- 2) Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847 din 24 mai 1996;
- 3) Legii privind administrația publică locală nr. 186 din 06 noiembrie 1998;
- 4) Legii privind administrația publică locală nr. 123 din 18 martie 2003;
- 5) Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006;
- 6) Legii privind finanțele publice locale nr.491 din 9 iulie 1999;
- 7) Legii privind finanțele publice locale nr. 397 din 16 octombrie 2003;

8) Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar- fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Apare, astfel, un număr relativ mare de încercări de reorganizare a teritoriului, în vederea unei mai bune administrări a acestuia, fapt exprimat prin adoptarea într-o perioadă de nouă ani a trei acte normative diferite privind administrația publică locală.

1) Prima, în acest sens, a fost **Legea privind administrația publică locală nr.310 din 7 decembrie 1994**. Prin textul acestui act normativ Republica Moldova a trecut din nou la raioane, pentru a se realiza concordanța cu reglementările constituționale, precum și s-a realizat menținerea în calitate de structuri teritoriale a orașelor, cărora prin art.3 al Legii li s-a acordat statutul de persoană juridică, specificându-se expres faptul că acestea dispun și de patrimoniu propriu, condiție esențialmente necesară existenței unei asemenea calități.

Pentru realizarea acestor prevederi, precum și a celor din Constituția Republicii Moldova (art.109), în art.5 al acestei Legi a fost prevăzută posibilitatea dirijării de către autoritățile administrației publice locale a finanțelor publice locale, în vederea asigurării necesităților populației din teritoriul respectiv. Potrivit art.73 din Legea privind administrația publică locală, resursele financiare ale satului (comunei), orașului (municipiului) și raionului se constituie din mijloace bugetare și extrabugetare.

În fiecare an, autoritatea locală urma să formeze, să aprobe și să execute în mod independent bugetul unității administrativ teritoriale în interesul colectivității locale, fiind absolut interzisă imixtiunea autorității ierarhic superioare în acest proces.

Raporturile dintre bugetul de stat și bugetele raioanelor, orașelor (municipiilor), satelor (comunelor) trebuiau să fie reglementate printr-o lege specială.

Veniturile autorităților administrației publice locale se constituiau din resursele realizate pe teritoriul din subordine. Consiliile locale urmau să asigure veniturile la bugetul unității administrativ-teritoriale, prin stabilirea de taxe și impozite locale, dar și din alte resurse.

Veniturile încasate suplimentar în executarea bugetului, precum și economiile făcute la cheltuieli, la fel ca și în legea din 1991, urmau să rămână la dispoziția autorităților administrației publice locale.

Cheltuielile bugetare se puteau aproba numai în limita resurselor de finanțare disponibile, iar împrumuturile – doar dacă autoritățile publice locale garantau acoperirea și rambursarea lor.

Veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale erau prevăzute pentru fiecare an financiar la bugetele respective, aprobate de consiliu, care puteau prevedea și crearea unui fond de rezervă, din care, după necesitate, se acordau credite.

Legislativ, unitățile administrativ-teritoriale beneficiau de autonomie financiară și de autonomie în coordonarea finanțelor publice, iar dată fiind importanța ultimelor în viața economică locală,

acțiuni în vederea realizării acestei autonomii puteau întreprinde doar autoritățile reprezentative locale.

2) **Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847 din 24 mai 1996** a încercat o concretizare a prevederilor actului normativ anterior, incluzând o reglementare specială referitoare la bugetele unităților administrativ-teritoriale, în titlul III, art.44.

Potrivit alin.1 al acestui articol, bugetele unităților administrativ-teritoriale asigură cu resurse financiare efectuarea măsurilor pentru satisfacerea necesităților social-economice și culturale ale populației și pentru dezvoltarea teritoriului din subordine.

Veniturile și cheltuielile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se sistematizează în conformitate cu Clasificația bugetară, prevăzută la art.7 al aceleiași legi care presupune că Clasificația bugetară include clasificația veniturilor bugetare, precum și clasificația funcțională, organizațională și economică a cheltuielilor bugetare.

Totuși, legea nu a reglementat expres procedura în cazul elaborării și executării bugetelor unităților administrativ-teritoriale, aceasta urmând a fi prevăzută într-un act normativ special, care detaliază nu numai procedura, dar și esența finanțelor publice locale. Este vorba de Legea privind finanțele publice locale.

Includerea în același act normativ a prevederilor referitoare la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și a bugetelor locale a fost făcută în scopul consacrării principiului constituțional, conform căruia toate aceste “categorii” de bugete formează, în ansamblu, bugetul public național.

3) **Legea privind administrația publică locală nr.186 din 06 noiembrie 1998** a menținut principiile constituționale ale autonomiei locale și autonomiei administrative (ultimul nu e prevăzut expres în textul constituțional).

Autonomia administrativă, în sensul art.1 al acestei legi, semnifică „Dreptul autorităților administrației publice locale de a dispune toate măsurile pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor pe plan local”.

Capitolul X al Legii reglementa administrația finanțelor publice prin cinci secțiuni, care sistematizau corespunzător: Venituri; Cheltuieli; Aprobarea și executarea bugetelor; Fondurile extrabugetare.

Art. 89 stabilea că autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse financiare proprii, suficiente, proporțional cu competențele ce le revin conform legii, de care pot dispune liber în interesul colectivității locale.

Astfel, bugetele județelor erau formate din:

- bugetul județean, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării

funcțiilor ce sunt în competența județului în ansamblu sau a funcțiilor delegate de guvern;

- bugetele locale - bugetul satelor (comunelor), orașelor și municipiilor din teritoriul județului;

Bugetul unității teritorial-autonome presupune unele particularități, reieșind din statutul acesteia, cuprinzând:

- bugetul central al unității teritorial-autonome, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența unității respective în ansamblu, sau care îi sunt delegate de Guvern;
- bugetele locale (a satelor, orașelor și municipiilor din teritoriul unității autonome).

Legea mai specifică și componența bugetului municipiului Chișinău, aceasta presupunând:

- bugetul municipal;
- bugetele locale (ale satelor, orașelor ce formează suburbia municipiului Chișinău).

Bugetul fiecărei unități administrativ-teritoriale include bugetele instituțiilor publice din teritoriul respectiv, care sunt susținute financiar de autoritatea administrației publice.

Sistemul bugetar al unităților administrativ-teritoriale impune determinarea veniturilor și cheltuielilor bugetare respective.

4) Legea privind administrația publică locală nr. 123 din 18 martie 2003 pe lângă dispozițiile generale ce țin de competența autorităților publice locale (printre care regăsim și cele referitoare la finanțele publice locale), consacră un capitol separat (XI) – administrării finanțelor publice locale. Aici se menționează că autoritățile publice locale au dreptul la resurse financiare proprii suficiente, că cel puțin o parte din aceste resurse trebuie să provină din impozite și taxe locale, sprijinul unităților administrativ-teritoriale mai slabe din punct de vedere financiar ș.a..

5) Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 reglementează domeniul pe care îl cercetăm, fiind în mare măsură o continuitate al legii precedente. Și actul normativ dat consacră un capitol aparte (XI , art.81) administrării finanțelor publice locale. În această normă este stipulat faptul, că procesul bugetar și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și doilea sunt independente unul față de altul, precum și față de bugetul de stat. La fel că autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie, distinctă de cea a statului și că este interzisă orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare, necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective.

6) Legea privind finanțele publice locale nr. 491 din 9 iulie 1999 stabilește că veniturile provin din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație.

Totalitatea acestor venituri se putea forma din sursele indicate la art.4 la Legii în care intră încasările directe și integrale de la veniturile din vânzarea apartamentelor către cetățeni, din vânzarea pământurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale; impozitele și taxele

locale, impozitul privat, impozitul pe venitul persoanelor fizice, precum și venitul din activitatea de întreprinzător a persoanelor juridice din teritoriul respectiv, încasările din vânzarea bunurilor confiscate, impozitul pentru folosirea resurselor naturale, taxa pentru patenta de întreprinzător. Legea face diferență în privința surselor de proveniență a veniturilor, în dependență de faptul dacă bugetele sunt ale satelor, orașelor, municipiului Chișinău, delimitările realizate purtând, totuși, un caracter relativ, întrucât existau foarte puține particularități de constituire a mijloacelor bugetare, majoritatea acestora, sub aspect legislativ, coincideau.

Odată acumulate, resursele financiare urmau a fi repartizate, după destinație, pe categorii de cheltuieli, fiind absolut necesare funcționării instituțiilor publice și altor servicii din teritoriu.

Cheltuielile anuale ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, potrivit alin.2, art.6, al Legii, se puteau aproba numai în limita resurselor financiare disponibile, neexcluzându-se, totuși posibilitatea contractării de împrumuturi.

Cheltuielile aprobate în bugetele locale reprezintă limite maxime care nu pot fi depășite, iar contractarea de lucrări, servicii, bunuri materiale și efectuarea de cheltuieli se poate realiza, de către ordonatorii de credite numai cu respectarea limitelor aprobate.

Prin lege a mai fost interzis și dreptul guvernului de a obliga autoritățile administrației publice locale să efectueze cheltuieli suplimentare, fără să le aloce totodată mijloacele corespunzătoare, necesare îndeplinirii noilor obligațiuni.

Concomitent, consiliile unităților administrativ-teritoriale sunt responsabile de asemenea de stabilirea caracterului prioritar al propriilor cheltuieli și de aprobarea, în limita resurselor financiare disponibile, a unor cheltuieli neprevăzute de lege.

Art.7 al Legii privind finanțele publice locale prevede că de la bugetele satelor, orașelor, municipiilor, se finanțează amenajarea teritoriului, construcția și întreținerea în hotarele localităților respective a drumurilor, străzilor, podurilor, întreținerea instituțiilor publice (instituții preșcolare, școli primare, școli medii de cultură generală, gimnaziile ș.a.), finanțarea diferitor activități (pentru tineret, cultură fizică și sport, serviciile, stațiile și posturile de salvare pe apă); de la bugetele județene și bugetul central al unității teritorial-autonome se finanțează, în plus, construcția obiectivelor publice de importanță județeană sau pentru unitatea autonomă, întreținerea poliției municipale; stațiunile de combatere a bolilor animalelor, aparatul consiliului județean și al Găgăuziei, asigurarea obligatorie de asistență medicală, efectuată de către autoritățile locale, în calitate de asigurător al persoanelor neangajate, iar în privința veniturilor bugetului municipal Chișinău, acestea susțineau, în esență, aceleași categorii de activități.

Încasarea în termen a veniturilor bugetare și repartizarea mijloacelor obținute pe categorii de cheltuieli nu se poate realiza eficient în lipsa unei consacrări concrete și unice a acestora într-un act

normativ, denumit „buget local”.

Elaborarea proiectelor bugetelor locale se efectuează de către autoritățile administrației publice respective, dar ținând cont de prevederile alin.2 art.19 al Legii.

Totodată, Ministerul Finanțelor nu poate impune autorităților locale modificarea bugetelor, decât în cazul în care acestea contravin legii, politicii bugetar-fiscale a statului sau unor prevederi specifice pentru anul bugetar următor, care au fost aduse la cunoștință de către minister.

Primarul satului (comunei), orașului și municipiului examinează proiectul bugetului elaborat, și, cel târziu la data de 1 noiembrie și, printr-o dispoziție, îl prezintă spre aprobare consiliului local. Proiectul bugetului local trebuie să includă proiectul deciziei consiliului local privind aprobarea bugetului, anexele la proiectul de decizie (care vor cuprinde veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul următor, cotele taxelor și impozitelor locale, ce vor fi încasate în buget, limitele numărului de personal angajat în instituțiile publice finanțate de la buget și sumele mijloacelor speciale, ce vor fi încasate de către fiecare instituție publică finanțată de la buget, din executarea lucrărilor, prestarea serviciilor ș.a. activități desfășurate contra plată), alte date adiționale, la cererea consiliului local și nota explicativă la proiectul bugetului.

Consiliul local examinează proiectul bugetului în 2 lecturi, la un interval de cel mult 5 zile, urmând a-l aproba, cel mai târziu la data de 10 decembrie a fiecărui an.

Consiliul județean, al unității teritoriale autonome și al municipiului Chișinău aproba bugetele respective, până la data de 20 decembrie a fiecărui an.

Bugetele unităților administrativ-teritoriale aprobate de consiliile respective și ratificările la aceste bugete sunt date publicității în mod obligatoriu.

Dacă bugetul local nu a fost aprobat până la 31 decembrie, finanțarea cheltuielilor se efectuează lunar, proporțional mărimii de 1/12 parte din suma cheltuielilor conform clasificăției bugetare, pe anul bugetar precedent, până la aprobarea noului buget.

Execuția bugetelor locale presupune, în mod obligatoriu repartizarea lunară a veniturilor și cheltuielilor bugetare, în acest sens, art.25 al Legii stabilește că, în termen de 10 zile de la aprobarea bugetului local, contabilitatea centralizată a Primăriei solicită de la toate instituțiile publice, finanțate de la bugetul local, propuneri de repartizare pe luni a cheltuielilor aprobate în buget pentru instituția respectivă și a veniturilor ei provenite din executarea lucrărilor, prestarea serviciilor etc.

Controlul asupra corectitudinii execuției bugetelor locale se efectuează de organele financiare și fiscale ale Departamentului Control Financiar și revizie de pe lângă Ministerul Finanțelor.

Controlul excepțional din partea acestor autorități poate surveni dacă autoritatea administrației publice locale nu a rambursat toate obligațiile de plată pe termen scurt, până la sfârșitul anului bugetar în care a fost angajat împrumutul sau dacă, la un anumit moment pe durata anului bugetar,

împrumutul pe termen scurt al autorităților proprii pe care unitatea administrativ-teritorială prognozează să le încaseze pe durata anului financiar nu sunt returnate.

Departamentul Control financiar și revizie, va solicita, în condițiile unei verificări excepționale, autorităților publice locale respective să întocmească și să depună un plan de redresare prevăzut pe 12 luni.

Prin totalitatea prevederilor Legii privind finanțele publice locale s-a încercat o reglementare, pe cât de posibil, exhaustivă și expresă a procesului de constituire, utilizare și repartizare a mijloacelor financiare, însă la nivel local, în scopul asigurării existenței unui echilibru economic între toate unitățile administrativ-teritoriale și pentru a evita diferențierile de condiție socială între diferite categorii de populație.

7) Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16 octombrie 2003, deși este un act special, care ține exclusiv de finanțele publice locale, spre deosebire de cel anterior, totuși, cuprinde și un capitol aparte (IX) prin care determină statutul finanțelor publice locale. Aceste dispoziții legale prezintă un interes deosebit, mai ales în condițiile în care este singurul act care reglementează finanțele locale, după înfăptuirea unei noi reforme administrativ-teritoriale și revenirea, prin aceasta, la raioane, ca unități administrative de nivelul II.

Potrivit art.88 al Legii, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse financiare proprii suficiente, de care pot dispune liber în exercițiul lor, pe care să le administreze, în condițiile legii, conform principiilor autonomiei locale.

În mod obligatoriu, o parte din resursele financiare ale autorităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, al căror quantum este stabilit de consiliul local.

De asemenea, autoritățile locale urmează să fie consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor care urmează a fi alocate lor, precum și asupra modificărilor legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

În condițiile delegării de competență autorităților locale, acestea urmează a fi asigurate cu surse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței.

Sprijinul unităților administrativ-teritoriale mai slabe din punct de vedere financiar necesită utilizarea unor proceduri de repartizare financiară justă sau unor măsuri echivalente destinate corijării efectelor repartizării inegale a resurselor potențiale de finanțare și a sarcinilor ce le revin, iar criteriile de distribuire a suportului financiar acordat de stat trebuie să fie obiective și stabilite conform legii.

Nu se pot fi considerate aceste prevederi depline, însă la faza inițială a implementării practice a reorganizării teritoriului, existența lor admitea administrarea eficientă a finanțelor publice locale, formând concomitent temeiul legislativ al adoptării unui nou act normativ special, a unei alte Legi

privind finanțele publice locale, a cărei dispoziții ar corespunde situației administrativ-juridic existente practic la nivel local.

8) **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014** este actul normativ de bază care reglementează în modul cel mai aprofundat domeniul finanțelor publice și relațiilor bugetare. În ceea ce privește domeniul finanțelor publice locale, respectivul act normativ pune bazele de început ale relațiilor dintre bugetul de stat cu bugetele locale, tratează principiile bugetare, care sunt utile și domeniului finanțelor publice locale. La fel examinează componentele de bază ale procesului bugetar la nivel local, care sunt completate cu prevederile legii privind finanțele publice locale.

Împărtășind valorile europene, la 02 octombrie 1997 Republica Moldova a ratificat **Carta europeană privind exercițiul autonom al puterii locale** adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, în vigoare de la 02 februarie 1998.

Prevederile art. 9 al Cartei reglementează principiile de bază de organizare și funcționare a sistemului finanțelor publice locale.

După ratificarea Cartei, Republica Moldova și-a asumat obligația de a traduce în practică principiile expuse în art.9.

Carta impune părților regulile care garantează independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale.

Apreciind, cu titlu recapitulativ, evoluția reglementărilor legale privind finanțele publice locale în Republica Moldova, putem constata că transformările interne și internaționale au influențat direct condițiile de existență a elementelor „primare” ale finanțelor publice.

Totuși, deși ridicarea considerabilă a randamentului economiei naționale a constituit unul din factorii determinanți ai consolidării finanțelor locale, acesta nu a fost și unicul.

Timpul scurs a arătat că numai existența mijloacelor financiare generează prosperitatea, dar și eficiența lor. „De la centralism la autonomie și descentralizare” este sintagma care particularizează pe deplin evoluția reglementărilor finanțelor publice locale, în perioada 1990-2003, fapt care s-a materializat în prevederile legale și în situația de fapt.

Trecerea respectivă nu a fost făcută brusc, ci succesiv, urmărind anumite etape și respectând posibilitățile reale economice, juridice și sociale existente la momentul istoric concret.

1.4. Concluzii la Capitolul 1

1. Făcînd o concluzie generală pe marginea materialelor științifice consacrate tematicii tezei de doctorat, putem remarca, că printre oamenii de știință care au cercetat nemijlocit sau tangențial

problema finanțelor publice locale se numără: I. Gliga, E. Bălan, D.D.Șaguna, R. Stancu, Cr. Oneț, Iu.Văcărel, V. Tabără (România); H. Himiciova, V. Parâghina, A. Tedeev, Iu. Krohina (Rusia); I. Pahomov, I. Babin (Ucraina); S. Cobăneanu, Gr. Rusu, I. Creangă, A. Armeanic (Republica Moldova), Jean-Claude Zarca Christophe Sinassamy (Franța), Malinowska-Misiag Elzbieta, Misiag Wojciech (Polonia), Dietmar Wellisch (Germania) ș.a. Totodată, vom menționa că studiul realizat de specialiștii în domeniul economiei nu diferă esențial de studiile realizate de specialiștii din domeniul jurisprudenței.

Lucrările acestor autori au format baza științifico-teoretică a tezei noastre de doctorat, iar concepțiile care se regăsesc în studiile lor ne-au permis să identificăm probleme referitoare la diverse aspecte ale finanțelor publice locale cu care se confruntă doctrina. În același timp, investigația noastră este orientată în direcția dezvoltării unor concepții ori, dimpotrivă, își propune să polemizeze cu ele, în încercarea de a-i da lucrării un caracter științifico-aplicativ.

2. În opinia noastră, multe aspecte privind instituția finanțelor publice locale s-au analizat tangențial și superficial, impunându-se realizarea unui studiu monografic complex. Cu atât mai mult cu cât este vorba de un domeniu relativ nou pentru multe țări, care au fost afectate de multiple reforme radicale în ultimii 20 de ani. Ne referim aici la fostele republici unionale și la alte țări foste socialiste, care se confruntă cu probleme financiare majore la nivelul întregului stat și, cu părere de rău, atunci când se atinge problema finanțelor publice pentru autoritățile locale, în marea majoritate a cazurilor, aceste autorități sunt lăsate să se descurce singure.

3. Din analiza celor relatate putem concluziona că tematica finanțelor publice locale și pentru țările Uniunii Europene, este una problematică, deoarece în componența Uniunii Europene sunt atât state federale, cât și unitare, și fiecare dintre ele au anumite tradiții în formarea bugetelor, dar și în administrarea lor.

Studiul lucrărilor autorilor din țările Uniunii Europene ne permit să remarcăm că atât prevederile teoretice cuprinse în literatura noastră de specialitate (România, Republica Moldova), cât și aspectul legal cuprins în actele normative ale Republicii Moldova, se aseamănă cu cele europene.

Mai mult decât atât și elementele structurale ale finanțelor publice locale ale lor sunt asemănătoare cu cele reglementate în legislația noastră.

4. Ne asumăm responsabilitatea de a susține că domeniului finanțelor publice locale i s-a acordat o atenție sumară, motiv pentru care trebuie să recunoaștem că literatura de specialitate autohtonă este săracă în acest domeniu.

5. În aspect evolutiv reglementările legale privind finanțele publice locale în Republica Moldova, au suportat modificări sub influența transformărilor interne și internaționale.

Astfel, **scopul** principal al lucrării constă în realizarea unei cercetări doctrinare complexe a domeniului administrării finanțelor publice locale prin examinarea demersurilor juridico-practice pe care le cuprind finanțele publice locale, precum și în elaborarea unor recomandări privind perfecționarea legislației referitoare la procesul de administrare a finanțelor publice locale în vederea aplicării uniforme și corecte a reglementărilor normative în materie.

Pentru atingerea acestor scopuri, se impune realizarea următoarelor **obiective**:

- elucidarea și interpretarea conceptelor ce caracterizează procesul de administrare a finanțelor publice locale;
- cercetarea reglementărilor finanțelor publice locale din Republica Moldova sub aspectul evoluției istorice din momentul obținerii independenței;
- elaborarea unui sistem de principii ale procesului de administrare a finanțelor publice locale;
- caracterizarea detaliată a principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale și a principiilor procesului bugetar la nivel local;
- caracterizarea procesului bugetar la nivelul colectivităților locale;
- elucidarea diverselor aspecte ce țin de controlul procesului de administrare a finanțelor publice locale;
- analiza și estimarea cadrului juridic național și internațional privind finanțele publice locale și elaborarea propunerilor de *lege ferenda*;
- formularea recomandărilor în vederea perfecționării prevederilor legale referitoare la procesul de administrare a finanțelor publice locale.

Toate acestea pot fi realizate, printr-o implicație mult mai mare a teoreticienilor prin publicații și monografii noi în acest domeniu, prin conlucrarea teoreticienilor cu lucrătorii practici pentru ca aceste prevederi teoretice să nu rămână pur și simplu niște afirmații publicitare, care-și pierd esența pe rafturile bibliotecilor.

2. ADMINISTRAREA FINANTELOR PUBLICE LOCALE: REPERE CONCEPTUALE ȘI PRINCIPII

2.1. Repere conceptuale privind finanțele publice locale

Statul, ca formă complexă de organizare socială, pentru funcționarea și consolidarea sa a avut nevoie de susținere atât politică și socială, cât și economică, aceasta din urmă, odată cu apariția banilor, devenind susținere financiară. Anume fluxurile de bani direcționate de la contribuabili către stat au constituit finanțele publice incipiente. Inițial, aceste fluxuri de bani erau destinate în exclusivitate să susțină cheltuielile proprii de funcționare ale organizațiilor statale.

Cu timpul, prin extinderea atribuțiilor care i-au fost încredințate sau pe care statul și le-a arogat, fluxurile financiare au fost direcționate spre finanțarea unor cheltuieli tot mai variate și tot mai apropiate de cererea publică.

Într-o accepțiune mai largă, **finanțele** constituie totalitatea resurselor (fondurilor) bănești aflate la dispoziția colectivităților publice și a întreprinderilor particulare, destinate îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor acestora[156; p.31].

În vorbirea curentă, la fel și în literatura de specialitate, se folosesc mai multe expresii făcând parte din familia cuvântului finanțe, în sensuri apropiate sau diferite, după caz.

Cuvântul **finanțe** își are originea în limba latină provenind de la cuvintele *fiare* sau *finis*, care se traduc prin a termina, a încheia un diferend, o acțiune judiciară în legătură cu plata unei sume de bani. În secolele al XIII-lea și al XIV-lea se foloseau expresiile *finantio*, *financias* și *financia pecuniaria* în sensul de „plată în bani”[23; p.50].

În Franța, în secolul al XV-lea, se foloseau expresiile *hommes de finances* și *financiers* pentru denumirea arendașilor de impozite și a persoanelor care încasau impozitele regelui; *finance* însemna o sumă de bani și mai ales un venit al statului, iar *finances* întregul patrimoniu al statului. În limba germană, în secolele al XV-lea- al XVII-lea, se întâlneau expresiile *finanz*, care însemna plată în bani, și *finanzer*, care-l desemna pe cămătar. Cu timpul, cuvântul finanțe a căpătat un sens foarte larg, incluzând bugetul statului, creditul, operațiile bancare și de bursă, relațiile cambiale ș.a., adică resursele, relațiile și operațiile bănești. Actualmente, se identifică frecvent noțiunea de finanțe cu aceea de bani, venituri în bani, resurse bănești, creanțe și obligații de plată în bani, indiferent de subiectul acestora[179; p.31].

Vorbind despre finanțe, este necesar să facem distincție între finanțele publice și cele private.

Finanțe publice sunt fondurile bănești care se află la dispoziția autorităților publice având proveniență și întrebuințare publică (comună). În schimb, fondurile bănești asociate unităților

economice private sunt denumite *finanțe private*. Prin urmare, conceptul de finanțe publice se raportează la conceptul mai general al finanțelor ca o parte la un întreg.

M.L.Brown și P.M.Jakson consideră că „finanțele publice studiază raporturile dintre cheltuielile publice, sistemul de impozite și comportamentul agenților economici care sunt indivizii, familiile și firmele”[10; p.10-14].

O altă definiție tratează finanțele publice ca „o ramură a științei economice preocupată de identificarea și evaluarea mijloacelor și efectelor privitoare la politicile financiare ale guvernului. Această știință încearcă să analizeze efectele fiscalității și cheltuielilor publice asupra situației economice a indivizilor și a organizațiilor și să cerceteze impactul ei asupra economiei ca un întreg. De asemenea, ea este preocupată de examinarea eficienței măsurilor cuprinse în politicile financiare, direcționate spre atingerea anumitor obiective, și de dezvoltarea tehnicilor și procedurilor de sporire a acestei eficiențe”[5; p.350].

Alte definiții care prezintă interes pentru conceptul de finanțe publice formulează M.Duverger și P.Lalimière. Primul consideră finanțele publice o „știință care studiază activitatea statului în calitate sa de utilizator al unor tehnici financiare speciale: cheltuieli, taxe, impozite, împrumuturi, procedee monetare, buget etc.”[179; p.44].

Cel de al doilea autor arată că finanțele publice se ocupă cu „studiul mijloacelor prin care statul încearcă să realizeze, concomitent cu acoperirea cheltuielilor publice pe seama resurselor publice, intervenții în domeniul economic și social. De la studiul mijloacelor de acoperire a cheltuielilor publice, obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și veniturilor”[81; p.16-17].

Componentele structurale ale finanțelor publice au apărut și au evoluat de-a lungul timpului, fiind condiționate de creșterea necesităților bănești publice și de dezvoltarea economiei naționale.

Finanțele publice au următoarea structură: bugetul statului; cheltuielile bugetare; veniturile bugetare; bugetul asigurărilor sociale de stat; finanțele societăților comerciale cu capital de stat și ale instituțiilor publice; bugetele locale; datoria publică[163; p.21].

Potrivit prevederilor din art.3 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, finanțele publice sunt definite ca ansamblul relațiilor economice aferente formării și administrării resurselor bugetelor componente ale bugetului public național, a datoriei publice și a altor active publice.

Art.4 din aceeași lege stabilește că finanțele publice cuprind totalitatea resurselor financiare acumulate în numele statului și distribuite de către stat pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale.

În funcție de nivelul de administrare, finanțele publice se împart în finanțe administrate de

Guvern și finanțe administrate de autoritățile administrației publice locale.

Autoritățile publice centrale și locale asigură gestionarea finanțelor publice în conformitate cu principiile bunei guvernări stabilite prin Legea nr. 229 privind controlul financiar public intern din 23 septembrie 2010.

Acel compartiment al finanțelor publice care ne suscită în mod special interesul **este reprezentat de bugetele locale, care se includ în finanțele publice locale, sunt parte integrantă a finanțelor publice naționale.**

Finanțele publice locale se individualizează în cadrul finanțelor publice printr-o anumită complexitate, determinată de numărul unităților administrativ-teritoriale dintr-o țară, de nivelul lor de dezvoltare economico-socială, de particularitățile locale. Finanțele publice locale ocupă un loc important în ansamblul finanțelor publice datorită complexității și diversității acțiunilor socio-culturale, economice și serviciilor publice ce se desfășoară în cadrul unităților administrativ-teritoriale și răspunderii autorităților administrației publice locale pentru furnizarea unor servicii publice.

În sfera finanțelor publice locale se încadrează **bugetele locale**, finanțele instituțiilor publice locale finanțate din venituri proprii și subvenții din bugetul local, finanțele instituțiilor publice locale finanțate integral din venituri proprii, creditele externe și interne, veniturile și cheltuielile evidențiate în afara bugetului local. Sfera finanțelor publice locale este ilustrată de structura bugetului general al unei unități administrativ-teritoriale care reflectă: bugetul local, bugetul instituțiilor publice finanțate din venituri proprii și subvenții din bugetul local, bugetul instituțiilor publice finanțate integral din venituri, bugetul creditelor externe și interne, veniturile și cheltuielile evidențiate în afara bugetului local.

După cum se știe, bugetul local reprezintă instrumentul principal al autorităților administrației publice locale în vederea selectării priorităților de finanțare din strategiile de dezvoltare economico-socială ale localităților. Fundamentarea priorităților și a opțiunilor privind acțiunile social culturale, economice, serviciile publice care urmează să se finanțeze din bugetul local, precum și măsurile necesare în vederea încasării veniturilor se realizează în procesul elaborării și adoptării bugetului local.

Bugetul local constituie instrumentul principal de asigurare a autonomiei decizionale a autorităților administrației publice locale, de valorificare eficientă a resurselor locale și de îmbunătățire a utilizării fondurilor locale.

Bugetele locale reprezintă o componentă distinctă și autonomă în cadrul bugetului consolidat, care are o serie de raporturi cu bugetul administrației centrale de stat prin sumele defalcate și transferurile de care beneficiază autoritățile administrației publice locale.

Cuvântul „buget” își are originea în latinescul „*bulgo*” – a cărei semnificație este aceea de „*pungă cu bani*”. Ulterior, în Franța s-au folosit expresiile „*bouge*” și „*bougette*” cu sensul de săculeț. În Anglia, prin cuvântul „*budjet*” se înțelegea mapa de piele a Cancelarului Trezoreriei în care erau aduse în Parlament documente referitoare la situația veniturilor și cheltuielilor statului[8;p.20].

Asupra bugetului s-au dat numeroase definiții. În 1888, Paul Leroy Beaulieu scria: ” Un buget este un act de prevedere al veniturilor și cheltuielilor pe o perioadă determinată; un tablou evaluativ și comparativ al veniturilor de împlinit și al cheltuielilor de efectuat„[109; p.531]. Ad.Wagner (1883) definește bugetul ca un plan alcătuit în cifre, într-o ordine determinată, de obicei sistematic, privitor la intrările și ieșirile (veniturile și cheltuielile) probabile, în monedă sau valori monetare, care se vor produce în gestiunea economică a unui corp public pentru o perioadă următoare (un an); apoi el arată după aceste date cum sumele se balansează„[109; p.531].

Art.5 al decretului din 31 mai 1862 asupra contabilității publice din Franța spune: „ Bugetul este actul prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile ale Statului sau altor servicii pe cari legile le supun la aceleași reguli” [104; p.531].

Legea contabilității publice din România (1903) în art. 2 definește bugetul în felul următor: „Bugetul este actul prin care sunt prevăzute și prealabil aprobate veniturile și cheltuielile anuale ale Statului sau ale altor servicii publice” [109; p.532].

O veche sursă românească[116; p.559] definește bugetul drept actul în care sunt prevăzute și mai dinainte aprobate toate veniturile și cheltuielile Statului, județelor și comunelor.

La etapa contemporană, în literatura de specialitate, bugetul local este definit ca fiind programul prin care se prevăd și se aprobă veniturile și cheltuielile anuale ale unei unități administrativ-teritoriale, destinate realizării sarcinilor administrative ale colectivităților locale și satisfacerii nevoilor publice de interes local, program ce se adoptă printr-o hotărâre a autorității administrației publice locale competente[122; p.102].

Alți autori[154; p.175] definesc bugetul local ca programul ce cuprinde cheltuielile și veniturile anuale necesare funcționării instituțiilor administrativ-teritoriale și satisfacerii nevoilor publice de interes local, ce se aprobă de către consiliile locale și se adoptă printr-o hotărâre, în concordanță cu prevederile incluse în bugetul de stat pentru echilibrarea bugetelor locale.

Potrivit art.2 din proiectul Legii privind finanțele publice locale, bugetul local este definit, în sens restrâns, ca documentul prin care sunt aprobate în fiecare an resursele financiare și cheltuielile autorităților administrației publice locale[139].

În viziunea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, bugetul local reprezintă o totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate

pentru realizarea funcțiilor autorităților administrației publice locale la toate nivelurile.

Bugetele locale, în calitate de parte principală a finanțelor locale, reflectă cerințele de resurse financiare necesare realizării acțiunilor socio-culturale, economice, serviciilor publice și de dezvoltare din competența autorităților administrației publice, precum și pentru modul de procurare a resurselor financiare din cursul unui exercițiu financiar.

În conformitate cu prevederile Legii privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003, și anume art.2, finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sunt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

Structura finanțelor publice locale:

- 1) bugetele raioanelor, constituite din:
 - a) bugetul raional, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența raionului conform legislației în vigoare și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
 - b) bugetele locale - bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența raionului;
- 2) bugetul Unității teritoriale autonome cu statut juridic special, constituit din:
 - a) bugetul central al Unității teritoriale autonome cu statut juridic special, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența Unității teritoriale autonome cu statut juridic special conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
 - b) bugetele locale - bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența unității autonome cu statut juridic special;
- 3) bugetul municipiului Bălți, constituit din:
 - a) bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența municipiului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
 - b) bugetele locale – bugetele satelor (comunelor) din componența municipiului Bălți;
- 4) bugetul municipiului Chișinău, constituit din:
 - a) bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența municipiului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;

- b) bugetele locale – bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor din componența municipiului Chișinău.

Bugetul fiecărei unități administrativ-teritoriale include bugetele instituțiilor publice finanțate, integral sau parțial, de la bugetul respectiv.

Potrivit proiectului noii Legi privind finanțele publice locale, sistemul finanțelor publice locale este formulat mai succint. În conformitate cu art.3 din proiect:

(1) Sistemul finanțelor publice locale se constituie din:

- a) bugete locale de nivelul I – bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiului Bălți și municipiului Chișinău);
- b) bugete locale de nivelul II – bugetele raionale, bugetul municipal Bălți și bugetul municipal Chișinău, bugetul central al Unității teritoriale autonome cu statut juridic special;

(2) Sinteza bugetelor locale în ansamblu pe raion, municipiul Bălți, municipiul Chișinău și Unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special reprezintă sumarea bugetelor locale de nivelele I și II (cu excluderea operațiunilor consolidabile) din cadrul Unității administrativ-teritoriale respective.

În Moldova fiecare comună, oraș, municipiu și sector al municipiului Chișinău întocmește buget propriu, în condiții de autonomie. Ele reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității financiare a unităților administrativ-teritoriale respective.

În urma analizei definițiilor deja existente ale conceptului de buget local ne permitem să venim cu o definiție proprie. Așadar, **în opinia noastră prin buget local înțelegem programul prin care se prevăd și se aprobă veniturile și cheltuielile anuale ale unei unități administrativ-teritoriale, destinate realizării sarcinilor administrative ale colectivităților locale și satisfacerii nevoilor publice de interes local, program ce se adoptă printr-o decizie a autorității publice locale competente.**

Suntem adepții acestei noțiuni, care este de fapt foarte asemănătoare cu definiția propusă de D.P.Roman din următoarele considerente:

- aceasta este o noțiune complexă, deoarece scoate în evidență părțile structurale ale bugetului local, și anume partea de venituri și partea de cheltuieli;
- la fel în această noțiune se arată perioada pentru care se adoptă bugetul local – un an;
- aici găsim domeniile în care se întrebuintează fondurile cuprinse în aceste bugete care, deși sunt generale, ulterior sunt completate cu prevederile legale;
- în noțiunea dată se menționează că acest document financiar principal pentru o colectivitate locală se adoptă printr-o decizie a autorității reprezentative a colectivităților publice locale. Am

înlocuit noțiunea hotărâre prin noțiunea decizie ajustând-o la prevederile legale din țara noastră
(*n.a.*)

Reieșind din tematica tezei de doctor, dar și din obiectivele trasate în introducerea lucrării, menționăm că ne suscită interesul nu doar finanțele publice locale, dar în special, procesul de administrare a acestora.

După noi, conceptul de administrare a finanțelor publice locale, în literatura de specialitate autohtonă precum și în legislația națională nu este elucidat. Administrarea finanțelor publice locale presupune de fapt un proces care durează în timp, care implică anumite procedee de activitate a autorităților publice locale cu scopul, în primul rând, de a acumula resurse financiare pentru necesitățile autorității locale respective, dar și pentru a le utiliza cât mai eficient posibil. În acest context, propunem o definiție nouă de administrare a finanțelor publice locale.

Prin **administrarea finanțelor publice locale** înțelegem totalitatea procedeeelor și metodelor utilizate de autoritățile publice locale în vederea acumulării, utilizării și controlului resurselor de formare a finanțelor publice locale.

2.2. Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale

2.2.1. Noțiunea, sistemul și caracteristica principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale

Reforma sistemului de administrație publică locală completează efortul de elaborare și implementare a Strategiei de reformă a administrației centrale în Republica Moldova 2005[75], identifică principalele obiective de dezvoltare strategică în contextul convențiilor ratificate în raport cu comunitatea internațională, valorifică recomandările făcute autorităților centrale de către Congresul Puterilor Locale și Regionale ale Consiliului Europei, estimând totodată efortul necesar constituirii unui sistem modern de administrație publică în Republica Moldova.

Autoritățile locale descentralizate și autonome pot contribui mai eficient la combaterea sărăciei, furnizând servicii sociale spre grupurile cele mai vulnerabile, într-o manieră cât mai eficientă, flexibilă și inovativă. Descentralizarea reprezintă un instrument de mediere a conflictelor, asigurând structuri și modalități de participare democratică la guvernare. Administrarea descentralizată se înțelege și ca un transfer de sarcini, resurse și puteri de la stat spre nivelul primar și cel intermediar în cadrul unor relații de cooperare și solidaritate.

Creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale de nivelele I și II de administrare va contribui la sporirea bunăstării populației, utilizarea eficientă a resurselor financiare

proprii, perfecționarea mijloacelor de echilibrare, protecția legală a autonomiei locale. În cadrul procesului de perfecționare și inevitabilă transformare se va asigura redimensionarea unităților administrativ-teritoriale, modernizarea comunităților urbane și rurale ale țării pe baze echitabile și viabile economic, contribuind la consolidarea unui nivel regional de guvernare locală, pe criterii de raționalitate economică, reprezentare democratică și solidaritate funcțională.

În cadrul acestui proces se va accelera transferul de competențe administrative și economice de la nivelul central spre nivelul local și regional, descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice fiind evaluate prin criterii și instrumente de evaluare a gradului de satisfacție al cetățenilor față de serviciile publice care le sunt furnizate.

În decursul reformării administrației publice în Republica Moldova, aceasta trebuie să se ridice la nivelul standardelor europene, devenind mai eficace, mai transparentă, mai predictibilă, mai adaptabilă și mai responsabilă în fața colectivităților teritoriale.

Analiza actelor normative pentru perioada de după 1991 confirmă o evoluție crispată, în salturi și regrese, a structurilor prin care funcționează administrația publică locală. Cele mai multe schimbări s-au datorat în principal influenței externe (restricții financiare, ratificări de convenții obligatorii pe plan european, recomandări ale diferitor instituții internaționale, europene) și, mai puțin, internalizării unei necesități obiective pentru valorificarea potențialului descentralizării și autonomiei locale într-un stat democratic.

Lipsa de reformă a sectorului public, minimalizarea rolului autonomiei locale în sistemul politic, economic, social și administrativ al țării au făcut ca autoritățile centrale din Republica Moldova să se găsească, de regulă, în defensivă față de ideile și recomandările politice internaționale, sporind, în acest fel, gradul de conflict latent cu interesele obiective ale autorităților locale, cu asociațiile profesionale și societatea civilă. O anumită stagnare a dezvoltării locale și regionale a dus la utilizarea insuficientă a resurselor umane, administrative și economice.

Această stare de lucruri are ca efect conservarea unor teritorii în care legile aparent nu funcționează, în care procedurile de formulare a deciziilor de interes local, aglomerarea de responsabilități administrative fără acoperire bugetară și neonorarea de funcții primare legate de interesele și necesitățile colectivităților teritoriale creează condițiile pentru emigrarea populației din aceste localități; trezește nemulțumirea justificată a subiecților economici și contribuie la degradarea instituțiilor publice. Fără o reformă integrală a sistemului de administrare publică locală, această stare de lucruri nu poate fi ameliorată de la centru.

Pentru accelerarea reformei sistemului de administrație publică locală există motive serioase de ordin economic, social sau instituțional, pornindu-se de la necesitatea optimizării funcțiilor și resurselor gestionate în mod autonom de către autoritățile locale și a serviciilor statului gestionate

pe plan teritorial local până la aspirația de a confirma disponibilitatea țării de a fi integrată în structurile politice ale Uniunii Europene.

Sprijinindu-se pe forța principiilor de descentralizare și autonomie locală, reformarea administrației publice locale promovează o abordare sistemică a perfecționării serviciilor și atribuțiilor ce aparțin autorităților locale. Aceste schimbări pot fi realizate doar într-o perspectivă de lungă durată, într-un proces evolutiv și decisiv, urmând să transforme nu doar instituțiile, dar și normele, modelele de comportament și regulile informale care definesc funcționarea sectorului public.

O funcție strategică sub aspectul reformării autorităților locale o constituie autonomia finanțelor locale. În acest sens, este absolut necesară stabilirea unui cadru normativ favorabil autonomiei efective a finanțelor locale, ceea ce va întări stabilitatea bugetelor locale, va garanta predictibilitate și motivații pentru creștere economică, pentru mobilizare de resurse și participare efectivă a comunităților la restabilirea obiectivelor de interes public local.

Fiind evidențiate ca o direcție strategică de dezvoltare, finanțele publice locale formează o preocupare importantă pentru specialiștii în domeniu. Cum spuneam și anterior, la acest compartiment există prea puține studii monografice și chiar acte normative naționale ori internaționale.

Noi ne-am propus să elucidăm finanțele publice locale, sistematizând sursele de literatură referitoare la acest subiect.

Sistematizarea o vom face ținând cont de contextul actual de reformare a autorităților publice locale, de cadrul legal existent referitor la finanțele publice locale, pentru ca, în cele din urmă, să evidențiem un aspect practic neelucidat în literatura de specialitate, și anume aspectul ce ține de principiile care guvernează administrarea finanțelor publice locale, numindu-le ***principii ale procesului de administrare a finanțelor publice locale***.

Mai mult decât atât, pretindem a consolida aceste principii în cadrul unui sistem.

La etapa actuală, când Republica Moldova a acceptat cursul spre modernizarea sistemului de administrație publică, a adoptat o nouă viziune strategică pentru dezvoltarea sistemului de administrare publică locală, suntem mult mai motivați să punem în discuție subiectul finanțelor publice locale, inclusiv principiile ce le guvernează.

Rolul finanțelor publice în viața economică crește. În unele țări finanțele publice reprezintă un instrument important al politicii economice și sociale. Finanțele publice locale au caracter obiectiv în etapa actuală pe care o traversează țara noastră; însă elementele moștenite de la vechiul sistem, dificultățile cu care se confruntă autoritățile locale impun continuarea unei reforme corespunzătoare în domeniul finanțelor publice locale. Legislația în acest domeniu a suferit și ea un șir de modificări.

Una dintre temele prioritare ale actualei guvernări o constituie reforma administrației publice, un accent important fiind pus pe componenta financiară a ei. Pornind de la situația existentă și obligațiile sale internaționale asumate în domeniul dezvoltării autonomiei locale, Republica Moldova a realizat în ultimii ani o serie de acțiuni importante. În special, a fost adoptat Programul calendaristic de realizare a obligațiilor asumate față de Consiliul Europei, a fost creată o comisie parlamentară specială care, cu participarea societății civile din Republica Moldova, a elaborat un nou pachet de legi în domeniul autoadministrării locale și autonomiei locale. În anul 2006, au fost adoptate două legi noi: Legea descentralizării administrative și Legea privind administrația publică locală, urmând ca implementarea lor să fie realizată sub coordonarea Ministerului Administrației Publice Locale de atunci și a unor agenții publice centrale. Aceste acțiuni s-au făcut având drept bază o serie de principii, cele mai importante dintre ele fiind depolitizarea administrației; creșterea autonomiei locale, a capacității administrative, a profesionalismului și eficienței administrației publice locale în vederea îmbunătățirii calității serviciilor oferite cetățenilor. Tot aici la fel poate fi atribuită elaborarea Proiectului Legii cu privire la finanțele publice locale. Calitatea și importanța acestor legi a fost înalt apreciată de către reprezentanți ai Consiliului Europei[186]. Ulterior, la 25 iulie 2014, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Așadar, actele normative în vigoare conțin mai multe prevederi referitoare la administrația publică, finanțele publice locale și principiile de organizare a acestora.

Legea fundamentală, Constituția Republicii Moldova, în art.109 stipulează „Principiile de bază ale administrării publice locale”. Potrivit prevederilor acestui articol, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii:

- 1) principiul autonomiei locale;
- 2) principiul descentralizării serviciilor publice;
- 3) principiul eligibilității autorităților administrației publice locale;
- 4) principiul consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Aceste principii se referă evident și la finanțele publice locale, autonomia lor fiind declarată drept o direcție strategică în procesul de modernizare a sistemului administrației publice în Republica Moldova[185].

Prevederile în cauză le regăsim în art.3 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. Acest articol nu doar reconfirmă principiile fundamentale ale administrației publice locale, dar și elucidează faptul că autoritățile administrației publice locale printre altele „beneficiază și de autonomie financiară în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat”.

Este evident că autonomia locală fără un suport financiar adecvat ar rămâne o simplă declarație. Ținând cont de acest fapt, legiuitorul consacră în art.9 din aceeași lege suportul financiar al autonomiei locale: „Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii”.

Toate acestea ne permit să fim de acord cu opinia exprimată deja în doctrina de specialitate că „autonomia financiară nu este un principiu de sine stătător, ci doar unul din principalele instrumente de realizare a autonomiei locale”[127; p.80].

Pentru a garanta autonomia financiară, însă, legiuitorul a instituit mai multe principii fiind vorba despre:

- 1) dreptul de a dispune de impozite și taxe locale;
- 2) consultarea autorităților publice locale în materie de finanțe publice locale;
- 3) protejarea unităților administrativ-teritoriale mai slabe din punct de vedere financiar;
- 4) obiectivitatea subvențiilor și suporturilor acordate de stat;
- 5) acoperirea financiară a competențelor delegate de stat [31; p.221].

Aceste principii ce au legătură directă cu finanțele publice locale sunt cele indicate în art.3 din Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006. Descentralizarea serviciilor publice expusă ca un principiu constituțional, este totodată o modalitate a descentralizării administrative având la bază următoarele principii: principiul autonomiei locale; principiul subsidiarității, principiul echității; principiul integrității competențelor; principiul corespunderii resurselor cu competențele; principiul solidarității financiare; principiul dialogului instituțional; principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil; principiul responsabilității autorităților administrației publice locale.

O altă lege autohtonă, care însă nu specifică vreun principiu, dar care garantează autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale este Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003. Art.3 din Legea dată stipulează garanțiile autonomiei financiare: „Bugetele unităților administrativ-teritoriale... constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală.

Suma veniturilor aprobate (pronozate) și neîncasate în bugetul unității administrativ-teritoriale, precum și cheltuielile efectuate suplimentar de la bugetul acesteia nu se recuperează de la bugetul de alt nivel.

Veniturile încasate, în procesul de executare a bugetului, suplimentar la cele aprobate, precum și economiile de cheltuieli, cu excepția mijloacelor ce urmează a fi virate conform prevederilor din

prezenta lege, rămân la dispoziția autorităților administrației publice respective.

Orice delegare de competențe suplimentare din partea statului în persoana Guvernului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate.

Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale”.

Din această prevedere pe cale logică pot fi deduse câteva principii ce se raportează la finanțele publice locale, și anume:

- 1) principiul autonomiei financiare;
- 2) principiul consultării;
- 3) principiul acoperirii financiare a competențelor suplimentare legate de stat.

Art.22 din aceeași lege consacră principiul publicității prin următoarea prevedere: „Bugetele unităților administrativ-teritoriale, aprobate de către autoritățile reprezentative și deliberative respective, și rectificările la aceste bugete sunt date publicității în mod obligatoriu”.

Cele expuse mai sus sunt, în principiu, în concordanță cu prevederile Cartei Europene privind exercițiul autonom al puterii locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de Republica Moldova la 2 octombrie 1997, în vigoare de la 02 februarie 1998.

Semnatarii Cartei au pus la baza acordului lor următoarele premise:

- colectivitățile locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic;
- dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului European;
- la nivel local acest drept poate fi exercitat la modul cel mai direct;
- existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrare în același timp, eficientă și apropiată de cetățeni;
- apărarea și întărirea autonomiei locale în diferite țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe bazate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii;
- existența de colectivități locale înzestrate cu organe decizionale, constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.

La articolul 9 al Cartei, intitulat „Resursele financiare ale colectivităților locale” sunt expuse principiile care trebuie să stea la baza autonomiei financiare a colectivităților locale.

Astfel, Carta prevede dreptul colectivităților locale „la resurse proprii suficiente” (art.9 pct.1),

iar sistemele de prelevare pe care se bazează „trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă” (art.9 pct.4).

În acest context, sintagma „resurse suficiente” trebuie analizată în corelație cu necesitățile impuse de exercitarea competențelor, de realizarea unor servicii publice locale și eficiența utilității lor.

Carta privind exercițiul autonom al puterii locale recunoaște principiul proporționalității în stabilirea corelației optime dintre resursele financiare ale colectivităților locale și competențele prevăzute acestora de Constituție și lege (art.9 pct.2):

„Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legii” (art.9 pct.3), iar de resursele financiare, colectivitățile locale trebuie să poată dispune „în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor” (art.9, pct.1).

Unicul act normativ din Republica Moldova care deocamdată este la fază de proiect, dar care conține o normă expresă ce se referă la sistemul principiilor ce guvernează administrarea finanțelor publice locale este Proiectul Legii privind finanțele publice locale[139]. Art.2 pct.5 din acest Proiect are următorul conținut: „La baza elaborării, aprobării și executării bugetelor locale stau principiile legalității, autonomiei locale, descentralizării și autonomiei financiare, echilibrului, unității, realității, anualității, colaborării între autoritățile publice de diferite nivele, transparenței și publicității”. Acest Proiect de lege însă nu explică, spre deosebire de alte legi analogice din alte țări, de exemplu, România, conținutul principiilor expuse, deși din lectura Proiectului în cauză unele ușor pot fi deduse. Legea României privind finanțele publice locale nr.273/2006[96; p.267-329] în Capitolul II art.17-18 prevede principiile finanțelor publice locale și explicit relevă conținutul lor.

Astfel, legiuitorul român prevede următoarele principii: *principiul universalității (art.7); principiul transparenței și publicității (art.8); principiul unității (art.9); principiul unității monetare (art.10); principiul anualității (art.11); principiul specializării bugetare (art.12); principiul echilibrului (art.13); principiul solidarității (art.15); principiul autonomiei locale financiare (art.16); principiul proporționalității (art.17); principiul consultării (art.18).*

Un alt act normativ care conține prevederi referitoare la principiile finanțelor publice locale și care se referă și la țara noastră este Legea-model cu privire la principiile generale de organizare a finanțelor locale, adoptată la Sankt-Petersburg la Adunarea plenară a Asambleei Interparlamentare a țărilor-membre ale CSI prin Hotărârea nr.12-10 din 8 decembrie 1998.

În conformitate cu art.2 pct.2 din legea respectivă, „Formarea și executarea finanțelor locale se bazează pe principiile autonomiei, susținerii financiare din partea statului și al publicității”.

Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24 mai 1996, la 17 decembrie 2009, a fost completată cu Titlul 1/1 care stipula principiile bugetare, și anume:

principiul anualității; principiul unității monetare; principiul universalității; principiul unității; principiul specializării; principiul transparenței, însă la 01 ianuarie 2015 toate articolele care prevedeau aceste principii, cu excepția principiului universalității, au fost abrogate.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 în articolele 5-13 prevede următoarele principii: *principiul anualității; principiul unității monetare; principiul unității; principiul universalității; principiul balansării; principiul previzibilității și sustenabilității; principiul performanței; principiul transparenței; principiul specializării*.

Cele expuse mai sus ne permit să conchidem că finanțele publice locale, ca instituție a dreptului financiar, poate fi supusă unui sistem propriu de principii[168;p.48-50].

În opinia noastră, sistemul de principii se poate defini ca o *totalitate de principii caracterizate de anumite trăsături comune, ce posedă o coerență organică și formează un tot întreg*.

Principiile de drept sunt reguli de maximă generalitate care sintetizează experiența socială și asigură echilibrul dintre respectarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor. Sub aspect etimologic, noțiunea de principiu provine de la latinescul „*principium*” care are sensul de început, obârșie sau element fundamental[118; p.126]. Orice principiu este un început de plan ideatic, o sursă de acțiune. În domeniul logicii, principiile au un sens imperativ, indicând cum trebuie să gândim pentru a ne apropia de esența obiectului.

Principiile de drept sunt extrase din dispozițiile constituționale sau sunt deduse pe cale de interpretare din alte norme având rolul de a asigura echilibrul sistemului juridic cu evoluția socială.

Rezumând cele expuse, **considerăm** că **principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale** sunt principii ce caracterizează doar instituția finanțelor publice locale și nu întreaga ramură de drept. Finanțele publice locale, la rândul lor, ca instituție juridică reprezintă un ansamblu normativ organic articulat care reglementează un sector concret și durabil al vieții sociale, ansamblu alcătuit dintr-o totalitate de reguli juridice dirijate spre un scop comun[77;p.112].

Deci, **principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale** ca instituție juridică din cadrul dreptului financiar ca ramură de drept, în opinia noastră, *reprezintă o modalitate de coordonare a normelor juridice în cadrul sistemului, în jurul unei instituții cum este cea a finanțelor publice locale*.

Principiile **procesului de administrare a finanțelor publice locale** sunt caracterizate de următoarele **trăsături**:

1. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale sunt expuse în actele internaționale în domeniul administrației publice la care Republica Moldova este parte, în Constituția Republicii Moldova și în legislația națională în vigoare;

2. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale reprezintă idei de bază ce sunt reflectate în întreaga reglementare juridică de domeniu;
3. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale se pot prezenta fie sub forma unor axiome, fie sub forma unei deducții, fie sub forma unei generalizări de fapte;
4. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale sunt mobile, stabilitatea lor fiind relativă;
5. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale sunt principii instituționale, caracteristice instituției „finanțele publice locale”, parte integrantă a dreptului financiar.

Astfel, **după noi**, sistemul principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale este format din următoarele **principii**: *Principiul legalității*; *Principiul autonomiei locale*; *Principiul descentralizării*; *Principiul subsidiarității*;

Principiul legalității este unul dintre principiile ce stau la baza formării sistemului finanțelor publice locale. Acest principiu este expres prevăzut în Proiectul Legii privind finanțele publice locale nr. 397/2003 (art.2 alin.5), mai este enunțat și în Constituția RM (al.113 alin.3), la fel și în Legea privind APL nr.436/2006 (art.6 alin.2), atunci când se vorbește despre raporturile dintre autoritățile administrației publice locale. În afară de aceasta, toate actele normative ce au tangență cu finanțele publice locale deseori utilizează sintagmele „în condițiile legii”, „în cazurile prevăzute de lege”, „în conformitate cu prevederile legii”, „în baza prevederilor legale”, „stabilite conform legii” etc.

Vom menționa că principiul legalității, deși poate fi examinat ca un principiu fundamental caracteristic tuturor ramurilor de drept și instituțiilor juridice din cadrul acestora, are influență incontestabilă și asupra finanțelor publice locale.

Deși capătă aspecte din cele mai diverse, de la principiul clasic francez al legalității la conceptul englez de *rule of law*, legalitatea are în vedere subordonarea tuturor actelor administrației publice (inclusiv locale) față de cadrul legal în vigoare, privit *lato sensu*, deci incluzând principii generale de drept (altele decât principiul legalității). Ca atare, puterile exercitate de funcționari trebuie să aibă o bază legitimă, adică să se întemeieze pe autoritatea conferită de lege și să fie exercitate în limitele acesteia. Mai mult, activitatea administrației publice trebuie să urmărească punerea în aplicare a legii.

Principiul legalității stă la baza unui număr de principii derivate, precum principiul preeminenței legii, care exprimă faptul că administrația nu poate lua nici o măsură care să intre în contradicție cu legea sau să încalce domeniul rezervat legii. În ceea ce privește respectarea legalității în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa[187], observăm că realizarea acestui principiu este asigurată și prin recunoașterea unui drept al cetățenilor europeni la o bună administrare, astfel încât

fiecare cetățean are dreptul la un tratament echitabil și nediscriminatoriu din partea organelor administrative ale Uniunii, dar și ale statelor membre.

Consacrarea constituțională a acestui principiu cu referire la organele administrației publice (inclusiv locale) este stipulată în art.107,109-113 din Constituția Republicii Moldova, în virtutea căreia se stabilește că organele administrației publice sunt formate și dirijate în activitatea lor de lege.

Legea privind administrația publică locală în alin. 2 art.6 declară că raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale, printre alte principii, au la bază și principiul legalității.

O prevedere analogică conține și alin.3 art.113 din Constituția RM potrivit căreia, printre principiile ce stau la baza raporturilor dintre autoritățile publice locale este și principiul legalității (avându-se în vedere aici raporturile dintre autoritățile administrației publice de nivelul întâi și al doilea).

Asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale este declarată drept scop și al exercitării oricărui control administrativ asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale (alin. 4 art.6 al Legii privind APL).

Revenind la finanțele publice locale, menționăm că acestea au la bază un anumit cadru legislativ format din:

- 1) Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003;
- 2) Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006;
- 3) Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28 decembrie 2006;
- 4) Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847 din 24 mai 1996;
- 5) Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994;
- 6) Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985, ș.a

Întreaga activitate de elaborare, aprobare și executare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și administrarea finanțelor publice locale are loc doar în condițiile legii.

Deci, **principiul legalității într-adevăr este unul cu implicare generală, deoarece toate celelalte principii ce vor fi examinate în continuare îl au pe acesta drept fundament. Oricare din principiile instituționale referitoare la finanțele publice locale iminent se întemeiază pe principiul legalității.**

Semnificația principiului dat rezidă în faptul că autoritățile publice locale, implicit și cele din sfera finanțelor publice locale, trebuie să se conducă în activitatea lor strict de prevederile legii.

În ceea ce privește orice alte acțiuni care vor fi întreprinse de autoritățile publice (inclusiv cele locale) în legătură cu realizarea intereselor lor și care nu au reglementare expresă în lege, acestea nu trebuie să contravină normelor cuprinse în legi și alte acte normative.

Principiul autonomiei locale. Potrivit Legii fundamentale – Constituției Republicii Moldova, administrația publică nu activează arbitrar, ci având drept temei anumite principii de bază care îi ordonează activitatea cotidiană.

Astfel, art.109 al Constituției Republicii Moldova stipulează:

„Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă”.

Anume din momentul adoptării Constituției Republicii Moldova prin această consacrare constituțională principiul autonomiei locale capătă importanță fundamentală pentru guvernarea locală.

Conceptul de autonomie locală, evident, nu este expus în Constituție. Noțiunea aceasta este prevăzută în Carta Europeană a Autonomiei Locale și în Declarația universală cu privire la autonomia locală, semnată la Rio de Janeiro în 1986[175; p.135-136] (fiind preluată mai târziu de actele normative naționale). Art.3 al Cartei este intitulat „Conceptul de autonomie locală” și are următorul conținut:

„Prin **autonomie locală** se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice”.

Aceeași noțiune este preluată și utilizată de Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă din 28 decembrie 2006.

Din limba greacă veche cuvântul „*autonomie*” înseamnă („auto”– singur, independent, iar „nomos”– lege) libertatea de a guverna prin propriile sale legi. Dicționarul limbii române literare contemporane[36; p.171] definește **autonomia** ca dreptul (al unui stat, al unei regiuni, al unei naționalități sau al unei minorități naționale) de a se administra singur, în cadrul unui stat condus de o putere centrală.

În opinia prof. T. Drăganu [37;p.337] diferitele colectivități umane aflate pe teritoriul unui stat, vor putea fi considerate autonome în cazul în care vor fi în situația de a adopta norme juridice în condiții de independență față de autoritățile publice locale[31;p.75].

Semnificația acestui principiu este extrem de importantă pentru întreaga administrație publică locală, deoarece definește caracteristicile și esența autonomiei locale în general. Noțiunea **de drept și capacitate efectivă** exprimă ideea conform căreia dreptul formal atribuit autorităților locale de a reglementa și de a administra anumite treburi publice trebuie să fie însoțit de mijloacele materiale și

financiare necesare pentru a realiza aceste drepturi și capacități în mod efectiv.

Sintagma **în nume propriu** relevă faptul că orice colectivitate locală nu trebuie să se limiteze doar la rolul de simplu agent al autorităților superioare.

Faptul că acest principiu include sintagma **în limitele stabilite de lege** admite ca legiuitorul să stabilească prin lege competențele autorităților publice locale și limitele acestora. Ceea ce trebuie reținut este că autonomia locală se încadrează în anumite limite determinate de lege, astfel fiind excluse posibilitățile de derogare și interpretare eronată a prerogativelor administrației publice locale.

Într-o altă opinie[126; p.81], autonomia locală (într-un stat unitar) înseamnă dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale să reglementeze și să administreze în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației respective (sau comunității publice), o parte importantă din treburile publice, realizată prin intermediul autorităților administrației publice locale”.

După noi, analiza conținutului și sferei de cuprindere a conceptului de autonomie locală presupune surprinderea determinărilor legale ale acestuia, prevăzute în Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală din 28 decembrie 2006.

Conform alin.2 din art.3 al Legii respective, „Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat”.

Distingem, astfel, câteva elemente ale autonomiei locale, ce definesc în plan logic conținutul conceptului: 1) *elementul decizional*; 2) *elementul organizațional*; 3) *elementul gestionar*; 4) *elementul financiar*.

Se poate observa că, pentru a fi în prezența autonomiei locale, este necesar de a fi îndeplinită condiția întrunirii cumulative a tuturor elementelor.

Autonomia **decizională** reprezintă dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale. Decizional, autonomia locală se manifestă prin competența consiliilor locale și a primarilor în rezolvarea problemelor de interes local (art.14 din Legea privind APL) fără intervenția altor autorități. Ea presupune consacrarea principiului plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local.

În plan juridic, autonomia decizională are două surse normative: una legală (alin.2 art.112 din Constituția RM) și una regulamentară (lit. „m” art.14 din Legea privind APL). Inspirându-se din principiile liberalismului politic, autonomia locală are la bază, printre altele, ideea că însăși colectivitățile locale sunt cele care pot cunoaște cel mai bine propriile necesități și, drept urmare,

sunt cele mai interesate pentru realizarea lor.

Potrivit art.10 pct.(1) din Legea privind APL „Autoritățile locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”.

Autonomia **organizațională** constă în dreptul autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare a acestora, statele și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local.

Organizațional, autonomia locală se manifestă prin alegerea administrației publice locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă (pct.3 din Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 14.03.2002), prin posibilitatea recunoscută comisiilor locale de a adopta statutul localității (lit. „m” din Legea privind APL), organigrama și numărul de personal (lit. “e” din legea privind APL), a organizării serviciilor publice locale (lit.”l” din Legea privind APL) etc.

Putem afirma că, în esență, autonomia organizațională conține capacitatea de autoorganizare a autorităților administrației publice locale.

Autonomia organizațională presupune un nou tip de relații ce se stabilesc între autoritățile administrației publice de nivelul întâi și al doilea, locale și centrale.

Potrivit art.5 din Legea privind APL, autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primării, ca autorități executive.

Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive[130; p.85].

Conform art.6 din aceeași Lege, consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii.

Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în realizarea problemelor comune[130; p.86].

Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

În acest sens conține prevederi și alin.113 din Constituția Republicii Moldova care declară că „Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune”.

Se impune deci constatarea că, în viziunea legiuitorului, dispar raporturile de subordonare a autorităților administrației publice locale față de alte organe, deoarece, sub aspect organizațional, primele nu fac parte din structurile ierarhizare ale organelor statului.

Gestionar, autonomia vizează competențe ale autorităților locale ce decurg din calitatea de persoane juridice a unităților administrativ-teritoriale care gestionează patrimoniul local. Aceasta reiese din art.4 al Legii privind APL care stipulează următoarele: „Unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale”.

Termenul de gestiune are următoarele semnificații: desemnează administrarea unui patrimoniu sau a unor bunuri aparținând unei persoane de către reprezentantul ei, totalitatea operațiilor efectuate de un gestionar privind primirea, păstrarea și eliberarea bunurilor materiale sau valorilor bănești dintr-o societate comercială sau instituție, totalitatea bunurilor încredințate unei persoane în vederea păstrării și mânuirii lor. În toate cazurile termenul exprimă existența unui patrimoniu sau a unor bunuri care sunt încredințate unei persoane.

În formularea legală, gestiunea privește interesele locuitorilor unei localități, dându-i-se astfel o altă conotație decât cea care reiese din accepțiunea sa terminologică.

Prin noțiunea de gestionare a intereselor colectivităților se desemnează preocuparea autorităților administrației publice locale de a obține ceea ce este avantajos, necesar, folositor, pentru colectivitățile pe care le reprezintă.

Elementul **financiar** este acela care ne interesează îndeosebi, deoarece finanțele publice locale constituie un element de bază al suportului material prin care se asigură realizarea autonomiei locale. Autonomia financiară nu se poate prezenta ca un principiu de sine stătător, ci doar unul subsidiar principiului autonomiei locale, un instrument important de realizare a ei. Autonomia financiară constă în dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

Realizarea autonomiei locale este posibilă numai dacă există o capacitate de finanțare adecvată la nivel local, metodele de finanțare locală fiind sub influența decisivă a statului. Ca urmare, statul delegă prin legislație dreptul entităților locale de a-și adopta bugetul lor propriu, de a stabili impozite și taxe, astfel încât să se asigure un echilibru corespunzător între activitățile pe care acestea le pot desfășura și sursele financiare de care dispun.

Autonomia financiară a colectivităților locale este absolut necesară, deoarece autonomia administrativă nu este posibilă fără autonomia financiară care-i asigură suportul material al funcționării.

Problema generală a autonomiei locale pentru statele europene face obiectul Cartei Europene a

Autonomiei Locale care, în art.9, conține și prevederi referitoare la autonomia financiară.

În comparație cu această dispoziție legală, în cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în executarea atribuțiilor lor. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege.

Cel puțin o parte din resursele financiare ale acestora trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale. Sistemele de preluare 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 posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.

Protejarea colectivităților teritoriale locale cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente destinate să corecteze efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale ce le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență. Autoritățile administrative ale colectivităților teritoriale locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.

Subvențiile alocate colectivităților teritoriale locale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrative locale autonome în domeniul lor de competență.

În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

Referitor la garanțiile acordate de legiuitorul autohton autonomiei financiare se expune Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale din 16 octombrie 2003. În baza art.3 al acestei Legi, bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală.

Suma veniturilor aprobate (proгноzate) și neîncasate în bugetul unității administrativ-teritoriale, precum și cheltuielile efectuate suplimentar de la bugetul acesteia nu se recuperează de la bugetul de alt nivel.

Veniturile încasate, în procesul de executare a bugetului, suplimentare la cele aprobate, precum și economiile de cheltuieli, rămân la dispoziția autorităților administrației publice respective.

Orice delegare de competențe suplimentare din partea statului în persoana Guvernului trebuie să

fie însoțită de alocarea de resurse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate.

Legea privind administrația publică locală mai conține o prevedere expresă, din care poate fi dedus elementul financiar al autonomiei locale, și anume art.81 „Finanțele publice locale”, în care se stipulează că finanțele unităților administrativ-teritoriale se administrează în condițiile Legii privind finanțele publice locale, conform principiului autonomiei locale.

Procesul bugetar și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelele întâi și al doilea sunt independente unul de altul, precum și de bugetul de stat.

Deci, autonomia financiară are la baza ei bugetele autonome, înțelegându-se că bugetele locale sunt autonome față de bugetul statului Republica Moldova, precum și față de alte bugete locale.

Autonomia financiară, **în opinia noastră**, reprezintă suportul principal al oricărei autonomii locale, întrucât elementele de natură financiară sunt cele care fac legătura între necesitățile colectivităților locale și mijloacele puse la dispoziția acestora pentru realizarea lor. Nu este clar însă dacă se poate de vorbit despre o autonomie financiară veritabilă în condițiile în care aceeași legislație care o declară conține concomitent și prevederi de alt gen.

În acest sens, putem menționa art.4 din Legea privind finanțele publice locale în care este stipulat că veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale, printre altele, includ și defalcările și transferurile de la bugetul de stat. De aceea, deoarece statul prin organele sale competente se implică în formarea bugetelor locale, evident că acesta își păstrează după sine și dreptul de a urmări, de a controla utilizarea surselor date de venituri. Nu în ultimul rând, faptul dat este întreprins prin efectuarea unor controale expres prevăzute în lege. Conform art.61-72 din Legea privind administrația publică locală, activitatea autorităților administrației publice locale este supusă controlului administrativ, responsabilă fiind Cancelaria de Stat.

Art.36 din Legea privind finanțele publice locale conține prevederi referitoare la alt tip de control, și anume controlul financiar, ce este efectuat de Ministerul Finanțelor.

Ținând cont de toate cele expuse mai sus, logic apare întrebarea: *autonomia locală este ea oare una reală, sau doar declarată?* Nicidecum nu putem afirma că autonomia locală (inclusiv cea financiară) este una reală.

Pentru a argumenta acest răspuns, ne vom referi la însuși conceptul de autonomie locală. Unii autori[37; p.337-338] deosebesc două forme de autonomie: legislativă și administrativă.

Autonomie legislativă este în cazul când unor colectivități umane li se va recunoaște dreptul de a adopta, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți, norme cu cea mai mare forță juridică, adică legi constituționale, organice sau ordinare. Această formă de autonomie este caracteristică statelor membre ale statelor federale.

Autonomie administrativă este în cazul când colectivităților respective li se recunoaște dreptul de a emite, în conformitate cu legislația în vigoare, numai norme cu forță juridică inferioară sau subordonată legilor. O astfel de autonomie este acceptată de statele unitare, fiind conferită și colectivităților locale de la noi.

Așadar, autonomia locală are un caracter administrativ, iar autoritățile locale au competență determinată, și anume: dreptul de reglementare și de răspundere proprie[137; p.243], posedând o sferă proprie de acțiune[78; p.117]. Autonomia administrativă a unităților administrativ-teritoriale, sau autonomia locală, este considerată ca fiind capacitatea de a administra și de a emite reguli generale, sau ca facilitatea de a institui propriile reguli[121; p.12].

Deoarece autonomia locală are un caracter pur administrativ, în acest sens este necesar să menționăm că ea nu poate fi și nici nu este acceptată ca un regim de o totală independență, ca o izolare a organelor administrației publice locale de organele centrale ale administrației de stat. Autonomia locală nu poate îmbrăca înțelesul independenței acordate unei colectivități politice. Ea este concepută mai degrabă ca o putere de decizie liberă, ca o facultate conținută în autoritatea de a decide într-o anumită sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie să fie reglementate și dirijate sub controlul unei autorități superioare. Autoritățile autonomiei locale nu au putere de decizie politică majoră, ci își desfășoară activitatea în cadrul legislației și în conformitate cu ea, neputându-se sustrage „tutelei administrative”, exercitate prin supraveghere de autoritățile centrale. În opinia unor autori[132; p.11], autonomia locală nu poate avea atribuții strict locale, deoarece colectivitățile locale, integrate într-o colectivitate politică și mai mare, cum este națiunea, organizată în cadrul statului, realizându-și dreptul de administrare a propriilor interese, realizează totodată și interesele generale ale statului respectiv. Cu alte cuvinte, autonomia locală reprezintă un complex de atribuții specifice organelor administrației publice locale, necesare pentru administrarea unei părți substanțiale din treburile publice transmise sub responsabilitatea lor prin lege, și se află sub controlul statului privind exercitarea acestora.

Autonomia locală se manifestă pe mai multe planuri. Pe planul capacității juridice, colectivitățile locale sunt subiecte de drept distincte, având propriile interese publice, iar pe plan instituțional, ele dispun de autorități administrative proprii. Pe planul autonomiei decizionale, aceste autorități au competențe proprii și iau decizii în interesul colectivităților pe care le administrează. Mai mult decât atât, o autonomie nu poate fi reală și efectivă fără prezența autonomiei în planul mijloacelor umane, materiale, financiare, colectivitățile locale având propriii funcționari publici, domeniu (public și privat) propriu, autonomie financiară (buget propriu).

După unii autori[16; p.272], opiniei cărora **ne raliem și noi**, autonomia locală în Republica Moldova are un caracter declarativ, deoarece, pornind din 1991, nu are nici stabilitate, nici

eficacitate. În acest sens, autoritățile publice locale nu au devenit pe deplin organe reprezentative și executive, activitatea lor fiind afectată de formalismul și duplicitatea specifică fostului regim sovietic, din care rezultă neîncrederea în lege și în justiție.

Situația respectivă în administrația publică locală se explică și prin faptul că, în Republica Moldova, orice putere care vine la guvernare se grăbește să anuleze realizările guvernării precedente, căutând să inițieze o nouă reformă administrativă, considerând că secretul bunei guvernări ține doar de controlul statului asupra puterilor locale. Aparent, fiecare guvernare a înțeles reforma în administrația publică locală doar din perspectiva câștigului de moment, utilizând în acest sens toate pârghiile necesare pentru valorificarea instrumentelor autonomiei locale și descentralizării în beneficiul unor efemere și patetice beneficii statale calculate în termeni electorali[141].

Principiul descentralizării. Descentralizarea, ca pilon al reformei politice și administrative, poate dezlega multe dintre problemele acumulate în Republica Moldova, prin instrumentele specifice bunei guvernări, precum și printr-o utilizare mai rațională și mai eficientă a banilor publici. Fără descentralizare, inițiativele de dezvoltare locală sunt incomplete și fragile.

În general, ideea existenței și promovării interesului local este abordată diferit, după cum ne aflăm în prezența organizării centralizate, desconcentrate sau descentralizate a administrației publice.

Sistemul centralizat, deși conține uneori recunoașterea existenței interesului local, din punct de vedere organizatoric și funcțional nu asigură mecanismele de promovare a acestora. În marea majoritate a cazurilor, funcționarii publici locali nu dispun de inițiativă în promovarea intereselor colectivităților locale, fiind obligați să respecte cu strictețe ordinele de la centru. Chiar și atunci când sistemul normativ ce reglementează competența autorităților locale le conferă acestora atribuții exclusive, ele sunt limitate la domenii ce nu oferă posibilitatea afirmării identității colectivităților locale respective, orice decizie în acest sens fiind transmisă pe cale ierarhică.

Acestui sistem îi este specifică uniformizarea vieții locale, pornindu-se de la baza comună a proprietății – de stat – și de la considerentul că centralismul democratic constituie cadrul afirmării concomitente a conducerii planificate a societății și a participării cetățenilor la actul conducerii.

Un aspect important este că organizarea centralizată asigură, în fruntea organelor locale, funcționari numiți de organele centrale, ceea ce impune dependența funcționarilor publici locali de structurile ierarhice superioare.

Desconcentrarea administrativă, ca modalitate de organizare și funcționare a administrației publice, nu se întemeiază pe promovarea interesului local, ca fundament al diminuării concentrării

puterii executive. Ideea fundamentală a organizării descentralizate este aceea a asigurării realizării sarcinilor autorităților publice centrale, prin agenți proprii, organizați însă pe principii teritoriale.

În așa mod, serviciile exterioare ale ministerelor organizate la nivel raional (de regulă) îndeplinesc atribuții specifice ministerelor în subordinea cărora se află având o competență teritorială limitată la unitatea administrativă pe a cărei structură s-au constituit. Totuși, organizarea și funcționarea acestor servicii nu exclude și promovarea interesului local, numai că acest obiectiv nu este dominant, ci unul secundar.

Desconcentrarea este „ceva intermediar” între centralizare și descentralizare definită ca un transfer de atribuții de putere decizională de servicii și mijloace, de la un nivel central către un plan local, în favoarea unor agenți de stat situați la nivel local[132; p.14].

Descentralizarea este sistemul ce are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale și un patrimoniu propriu, folosit pentru realizarea interesului local.

Fundamentul descentralizării este dublu: politic și administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației”, asigurând un sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul organelor locale alese de ei. Fundamentul politic al descentralizării este recunoscut și de Carta Europeană a Autonomiei Locale, care indică că descentralizarea (respectiv autonomia locală) face parte din principiile democratice comune Europei.

Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. Din acest motiv s-a afirmat în literatura de specialitate că este vorba de un „*principiu de administrație utilă*”[130; p.121].

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților teritoriale locale să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare. În numeroasele definiții existente, descentralizarea apare ca delegare a diferitelor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși; ca transfer de responsabilități privind planificarea, finanțarea și gestionarea unor anumite funcții publice de la nivelul guvernului central și al agențiilor sale la unitățile publice; ca divizare a muncii administrative bazată pe pluralitatea centrelor decizionale autonome; ca mod de organizare administrativă în care servicii publice cu caracter regional, local sau special sunt girate de autorități administrative autonome, care sunt în afară de ierarhia autorităților statului[121; p.18].

Potrivit opiniei prof. E. Popa[131; p.2], A. Iorgovan[8; p.530], C. Manda[112], descentralizarea administrativă, la rândul ei, are două forme:

- 1) descentralizarea teritorială;
- 2) descentralizarea serviciilor publice (tehnică).

Descentralizarea teritorială presupune realizarea autonomiei în cadrul unei colectivități teritoriale sau, altfel spus, a unei unități administrativ-teritoriale, caracterizate prin existența unor autorități locale alese, având competență materială generală.

Descentralizarea serviciilor publice înseamnă acordarea unei anumite autonomii serviciilor publice, conferindu-le personalitate juridică, scoaterea de sub controlul ierarhic și plasarea acestora sub regulile tutelei administrative. Descentralizarea serviciilor publice trebuie concepută și ca repartizare a funcțiilor și prerogativelor deținute între diferite ramuri ale administrației publice.

Conform opiniilor unor autori[121;p.19-20], descentralizarea poate fi nu doar politică sau administrativă, ci mai poate fi și fiscală (ori financiară). În acest context, se delimitează o a treia componentă a descentralizării, care este descentralizarea fiscală, avându-se în vedere dreptul și capacitatea autorităților publice locale la resurse proprii suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor. Descentralizarea fiscală se referă la creșterea controlului autorităților publice locale asupra resurselor financiare, fie în termeni de repartizare a cheltuielilor, fie ai generării de venituri. Un aspect important în analiza descentralizării fiscale este reprezentat de natura transferurilor interadministrative și de o echilibrare corespunzătoare între competență (autoritate) și resursele financiare necesare acelei competențe.

După acești autori, pentru Republica Moldova este caracteristică descentralizarea fiscală și financiară redusă. Aceasta se explică prin ponderea relativ mică a veniturilor proprii în veniturile publice locale și ponderea redusă a cheltuielilor publice locale în totalul cheltuielilor publice. Descentralizarea fiscală redusă din Republica Moldova, împreună cu specificul formării bugetelor locale, face ca autoritățile publice locale să fie dependente de autoritățile publice centrale și să aibă un grad scăzut de libertate la adoptarea deciziilor financiare.

În opinia noastră însă, descentralizarea financiară nu este o formă separată a descentralizării, ci doar o modalitate a descentralizării administrative. Drept argument poate servi Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă. Din prevederile ei și anume din art.12 rezultă descentralizarea financiară care, fiind plasată în acest act normativ, poate fi expres examinată ca o modalitate a descentralizării administrative.

În același timp, chiar și această opinie poate fi pusă la îndoială, având drept temei alin.2 art.9 din aceeași Lege în care este utilizată sintagma „... proces de descentralizare administrativă și financiară...”, unde conjuncția „și” ne vorbește parcă despre două forme distincte ale

descentralizării. În acest mod, unul și același act normativ creează temei real pentru polemici doctrinare.

Pentru a elucida particularitățile descentralizării financiare, *în opinia noastră*, este necesar să examinăm principiile descentralizării administrative care inevitabil pot fi raportate și la descentralizarea financiară, ca parte componentă a celei administrative.

În conformitate cu articolul 3 din Legea nr.435/2006, descentralizarea administrativă are la bază următoarele principii: *principiul autonomiei locale; principiul subsidiarității; principiul echității; principiul integrității competențelor; principiul corespunderii resurselor cu competențele; principiul solidarității financiare; principiul dialogului instituțional; principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil; principiul responsabilității autorităților administrației publice locale.*

Întrucât esența principiului autonomiei locale am expus-o deja mai sus, ne vom opri la coraportul dintre conceptul de autonomie locală și cel al descentralizării.

Cele două concepte aparțin sistemului organizării descentralizate al administrației publice existente într-un stat, semnificând modalitățile distincte de diminuare a concentrării puterii executive din mâinile organelor centrale. De aceea ele au atât elemente comune – ce decurg din sistemul descentralizării pe care îl consacră –, cât și elemente de distincție.

Baza comună este constituită din faptul că ambele concepte reflectă diminuarea concentrării activității executive existentă la nivelul organelor centrale, prin transferul de atribuții în plan local – către unitățile administrativ-teritoriale (descentralizare teritorială) – sau prin crearea serviciilor publice autonome (descentralizare pe servicii).

Elementul de distincție între cele două concepte este dat de utilizarea unor procedee diferite de realizare a descentralizării. Autonomia locală scoate în evidență că descentralizarea se fundamentează pe criteriul unităților administrativ-teritoriale, cărora li se conferă personalitate juridică, organe reprezentative alese și un patrimoniu propriu, care le permite să se organizeze, să funcționeze și să se gestioneze ele însele, în mod independent. Descentralizarea pe servicii semnifică o diminuare a concentrării puterii executive pe baza autonomizării serviciilor publice, în sensul că serviciul public este scos din competența centrală sau locală și i se conferă personalitate juridică, organe de conducere și un patrimoniu propriu.

Fiind două modalități de realizare a descentralizării, atât descentralizarea teritorială, cât și descentralizarea serviciilor publice consacră distincția dintre interesul general (național) și cel local.

În timp ce autoritățile reprezentative ale comunităților locale promovează cu prioritate „interesul local”, serviciile publice autonome pot să fie de interes național sau local, după importanța domeniilor în care se constituie și a necesităților pe care le satisfac.

Interesul local este promovat cu prioritate de autoritățile locale, generând, în cadrul competenței materiale a acestora, plenitudinea de competență în realizarea a ceea ce este folositor, necesar, util colectivităților pe care le reprezintă.

Distincția dintre interesul local și cel general face ca activitatea organelor reprezentative locale să fie supusă controlului administrativ de legalitate.

În doctrină găsim o pluralitate de opinii privind descentralizarea. Astfel, I. Creangă nu elucidează formele descentralizării, expunându-și opinia doar în sensul că: descentralizarea serviciilor publice și, în general, descentralizarea administrativă își datorează apariția Marii Revoluții Franceze[31; p.78]. V.I. Prisăcaru menționează că, spre deosebire de descentralizarea serviciilor publice administrative, care înseamnă organizarea în unitățile administrativ-teritoriale a unor servicii publice, care realizează în teritoriu sarcinile unui minister sau ale altui organ de specialitate al administrației publice centrale, descentralizarea administrativă implică transmiterea unei părți din atribuțiile organelor de specialitate ale administrației publice centrale către organele administrației publice locale[138; p.470].

În opinia lui C. Manda, descentralizarea administrativă reprezintă recunoașterea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale și colectivităților locale respective, precum și autorităților locale alese care le reprezintă și care nu fac parte din sistemul autorităților statale, dar sunt supuse unei forme de control stabilite de lege[112].

Descentralizarea care are ca obiect colectivitățile locale (teritoriale) este denumită și descentralizare teritorială, iar cea care privește serviciile publice administrative ale statului este denumită descentralizare tehnică.

Așadar, cele expuse ne permit doar să participăm la o polemică științifică, în care putem fi sau nu de acord cu careva dintre autorii citați. Până a trage anumite concluzii ținem să menționăm că în acest sens, ar fi util un cadru legal la care s-ar putea apela pentru a găsi soluții pentru problemele enunțate.

Politica de descentralizare în Republica Moldova a început de fapt cu aducerea în discuție și adoptarea unor legi care urmau să stea la baza unei bune funcționări a sistemului de transferare a resurselor, dar și a responsabilităților clare de la nivelul central la autoritățile locale. Primele acte normative adoptate în acest sens au fost Legea privind sistemul bugetar din 29 noiembrie 1990 și Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10 iulie 1991. În aceste legi se fac încercări în vederea stabilirii unor principii caracteristice sistemului de tranziție spre democrație (îmbinarea electivității cu numirea în funcții în organele locale, independența în adoptarea deciziilor, îmbinarea intereselor locale cu interesele naționale, adoptarea bugetului republican și ale celor locale etc.).

Cum am menționat și anterior, odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova în 1994, prin art. 109 au fost stabilite principiile de bază ale administrării publice locale.

Ulterior, aceste principii au fost preluate și de un șir de alte acte normative.

Cele mai recent adoptate sunt Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 și Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.

Legea privind descentralizarea administrativă a fost adoptată în scopul ajustării practicilor și normelor legislative interne la principiile Cartei Europene „Exercițiul autonom al puterii locale” și al creării unui sistem calitativ de funcționare a administrației publice locale. Elaborarea acestei legi a fost determinată de necesitatea consolidării autonomiei locale, imperativ prevăzut de Planul de acțiuni UE-RM, de Strategia de reformă a administrației publice centrale și de alte documente strategice.

Deși autorii acestui act legislativ au fost inspirați de varianta legii similare din România, ei s-au îndepărtat de conceptul de lege-cadru a descentralizării, înclinând spre conceptul de lege a descentralizării administrative.

Dacă Legea-cadru a descentralizării din România, nr. 195 din 22 mai 2006, definește descentralizarea drept transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, atunci Legea privind descentralizarea administrativă din Republica Moldova nu conține niciun fel de noțiuni în acest sens. De aceea, având drept bază logică cele expuse, ne vom permite o concluzie proprie: noțiunea de descentralizare administrativă este, după noi, o noțiune mai largă decât noțiunea descentralizării serviciilor publice și, de fapt, o include în sine. Acest aspect ar trebui consemnat și în actele normative existente (de exemplu, în Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă).

Cu toate acestea, descentralizarea în Republica Moldova nu se pretinde a se face arbitrar, dar în virtutea unor principii de realizare expres expuse în Legea privind descentralizarea administrativă.

Întru definitivarea celor expuse **putem concluziona** următoarele[20; p.7-11]:

În primul rând, de iure Republica Moldova este un stat descentralizat, fapt garantat prin prevederile Constituției Republicii Moldova și legile menționate mai sus. *De facto* însă, realitatea din teren pare rămasă mult în urmă. Acest fapt este condiționat de multiplele norme declarate doar pe hârtie și de nivelul slab de pregătire al funcționarilor publici care deservește autoritățile publice locale. Sub acest aspect, suntem de acord cu cei care consideră că prin Legea privind descentralizarea administrativă autoritățile publice locale au fost abilitate cu competențe pentru a căror realizare nu dispun de patrimoniul, resursele financiare și/sau umane necesare sau de capacități adecvate.

În al doilea rând, după cum am enunțat anterior, unul din principiile de realizare a descentralizării administrative este autonomia locală. În prezent, Republica Moldova are nevoie de

o apreciere (garantare) a autonomiei financiare (descentralizare financiară). În acest sens, cele mai importante măsuri care pot sprijini prioritatea respectivă sunt: creșterea veniturilor proprii la nivelul autorităților publice locale (pentru a obține descentralizarea în mod real), îmbunătățirea sistemului de alocare (transfer) de resurse de la nivel central, ameliorarea sistemului de management al bugetului și de raportare la nivelul local. Aici se impune o veritabilă contabilitate locală, deoarece bugetele locale în mare măsură rămân indicative și sunt ajustate în cursul anului în funcție de veniturile colectate și de plățile efective, ca urmare numeroase colectivități sunt nevoite să facă apel la centru sau la autorități de nivelul doi, deseori primind un răspuns negativ.

În al treilea rând, Legea privind descentralizarea administrativă urmărește să stabilească principiile pe care se va baza transferul de competențe, însă ele sunt formulate neexplicit și permit multiple tratări. De asemenea, prevederile ce vizează regulile transferului de competențe sunt doar niște prevederi generale, care stabilesc elaborarea diferitelor studii și efectuarea cercetărilor de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale înainte de a transfera competențele.

Legea nu conține mecanismele de implementare a propriilor prevederi. De exemplu, noțiunea „capacitate administrativă” este, în fond, una adecvată, preluată din alte sisteme de administrare și implementarea ei ar permite efectuarea unui prim pas în direcția consolidării capacităților, inclusiv financiare, ale autorităților locale. Dar, noțiunea nu este completă, dat fiind faptul că se axează doar pe un singur indicator – cota-parte a cheltuielilor administrative. În plus, nu este definit nici mecanismul de evaluare a acesteia.

În această lege nu se regăsesc nici prevederi care să specifice concis etapele și acțiunile ce urmează a fi întreprinse în procesul de descentralizare.

Deci, pentru a asigura un proces consecutiv și eficient de descentralizare în Republica Moldova este necesar un cadru legal coerent, care ar conține un mecanism real de descentralizare și ar stabili etapele de implementare a acesteia. Este necesară o strategie clară cu un plan de măsuri concrete pentru implementarea efectivă a descentralizării la nivel de centru, regiune, colectivitate locală.

Principiul subsidiarității. Principiul *subsidiarității* are expus următorul conținut în lit.b art.3 al Legii nr.435: principiul subsidiarității presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice.

Noțiunea de **subsidiaritate** reprezintă un cuvânt relativ nou în vocabularul științelor administrației publice[132; p.21]. Deși termenul **subsidiaritate** a început să fie utilizat pe larg relativ recent, istoria lui se consideră a fi mult mai veche, trăgându-și originile încă din antichitate,

fiind întâlnit chiar în lucrările lui Aristotel. Potrivit DEX, adjectivul „subsidiar” înseamnă care se adaugă, ca element secundar, la elementele pentru susținerea unei teorii, a unui raționament; complementar, auxiliar, secundar[35; p.1034]. Iar locuțiunea adverbială *in subsidiar* este explicată ca fiind: în al doilea rând, pe lângă aceasta, pe deasupra[35; p.1034]. Ideea de bază a acestui principiu constă în faptul că puterea centrală trebuie să intervină doar în limitele și în cazurile în care societatea, prin toate componentele sale, nu este în stare să-și apere propriile interese. Orice intervenție a statului trebuie să urmărească scopul susținerii membrilor societății și nu scopul substituirii acestora, prin luarea unei decizii voluntariste. Principiul subsidiarității trebuie înțeles, în sensul său modern, drept un instrument de limitare a puterii centrale sau mai simplu – o formă de ajutor, oferită de puterea centrală în vederea consolidării autonomiei locale, abilitând-o cu toate competențele necesare.

Principiul subsidiarității este cel care ne ajută să rezolvăm dilema nivelului de competențe ce urmează a fi transferate pentru a asigura funcționarea optimă a autorităților administrației publice. Acest principiu este aplicabil și trebuie respectat ca principiu diriguitor în atribuirea responsabilităților. El cere ca atribuirea competențelor să se facă autorităților locale de la nivelul administrativ cel mai de jos, care pot asigura un grad maxim de eficiență și care au capacitatea de a stabili obiectivele pentru dezvoltarea calității serviciilor din aria lor de responsabilitate.

Respectarea principiului subsidiarității are loc și când situația este interzisă, atunci când o competență poate fi luată de la nivel local și transferată la un nivel administrativ superior, cu condiția că acele responsabilități vor fi mai eficient exercitate de către nivelul superior.

Pentru ca specificarea elementelor care stau la baza transferului sau delegării verticale de putere este încă un subiect disputat[180;p.37], principiul subsidiarității este elementul de corelare dintre diferitele nivele ale administrației publice și stă la baza stabilirii gradului optim de descentralizare. Principiul subsidiarității direcționează trasarea liniei dintre centralizare și descentralizare astfel încât să creeze premise pentru o manifestare creativă, dar eficientă, a administrației locale fără ca să dea loc la anarhie în stat.

După unii autori[136; p.40], principiul subsidiarității este rezultatul îmbinării a trei elemente:

1. Autoritățile locale exercită toate competențele;
2. Principiul proximității și
3. Principiul eficienței.

1. *Autoritățile locale exercită toate competențele.* Ca excepție de la această regulă, în subsidiar, statul exercită acele atribuții care nu pot fi îndeplinite în condiții de eficiență la nivel local.

Cu alte cuvinte, statul suplinește și intervine numai în subsidiar atunci când autoritățile administrației publice locale nu au suficientă capacitate, iar în principal, competențele sunt exercitate de autoritățile cele mai apropiate de cetățean.

2. *Principiul proximității* stabilește că administrația publică se desfășoară la nivelul comunitar cel mai de jos posibil, cel mai apropiat de cetățean.

Principiul proximității aduce în prim plan respectul pentru individ și plasează interesele cetățeanului pe primul loc în gestionarea afacerilor comunității. Administrarea comunității trebuie să se facă la nivelul cel mai apropiat de cetățean, în respectul însumării și considerării, pe cât posibil, a intereselor particularilor din comunitate.

3. *Principiul eficienței* este expresia optimă a obținerii de rezultate maxime utilizând resursele existente (timp, bani, priorități).

Când vorbim despre măsurarea performanțelor unui proces, *eficiența* poate fi definită ca raportul dintre resursele care se consumă (bani, materie primă, timp etc.) și rezultatele produse. Altfel spus, *eficiența* este un mijloc de măsurare a capacității unui proces de a realiza mai multe produse folosind aceleași resurse[180; p.39].

Făcând abstracție de legea națională, vom menționa că principiul subsidiarității este evocat și în construcția normativă europeană. Carta Europeană a Autonomiei Locale în art.4 pct.3 prevede că exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie.

Principiul subsidiarității, așa cum el este definit de Cartă, nu poate fi interpretat decât ca fiind destinat să favorizeze, în mod aprofundat, democrația locală.

De fapt, filozofia subsidiarității este de a păstra la fiecare nivel numai acele competențe care pot fi cel mai bine satisfăcute de către nivelul respectiv. La nivel național ca și criteriu de apreciere este satisfacția cetățenilor din colectivitatea locală respectivă cu serviciile ce le-au fost prestate. În acest sens, trebuie reținută și problema căutării „*nivelului celui mai apropiat de cetățean*”, adică cel comunal sau orășenesc și transferarea către acesta a competențelor, care se impune a fi însoțite, odată cu crearea condițiilor pentru exercitarea lor, cu mijloace administrative și financiare adecvate (art.6 și 9 din Cartă).

Principiul subsidiarității este o soluție reală și viabilă, deja aplicată într-o anumită proporție (poate nu întotdeauna reușit) în administrația publică a Republicii Moldova în contextul constituțional și al legislației în vigoare din acest domeniu, cu atât mai mult cu cât el nu presupune decât o amplă dezvoltare a autonomiei locale în favoarea colectivităților locale.

Subsidiaritatea, în această perspectivă, trebuie considerată ca un răspuns la aspirația crescândă a cetățenilor de a participa tot mai mult la elaborarea deciziilor care îi privesc direct și ca o dezbatere, totdeauna necesară, asupra relațiilor de „putere” dintre centru și periferie.

Principiul poate fi înțeles, de asemenea, și ca o invitație la schimbarea modului de intervenție a statului, în sensul că acesta nu trebuie numai să ajute ori să sprijine colectivitățile locale, ci și să le favorizeze inițiativa de a rezolva problemele la nivelul adecvat, mai degrabă decât a le rezolva el însuși.

2.2.2. Principiile procesului bugetar la nivel local

Este cunoscut că procesul bugetar, inclusiv la nivel local, nu derulează arbitrar, dar reglementat de anumite principii bugetare.

Principiile bugetare sunt reguli tehnice a căror respectare se recomandă în scopul asigurării unei gestionări corecte a resurselor financiare publice.

Aceste principii au fost stipulate în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847 din 24 mai 1996, completată cu Titlul 1* „Principii bugetare” care deopotrivă se refereau și la bugetele locale. Principiile bugetare erau expuse în articolele 13/1-13/6, fiind următoarele: *principiul anualității; principiul unității monetare; principiul universalității; principiul specializării; principiul transparenței*, dar care la 25 iulie 2014 au fost abrogate, cu excepția principiului universalității.

La o analiză detaliată a acestei legi, observăm că în art.11 poate fi regăsit încă un principiu bugetar, și anume *principiul echilibrului*.

La momentul actual principiile bugetare sunt incluse în prevederile exprese ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (art.5-13): *principiul anualității; principiul unității monetare; principiul unității; principiul universalității; principiul echilibrului bugetar (balansării); principiul previzibilității și sustenabilității; principiul performanței; principiul transparenței; principiul specializării*.

Cu siguranță toate aceste principii pot fi raportate și la procesul bugetar la nivel local.

Principiul anualității se referă la perioada pentru care se elaborează bugetul local.

Fiind primul principiu bugetar aplicat în practică, acesta s-a menținut de-a lungul timpului[179; p.508]. Este un principiu clasic care, posibil, și-a pierdut semnificația inițială pentru anumite țări, în altele însă a fost adaptat cerințelor etapei contemporane, deoarece alegerea perioadei de înregistrare contabilă și de execuție a operațiunilor bugetare a rămas una esențială din punctul de vedere al gestionării resurselor publice.

Principiul anualității conturează dimensiunea în timp a bugetului local. Acesta se referă la *anul bugetar* și la *exercițiul bugetar*.

Bugetul local trebuie să fie întocmit în fiecare an și pe o perioadă de un an.

An bugetar, potrivit prevederilor art.1 din Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24 mai 1996, constituie douăsprezece luni consecutive pentru care se elaborează, se aprobă, se execută și se raportează bugetul public (implicit și cel local).

Anul bugetar pe teritoriul Republicii Moldova începe la 1 ianuarie și se termină la 31 decembrie ale fiecărui an (art.4).

În practica internațională anul bugetar poate coincide sau nu cu anul calendaristic. Astfel, în țări ca Austria, Belgia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Olanda etc., anul bugetar coincide cu cel calendaristic (1 ianuarie – 31 decembrie). În alte țări ca Marea Britanie, Canada, Japonia, India etc., anul bugetar începe la 1 aprilie și se termină la 31 martie. În SUA și Thailanda anul bugetar durează între 1 octombrie – 31 septembrie, iar în Australia, Egipt, Suedia etc. este cuprins între 1 iulie – 30 iunie.

Principiul anualității are nu doar semnificația intervalului de timp pentru care se elaborează bugetul local, dar și perioada de timp în care acesta se execută. În funcție de țară această perioadă poate să coincidă sau nu cu cea pentru care s-a aprobat bugetul. În unele state pot exista venituri care se încasează sau cheltuieli care se efectuează după expirarea anului bugetar sau cheltuieli care se efectuează în avans.

Dacă este să ne referim la țara noastră, atunci Constituția Republicii Moldova, la alin.5 art.131 stipulează că bugetele raioanelor, orașelor și satelor se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii. Potrivit art.55 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, procesul elaborării și executării bugetelor unităților administrativ-teritoriale se reglementează prin Legea privind finanțele publice locale. Conform prevederilor acesteia din urmă, autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale sunt responsabile de elaborarea și aprobarea bugetelor proprii în baza prevederilor legale și în conformitate cu clasificția bugetară unică.

Bugetul unității administrativ-teritoriale se elaborează de către autoritatea executivă a acesteia, ținându-se cont de următoarele prevederi:

a) în termenele stabilite de Guvern, Ministerul Finanțelor remite autorității executive a unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, a municipiului Bălți și direcției finanțe respective note metodologice privind prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul (anii) următor (i), prognozele normativelor de defalcări de la veniturile generale de stat în bugetul central al Unității teritoriale autonome Găgăuzia

și unele momente specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat;

b) în termen de 10 zile după primirea notelor metodologice, direcția finanțe comunică autorităților executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul (anii) următor (i), prognozele normativelor de defalcări de la veniturile generale de stat la bugetele locale și momentele specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și de la bugetul municipal Bălți;

c) în termen de 20 de zile după primirea notelor metodologice, autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi asigură elaborarea prognozei tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi colectate în anul (anii) următor (i) în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și a proiectului bugetului local, care se prezintă pentru analiză direcției finanțe;

d) în termenele stabilite de Ministerul Finanțelor, direcțiile finanțe depun la Ministerul Finanțelor pentru analiză prognoza tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi încasate în anul (anii) următor (i) în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și proiectele de bugete ale raioanelor, unității teritoriale autonome cu statut juridic special, municipiului Bălți și municipiului Chișinău.

Autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă, printr-o dispoziție, cel târziu la data de 15 noiembrie a anului în curs, proiectul bugetului local pe anul următor spre examinare și aprobare consiliului local.

Consiliul local examinează proiectul bugetului local în două lecturi la un interval de cel mult 5 zile.

Consiliul local aprobă bugetul local pe anul bugetar următor cel târziu la data de 15 decembrie a anului în curs.

Autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și a municipiului Bălți prezintă, printr-o dispoziție, cel târziu la data de 1 noiembrie, proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și proiectul bugetului municipal Bălți spre examinare și aprobare autorității reprezentative și deliberative respective, care trebuie să le aprobe pentru anul bugetar următor cel târziu la data de 10 decembrie a anului în curs.

Reieșind din prevederile art.29 al Legii privind finanțele publice locale, în Republica Moldova exercițiul bugetar este anual, coincide deci cu anul calendaristic, și se încheie pe baza normelor metodologice elaborate de către Ministerul Finanțelor.

Pentru toți agenții economici și alți contribuabili, anul financiar are aceeași durată ca și

exercițiul bugetar.

Execuția bugetară se încheie la data de 31 decembrie a fiecărui an. Orice venit neîncasat și orice cheltuială neefectuată până la data de 31 decembrie se va încasa sau se va plăti, după caz, în contul bugetului pe anul următor.

Creditele bugetare neutilizate până la încheierea anului sunt anulate de drept.

Principiul unității monetare este expres prevăzut în art.6 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014. Conform acestei norme, toate operațiunile de încasări și plăți bugetare se exprimă în moneda națională. Acest principiu este unul necesar și util, întrucât asigură o evidență strictă a tuturor fluxurilor financiare, a încasărilor către bugetul public național, a controlului acestor operațiuni de către autoritățile abilitate ale statului.

Potrivit modificărilor din ultima perioada, în legislația Republicii Moldova, și anume în Legea cu privire la bani nr.1232 din 15 decembrie 1992 (art.3), Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548 din 21 iulie 1995 (art.56) și altele, s-a inclus următoarea prevedere „leul moldovenesc este mijlocul legal de plată pe teritoriul Republicii Moldova”. În redacția veche a acestora era stipulat că „leul moldovenesc este unicul mijloc legal de plată pe teritoriul Republicii Moldova”.

În acest sens, făcând trimitere și la alte acte normative (ca de ex. Legea Republicii Moldova cu privire la reglementarea valutară nr. 62-XVI din 21 martie 2008), observăm că aici sunt expres reglementate cazurile când pe teritoriul țării noastre se admit situații de efectuare a plăților și în altă valută decât leul moldovenesc (de ex.art.20-22, 24 etc.).

Concluzionând cele expuse, vom remarca importanța aplicării acestui principiu care reprezintă un mijloc de asigurare a unității de exprimare în materie de planificare și executare a veniturilor și cheltuielilor bugetului public. Deși prin prevederile legale se admit situații de efectuare a plăților și în alte valute străine, totuși toate plățile efectuate către sau din conturile bugetului public național se fac numai în moneda națională, ceea ce permite ducerea unei evidențe stricte a fluxurilor mijloacelor bugetare.

Principiul unității (unicității) bugetului se referă la faptul că toate veniturile și cheltuielile statului (implicit locale) ar trebui cuprinse într-un singur buget după o schemă unitară de clasificare a veniturilor și cheltuielilor.

Potrivit accepțiunii clasice, principiul unității bugetare presupune înscrierea tuturor veniturilor și cheltuielilor unității administrativ-teritoriale într-un singur document. Respectarea acestei cerințe conduce la elaborarea unui buget clar, care oferă informații de ansamblu privind resursele publice și utilizarea lor, permite aprecierea importanței relative a diverselor categorii de venituri și cheltuieli și facilitează nivelul soldului general al bugetului prevăzut pentru anul următor. Acest principiu

presupune deci aprobarea în fiecare exercițiu financiar a unui singur buget, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice.

Principiul dat asigură o cunoaștere clară, de ansamblu, a situației finanțelor publice, a stării echilibrului bugetar. Multiplicarea bugetelor ar putea împietă asupra unei vederi de ansamblu asupra veniturilor și cheltuielilor publice.

Sunt state în care acest principiu a fost abandonat, punându-se în loc principiul pluralității bugetare. În acest sistem bugetul statului devine buget ordinar sau central, admițându-se existența, alături de acesta, și a altor bugete: extraordinare, anexe, speciale, autonome etc.

Bugetele extraordinare apar în situațiile de excepție, când cheltuielile masive, cu caracter temporar ar deregla grav bugetul unui an.

Bugetele extraordinare sunt bugete distincte de cele ordinare, în care se înscriu cheltuielile considerate excepționale, ocazionate de situații deosebite, cum sunt: crizele economice, calamitățile naturale, situațiile de război. Pentru acoperirea lor se instituie venituri speciale necesare acoperirii cheltuielilor respective care, la fel, se înscriu în aceste bugete: impozite speciale, împrumuturi publice, emisiuni monetare.

Recurgerea la astfel de bugete este justificată în mod diferit, însă adevăratul motiv pentru care se recurge la întocmirea de bugete extraordinare rezidă în dificultățile financiare cu care se confruntă statele și în faptul că guvernele nu doresc să se facă publică adevărata destinație pe care o capătă resursele financiare publice în totalitatea lor. În anumite cazuri se întocmesc bugete extraordinare pentru a masca existența deficitului bugetar sau pentru a scoate unele venituri și cheltuieli de sub controlul Parlamentului. Înlocuirea bugetelor extraordinare contravine, însă, principiilor contabilității naționale, ceea ce a determinat guvernele să renunțe în prezent la acest tip de bugete[179; p.513].

Bugetele anexă sunt înlocuite de diferite instituții sau servicii publice ale statului care prestează servicii publice și se bucură de o autonomie financiară relativă, fără a dispune de personalitate juridică. Bugetele se atașează bugetului statului, se prezintă și se aprobă de Parlament.

Conturile speciale de trezorerie sunt situații în care statul încasează sau plătește unele sume care nu sunt venituri și nici cheltuieli propriu-zise, care nu aparțin bugetului statului.

Bugetele autonome sunt elaborate de întreprinderile publice cu personalitate juridică și cu largă autonomie funcțională, de instituțiile publice din sfera administrației de stat, de serviciile publice care dispun de personalitate juridică și nu au caracter industrial și comercial, cum ar fi: serviciile sociale, financiare, culturale și de educație.

Bugetele autonome întocmite de serviciile cu caracter social și cultural ca excepție de la principiul unității bugetare, sunt frecvent criticate, deoarece în cele mai multe cazuri veniturile

realizate de aceste instituții publice sunt insuficiente pentru efectuarea cheltuielilor și, deci, ele sunt subvenționate de la buget. Argumentul care se aduce în sprijinul acestor bugete autonome se referă la faptul că reprezintă un mijloc de a lupta împotriva unui centralism excesiv al puterii publice.

O categorie aparte de bugete autonome o constituie bugetele colectivităților locale care sunt votate de reprezentanții aleși ai unităților administrativ-teritoriale și sunt supuse reglementărilor în materie de control bugetar.

Orice colectivitate cu personalitate juridică distinctă de aceea a statului, care își gestionează propriile afaceri și dispune de un patrimoniu propriu, trebuie să-și evidențieze veniturile și cheltuielile separat de cele ale statului. Autonomia juridică, pentru a fi reală, presupune o autonomie financiară deplină. În acest context, se înscriu bugetele locale care se întocmesc pentru fiecare unitate administrativ-teritorială (raion, oraș, sat, comună).

Autonomia bugetară este reală pentru aceste colectivități locale, dar, uneori, aceasta nu se identifică cu autonomia financiară, deoarece resursele lor proprii nu sunt suficiente pentru acoperirea cheltuielilor. Din punctul de vedere bugetele locale sunt corelate cu bugetul general al statului în măsura în care primesc de la acesta subvenții pentru echilibrare.

În Republica Moldova, există o multitudine de bugete elaborate și aprobate la nivel central și local, determinate de specificul economiei noastre, ceea ce face ca unitatea bugetară să nu fie respectată în forma ei clasică.

Astfel, bugetul general consolidat este corelat, din punctul de vedere al asigurării echilibrului, cu bugetul asigurărilor sociale de stat și cu bugetele locale care funcționează ca bugete autonome. Anual, se prevăd prin lege fondurile speciale care funcționează pe principiul bugetelor anexă și care diferă de la un an la altul ca număr și dimensiune în raport cu scopurile pentru care se constituie.

În concluzie, vom afirma că unitatea bugetară înseamnă unitatea formală a bugetului, toate veniturile brute și toate cheltuielile (indiferent de buget) se trec într-un singur tablou, care este bugetul. Bugetul este singura unitate scriptică. Se spune că avantajul acestui sistem este acela al unui mai bun control bugetar la întocmire și în execuția bugetului, și a unor calcule mai ușoare în legătură cu situația lui, ca și cu necesitatea comparațiilor bugetare de la an la an.

Evident, aceste avantaje de ordin tehnic sunt exagerate în favoarea sistemului, deoarece în fapt, chiar în regimul opus, al bugetelor autonome, calculele și comparațiile se pot efectua cu destulă ușurință, evitându-se numai cazurile de dublă înregistrare la venituri și cheltuieli, acest sistem clasic fiind apanajul statului pur liberal. În trecut, statul nu avea decât atribut de administrator al puterii publice, el nu avea administrații economice, nu avea exploatare în regie.

Astăzi, situația este cu totul alta. Organizația de stat cunoaște două mari sectoare: sectorul administrativ și sectorul economic, în care intră toate întreprinderile, avuțiile și serviciile economice

ale statului.

Structura funcțiunilor statului s-a îmbogățit și s-a diferențiat. Astfel pare natural să se realizeze și o diferențiere a principiilor de administrare a acestor funcțiuni. În aceste condiții este indispensabil să avem o concepție nouă despre sistemul practic al unității bugetare.

În Republica Moldova de după 1991, reprezentanții politicii bugetare au susținut principiul unității bugetare în forma lui absolută, clasică, formalistă, combătând sistemul autonomiei bugetare. Ca orice sistem nou, sistemul autonomiei bugetare, oricât de util ar fi, are defecte, abateri și chiar abuzuri care necesită corecții, ce reușesc uneori să compromită într-o oarecare măsură și ideea. Acest lucru s-a întâmplat și cu autonomia bugetară la noi. Și nu au lipsit cei care din spirit de rea credință, să condamne sistemul în sine pentru defecte de aplicare. Dar cum autonomia bugetară într-o formă deviată, iar mai târziu corectată și pusă la punct, este o necesitate, chiar și acei care au combătut-o, atunci când au ajuns să dețină puterea, de fapt, au consolidat sistemul.

Problema unității bugetare trebuie concepută în mod practic, realist. Nu este cazul să combatem în mod absolut și să cerem înlăturarea principiului clasic al unității bugetare. Pe de altă parte însă, nu este posibil nici să ignorăm evoluția structurală a funcțiunilor statului și să nu dăm posibilitatea funcțiunilor lui economice, printr-un sistem de autonomie bugetară, de a se dezvolta în beneficiul economiei publice și al tezaurului.

Noi am formulat criteriul de alegere între veniturile care pot suferi modificări și acelea care nu trebuie să aibă această modificare în modul următor: ori de câte ori este vorba de nevoi a căror economie necesită elasticitate în administrare în scopul măririi randamentului și a venitului net, trebuie să se acorde autonomie bugetară. Ori de câte ori este însă vorba pur și simplu de fonduri lichide, care își creează surse în afara bugetului numai pentru a-și lua o libertate de administrare ce nu este impusă de natura nevoii care urmează a fi satisfăcută, în aceste situații este necesar să se aplice strict principiul unității bugetare formale.

Așa-zisele fonduri speciale trebuie în principiu combătute, pentru păstrarea unității în administrarea finanțelor publice. De regulă, fondurile lichide care se administrează pur și simplu ca atare trebuie să fie desființate, afară de cazurile cu totul excepționale. Exploatarea cu caracter economic ale statului trebuie însă să se bucure de un regim de elasticitate în administrarea bugetului lor, trebuie să aibă buget propriu, să aibă posibilitatea de a se alimenta în ritmul neuniform al nevoilor exploatarei, cu mijloace financiare suficiente, după criteriile de finanțare ale întreprinderii private.

Este adevărat că procesul de apariție și de dezvoltare a fondurilor speciale nu are la bază numai un abuz. Insuficiențele bugetare în anumite perioade și nevoile crescânde, pe de altă parte, impun abateri de la buget, abateri care garantează mai bine alimentarea nevoii bugetare respective.

Sunt însă o mulțime de fonduri speciale ascunse și de multe ori necunoscute Ministerului Finanțelor, care nu au niciun rost. Acestea trebuie urmărite cu multă atenție.

În rezumat, facem **următoarele propuneri** pentru soluționarea problemei bugetare:

- să se consfințească constituțional principiul administrării unitare în finanțe, specificându-se cazurile în care excepția este permisă;
- autonomia bugetară să fie acordată acelor administrații la care natura exploataării sau serviciului economico-financiar o necesită;
- să se facă practic distincție între tot ce este nevoie ordinară și care merge la bugetul general și între nevoile excepționale, nevoi care prin natura efortului extraordinar au un caracter relativ tranzitoriu;
- să se desființeze toate fondurile speciale care s-au permanentizat, care au devenit un abuz neîncetat și să se integreze în bugetul general;
- toate fondurile speciale create pentru motive întemeiate, pentru interese superioare de stat, să fie bugetare și puse cel puțin formal și contabilicește sub controlul Ministerului de Finanțe.

Principiul universalității prevăzut în art.8 din Legea nr.181/2014 stipulează că: „Toate resursele și cheltuielile bugetare se reflectă în buget în sume brute.

Resursele bugetelor componente ale bugetului public național sunt destinate finanțării tuturor cheltuielilor prevăzute în bugetele respective, fără a stabili relații între anumite tipuri de resurse și cheltuieli”. Acest principiu este consfințit și în art.13/3 din Legea nr.847/1996.

Principiul universalității este principiul potrivit căruia veniturile și cheltuielile publice trebuie înscrise în buget în sumele lor totale, fără omisiuni și fără compensări reciproce. Această regulă a bugetului brut se bazează pe necesitatea înscrierii în buget a veniturilor și cheltuielilor în sume brute sau totale. Este vorba aici despre un principiu de bugetizare integrală, de o regulă severă și precisă, care are drept scop facilitarea controlului financiar asupra serviciilor publice ale statului, principiu care nu se poate aplica în mod corespunzător în cazul bugetelor anexe și aproape deloc în cazul bugetelor finanțate prin mijloace extrabugetare. Scopul urmărit de acest principiu este de a facilita controlul financiar, interzicând compensarea între cheltuieli și venituri proprii.

Bugetul elaborat sub forma unui buget “brut” permite analiza corelațiilor existente între diferite categorii de venituri și cheltuielile corespunzătoare acestora, precum și cunoașterea volumului total al cheltuielilor de efectuat și al veniturilor de încasat.

Prin respectarea acestui principiu se oferă posibilitatea consiliului local să cunoască veniturile totale pe care unitatea administrativ-teritorială urmează să le încaseze în perioada considerată, precum și destinația ce va fi dată acestor venituri și corelația care există între anumite venituri și cheltuieli care se află în conexiune strânsă.

În practică, cerința universalității bugetului este respectată parțial. În locul bugetelor brute, întocmite cu includerea tuturor veniturilor și cheltuielilor cu sumele lor totale, s-a trecut la elaborarea unor bugete mixte, în care veniturile și cheltuielile unor instituții publice figurează cu sumele lor totale, iar altele numai cu soldurile. În contextul respectării principiului autonomiei financiare, orice venituri extrabugetare sunt lăsate la dispoziția entității care le obține, pentru a le folosi direct în conformitate cu nevoile proprii. Dacă veniturile proprii sunt suficient de mari, finanțarea de la buget se realizează “per sold”, sub forma unei subvenții de completare până la nivelul cheltuielilor proprii. În cazul unor venituri proprii de dimensiuni modeste sau cu caracter întâmplător, cheltuielile sunt acoperite de la buget, fără a fi influențate de aceste venituri.

Universalitatea bugetară este strâns legată de unitatea bugetară, ambele necesitând ca veniturile și cheltuielile, cu sumele lor totale brute din fiecare exercițiu bugetar, să fie conținute de același document.

Principiul universalității bugetare nu trebuie confundat cu principiul neafectării veniturilor, chiar dacă cele două principii pot avea consecințe similare. Principiul universalității bugetare presupune ca ansamblul veniturilor publice să acopere ansamblul cheltuielilor publice, deci nu este admis, potrivit acestui principiu, ca un anumit venit să fie destinat unei anumite cheltuieli, cum se întâmplă în cazul bugetelor anexe și al bugetelor din mijloace extrabugetare. Este inadmisibil ca un anumit grup de contribuabili să poată dispune ca impozitele plătite de ei să fie dirijate la finanțarea unor servicii ai căror beneficiari direcți sunt ei. În plus, nerespectarea acestei reguli poate duce la risipă, asigurându-se, pe această cale, finanțarea unor cheltuieli, chiar dacă acestea nu sunt strict necesare în momentul acela.

Avantajul respectării principiului universalității este că permite cunoașterea cât mai exactă a volumului total al veniturilor și cheltuielilor publice, precum și a corelației existente între anumite venituri și cheltuieli care se află în conexiune strânsă.

Principiul echilibrului bugetar (numit și *principiul balansării*) expus expres în art.11 al Legii nr.847/1996 și în art.9 al Legii nr.181/2014 în care este prevăzut că orice buget trebuie să fie balansat. Cheltuielile bugetare trebuie să fie egale cu veniturile plus sursele de finanțare.

Referitor la acest principiu menționăm că, până la adoptarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, echilibrul bugetar la nivelul bugetului central al statului nu era examinat ca și principiu, adică fundament al unui fenomen.

Principiul echilibrului bugetar presupune că bugetul local anual trebuie să se prezinte echilibrat, adică veniturile sale trebuie să acopere integral cheltuielile. Dacă în unele țări occidentale legislația permite în mod expres întocmirea de bugete deficitare[184], atunci în Republica Moldova, proiectul

Legii privind finanțele publice locale, în art.33, prevede clar că bugetele locale anuale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar.

Autoritățile administrației publice locale sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

În teoria finanțelor clasice, cerința de bază a echilibrului bugetar o constituia acoperirea integrală a cheltuielilor din veniturile ordinare ale fiecărui an bugetar. Anualitatea și echilibrul bugetului erau indisolubil legate, având drept rezultat echilibrul anual al bugetului, considerat drept „principiul de aur al gestiunii bugetare”[179; p.516].

Echilibrul bugetar se referă atât la întocmirea unor bugete balansate, cât și la păstrarea echilibrului în perioada de execuție a bugetului. Existau țări în care legislația financiară nu permitea întocmirea unor bugete dezechilibrate. De exemplu, în Germania dreptul bugetar interzicea elaborarea de bugete deficitare, precizând că veniturile și cheltuielile publice aprobate de lege trebuie să fie echilibrate.

Acest principiu al echilibrului bugetar strict a fost, în mod progresiv, abandonat, atât sub impulsul teoreticienilor finanțelor funcționale care promovau teoria bugetelor clasice și cu caracter regulator, cât și, mai ales, sub impactul economiei reale care nu asigura un randament fiscal suficient pentru acoperirea cheltuielilor publice anuale. Principiul echilibrului nu putea fi respectat, ceea ce a determinat recurgerea la diferite practici, cum ar fi: întocmirea a două bugete, unul ordinar echilibrat și altul extraordinar deficitar, ce putea fi echilibrat pe seama veniturilor provenind din împrumuturi și emisiune bănească (în Germania), asigurarea echilibrului prin operațiunea de „debugetizare” (în Franța) sau elaborarea de bugete ciclice (în Suedia și alte țări scandinave). Treptat, o serie de state au renunțat la aplicarea în practică a principiului echilibrului bugetar, elaborând și prezentând spre aprobare bugete deficitare.

În numeroase țări dezvoltate sau în curs de dezvoltare, ca urmare a creșterii mai rapide a cheltuielilor decât a veniturilor publice, bugetele se înlocuiesc și se încheie, tot mai frecvent, cu deficit. Deficitul bugetar este considerat un fenomen specific finanțelor contemporane. Cauzele deficitului bugetar sunt multiple și vizează atât propria economie, cât și conjunctura internațională. Deficitul bugetar, de regulă, este cauzat de creșterea accelerată a cheltuielilor publice, de încetinirea ritmului de creștere a veniturilor publice sau de fenomene conjuncturale ce își transmit influența prin intermediul cursului de schimb și al ratei dobânzii.

În Republica Moldova, în prezent, principiul echilibrului bugetar cu referire la unitățile administrativ-teritoriale este expus în art.12 din Legea privind finanțele publice locale, care enunță următoarele: „Bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar...”

Autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

În cazul în care nu se încasează venituri în mărimea sumei aprobate, autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă este obligată să reducă cheltuielile ce includ obligațiile și plățile stabilite în scopul încheierii anului cu un buget echilibrat, prin rectificarea bugetului unității administrativ-teritoriale respective”.

O prevedere aproape identică este păstrată și în proiectul noii Legi privind finanțele publice locale, care în art.33 cu denumirea expresă „Echilibrarea bugetului” stipulează următoarele: „Bugetele locale anuale nu pot fi aprobate sau executate cu deficit bugetar.

Autoritățile administrației publice locale sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar”.

În așa mod, în Republica Moldova, bugetul local este format foarte aproape de cel clasic, unde cerința de bază a echilibrului bugetar o constituie acoperirea integrală a cheltuielilor cu veniturile ordinare ale fiecărui an bugetar.

Potrivit prevederilor legislației financiare, bugetul local trebuie să fie balansat, astfel încât veniturile sale să acopere integral cheltuielile.

Echilibrarea bugetului cu ajutorul mijloacelor de trezorerie sau al inflației duce la sporirea sumelor aflate în circulație peste nevoile reale ale economiei. Aceasta determină deprecierea monedei și creșterea prețurilor. În condițiile inflației, creșterea prețurilor antrenează sporirea cheltuielilor publice și majorarea deficitului bugetar pentru acoperirea cărora statul e silit să pună în circulație noi cantități de bani și să accentueze astfel criza monetară și financiară.

În acest sens, este importantă și relevantă poziția legiuitorului român care, pentru prima dată în ultimii 15 ani, în Legea finanțelor publice nu a inclus echilibrul bugetar, ca principiu, exprimând opinia că, în ultimul timp, bugetele centrale nu sunt lovite de echilibru. La fel, autoritățile publice locale sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

La nivel local, acest principiu tot timpul a fost absolut obligatoriu. Astfel că, potrivit prevederilor art. 12 din Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale, bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar.

Principiul previzibilității și sustenabilității care a fost pus în executare începând cu 1 ianuarie 2016 prevede că politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de prezenta lege și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung (art. 10 al Legii nr.181/2014).

Previzibilitatea denotă pronosticarea, caracterul anticipat al lucrurilor. În acest sens

previzibilitatea și controlul executării bugetelor locale sunt executate în mod ordonat prin crearea unor mecanisme de asigurare a controlului și monitorizării utilizării fondurilor publice locale care, la rândul lor, vor asigura stabilitatea macroeconomică și sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung. Previzibilitatea este asigurată de: transparența obligațiunilor și responsabilității contribuabililor; eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și de evaluare a impozitelor și taxelor locale; eficacitatea colectării impozitelor și taxelor locale; concurența, valoarea pentru bani și măsurile de control pentru achiziții; eficacitatea auditului intern.

Sustenabilitatea se referă la dezvoltarea economică de ansamblu a unei țări sau regiuni. Mai des este utilizat termenul “dezvoltare durabilă”.

În condițiile extinderii liberei circulații de bunuri și servicii și a efectelor globalizării, competitivitatea și eco-eficiența reprezintă factori determinanți ai sustenabilității creșterii economice. Asigurarea performanței pe termen mediu și lung a economiei impune, prin urmare, adoptarea de instrumente eficiente de politică economică, care să permită gestionarea și valorificarea substanțial îmbunătățită a potențialului existent în anumite domenii-cheie care determină dezvoltarea durabilă într-un cadru concurențial. Principalele obiective pe termen mediu, stabilite în domeniul economic prin documentele europene, de exemplu Strategia Lisabona revizuită[159], din 23-24 martie 2000 și reînnoită de către Consiliul European de la Bruxelles din 22-23 martie 2005 sunt:

- Menținerea stabilității macroeconomice, continuarea procesului de dezinflație și limitarea deficitului de cont curent;
- Îmbunătățirea predictibilității și performanțelor politicii fiscale, inclusiv atragerea și utilizarea eficientă a fondurilor europene nerambursabile;
- Continuarea și adâncirea reformelor structurale și furnizarea de servicii îmbunătățite de sănătate, educație, formare profesională, cercetare și dezvoltare, precum și continuarea reformelor necesare pentru a spori nivelul de responsabilizare și de eficiență;
- Asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen lung;
- Îmbunătățirea mediului de afaceri, promovarea culturii antreprenoriale, creșterea flexibilității și participării pe piața muncii și o dezvoltare regională armonioasă;
- Reforma administrației publice.

O condiție esențială pentru îndeplinirea obiectivelor dezvoltării durabile este implementarea unei combinații adecvate de politici macroeconomice coerente, prin care să se asigure sustenabilitatea resurselor materiale și energetice folosite pentru creșterea economică, finanțarea investițiilor strict necesare pentru modernizarea și creșterea competitivității sectoarelor productive și de servicii, precum și a infrastructurilor, calificarea și perfecționarea continuă a forței de muncă

în acord cu cerințele progresului tehnic și tehnologic.

Din analiza evoluției economice a Republicii Moldova în ultimii 26 de ani rezultă că în acest scop se impune, de asemenea, soluționarea unor probleme de importanță principală:

- Îmbinarea optimă a inițiativei private cu o rațională intervenție publică pe baza unor politici flexibile de corectare a disfuncționalităților mecanismelor de piață. Intervenția statului în economie trebuie să vizeze numai domeniile în care se dovedește că piața ar soluționa problemele existente cu risipă de resurse sau într-un timp mai îndelungat, pornind de la investigații și evaluări prealabile realizate în mod imparțial, independent și transparent.

- Îmbunătățirea semnificativă a structurii și atribuțiilor instituțiilor publice centrale, regionale și locale, definirea mai precisă a responsabilităților și modului de conlucrare pentru a permite o evaluare corectă a performanțelor obținute și identificarea domeniilor în care se impun măsuri pentru creșterea eficienței actului administrativ la toate nivelurile.

- Accelerarea descentralizării conform principiului subsidiarității, concomitent cu măsuri pentru creșterea capacității administrative și a competențelor decizionale.

- Urmărirea sistematică a obiectivului coeziunii sociale ca premisă a dezvoltării durabile și re-examinarea periodică, din aceasta perspectivă, a politicilor salariale, fiscale și sociale.

În acest context, considerăm că trebuie focalizată atenția pe atingerea unor obiective pe termen lung, care transcend orizonturile curente de referință și ciclurile electorale, prin prisma criteriilor de sustenabilitate, stipulate în Directivele Uniunii Europene, și a tendințelor principale care se conturează pe plan mondial.

Principiul performanței prevede că resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări. Principiul performanței este elucidat în art.11 din Legea nr.181/ 2014, care prevede următoarele:

„Resursele bugetare se alocă și se utilizează econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări.

Bugetele se elaborează și se raportează pe programe fundamentate pe performanță”. Acest principiu a fost detaliat și în cuprinsul Regulamentului financiar din 25 iunie 2002[153], numit **Principiul bunei gestiuni financiare**. Astfel, conform art.7[165; p.124-125], acest principiu este definit în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității. Punerea în aplicare a principiului bunei gestiuni financiare implică definirea unor obiective verificabile care sunt urmărite prin intermediul unor indicatori de performanță măsurabili, pentru a se trece de la o gestiune axată pe mijloace la o gestiune orientată înspre rezultate. Instituțiile trebuie să efectueze evaluări *ex ante* și *ex post*, în conformitate cu orientările definite de Comisie.

Deci, principiul bunei gestiuni financiare este în strânsă legătură cu alte trei principii: *principiul*

economiei; principiul eficienței și principiul eficacității.

Principiul economiei prevede că resursele utilizate de instituție pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvată, și la cel mai bun preț.

Principiul eficienței vizează cel mai bun raport între resursele utilizate și rezultatele obținute.

Principiul eficacității vizează îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

Principiul bunei gestiuni financiare ca sumă a celorlalte trei principii detaliate mai sus, urmărește stabilirea obiectivelor specifice, măsurabile, realizabile, relevante și dotate, monitorizate prin intermediul indicatorilor de performanță pentru fiecare activitate.

Regulamentul financiar definește principiul bunei gestiuni financiare prin referire la principiile de economie, de eficiență și de eficacitate. Traducerea sa în practică are în vedere definirea obiectivelor verificabile, urmărite prin intermediul indicatorilor măsurabili. Se realizează astfel trecerea de la o gestiune axată pe mijloace, la o gestiune orientată spre rezultate. Acest principiu implică ideea unui sistem financiar organizat și corelat în raport cu principiul economiei. Resursele financiare trebuie să fie disponibile în timp util și în cantitățile necesare pentru fiecare acțiune. Eficiența sistemului financiar se apreciază funcție de echilibrul atins între mijloacele utilizate și rezultatele obținute, iar măsurarea eficacității presupune stabilirea gradului de realizare al obiectivelor fixate și de obținerea rezultatelor stabilite.

În concluzie, aplicarea acestui principiu presupune stabilirea unor indicatori de performanță care sunt transmiși autorităților bugetare competente.

Principiul transparenței. Transparența este definită ca atitudinea unei instituții sau a unei organizații care prevede prezentarea obiectivă a informațiilor de interes general[123; p.248]. Transparența decizională este caracteristică numai democrațiilor. Conform Dicționarului politic, transparența decizională reprezintă un atribut al vieții politice democratice, opus politicii secrete. În viziunea democrației moderne, se preconizează ca populația să beneficieze de difuzarea informațiilor necesare pentru a-și forma o părere clară despre problemele societății în care trăiește și despre ceea ce s-ar putea face pentru rezolvarea lor[167; p.248]. Rezultă că principiul transparenței este un principiu prin care autoritățile și instituțiile publice au obligația să își desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului la informație să constituie excepția, în condițiile legii. În literatura de specialitate, principiul transparenței este tratat ca „o informare corectă a societății”[119; p.189] sau „principiul publicității și transparenței presupune asigurarea unei informări largi a cetățenilor despre activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor

legături strânse între cetățeni și aceste organe”[125]. Transparența reprezintă una dintre valorile statului de drept. Ea apare ca o consecință firească a reflectării, la acest nivel, a unora dintre drepturile fundamentale ale cetățenilor. Așa este, printre altele, și dreptul la informație, stabilit în art.19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, dar și în art.34 din Constituția Republicii Moldova.

Potrivit Declarației, orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și fără a ține cont de frontierele de stat.

În ceea ce privește dreptul la informație, legiuitorul constituant a precizat, pe de o parte, că dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit iar, pe de altă parte, că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

În acest sens ar trebui să deosebim transparența decizională și transparența ca sursă de informație, cunoscută la fel și ca noțiunea de „acces la informație”. După unii autori[189], spre deosebire de accesul la informațiile de interes public, care permite accesul cetățeanului la informațiile publice gestionate de autoritățile publice locale, transparența decizională oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare a actelor administrative normative prin sugestii adresate autorităților publice locale. Transparența reprezintă una dintre condițiile unui regim democratic și în viața publică locală.

Referitor la autoritățile locale, principiul transparenței impune ca activitatea autorităților publice locale să aibă un caracter public. Astfel, prevederile constituționale pot fi completate cu prevederi din:

- 1) Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (în continuare Legea nr.181/2014); ;
- 2) Legea Republicii Moldova privind accesul la informație nr.982-XIV din 11 mai 2000;
- 3) Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 (în continuare Legea nr.239/2008);
- 4) Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006;
- 5) Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat nr.467-XV din 21 noiembrie 2003;
- 6) Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr.668 din 19 iunie 2006;
- 7) Ordinul Ministerului Dezvoltării Informaționale al Republicii Moldova cu privire la aprobarea cerințelor-standard față de paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr.46/33 din 17 aprilie 2007.

Principiul transparenței, potrivit prevederilor din art.12 al Legii nr.181/2014, presupune că: proiectele de acte normative în domeniul finanțelor publice se supun consultării publice. Bugetele se elaborează, se aprobă și se administrează în mod transparent, având la bază:

- a) procesul bugetar, bazat pe un calendar bugetar și pe proceduri transparente;
- b) roluri și responsabilități bine definite în procesul bugetar;
- c) informație bugetară cuprinzătoare, elaborată și prezentată publicului într-o manieră clară și accesibilă.

Bugetele aprobate și rapoartele privind executarea lor se fac publice.

Transparența, în virtutea prevederilor din art. 2 al Legii nr. 239/2008, reprezintă oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice (inclusiv cele ale administrației publice locale – **n.a.**) a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor.

Legea prevede că autoritățile administrației publice, precum și celelalte instituții publice care utilizează resurse financiare publice au obligația de a face publice proiectele de reglementări înainte ca acestea să fie adoptate.

Legea nr.239/2008 oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice. Legea implică o colaborare între doi parteneri: administrația publică și destinatarii reglementărilor elaborate de aceasta.

Legea dată nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la reglementările care vor fi adoptate. Acest drept revine autorităților administrației publice locale care vor decide dacă includ sau nu în proiectele de reglementări informațiile și sugestiile primite din partea cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale și asociațiilor de afaceri.

Autoritățile publice locale sunt obligate să consulte cetățenii, asociațiile legal constituite, alte părți interesate în privința proiectelor de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).

Etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor, potrivit prevederilor Legii nr.239/2008, sunt:

I. Informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei.

II. Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia.

III. Consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate.

IV. Examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii.

V. Informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Transparența mai poate fi atribuită și la raporturile dintre autoritățile publice locale și cele centrale.

În sensul dat se expune Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală din 28 decembrie 2006 alin.2 art.6 care declară că raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Transparența decizională în activitatea administrației publice locale este foarte importantă, întrucât lipsa ei, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la diminuarea încrederii societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent. Aplicarea reală a principiului transparenței ar duce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu consecințe pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între aparatul administrativ și societate.

Principiul transparenței este expres stipulat și în art.13⁶ din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847/1996. Conform prevederii respective, procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin: dezbateră publică a proiectelor de buget; dezbateră publică a rapoartelor de executare a bugetelor; publicarea actelor normative de aprobare a bugetelor și publicarea rapoartelor de executare a acestora; difuzarea de către mass-media a informațiilor cu privire la conținutul bugetului, exceptând informațiile și documentele care, potrivit actelor normative, nu pot fi publicate.

După cum vedem, o consecință importantă a principiului transparenței o constituie ceea ce exprimă esența unui alt principiu, și anume principiul publicității. În alte state, de exemplu, în România, aceste două principii sunt prezentate ca unul singur. De exemplu, Legea României privind finanțele publice locale nr. 273 din 29 iunie 2006 în art. 8 cu titlul „Principiul transparenței și publicității” declară următoarele: „Procesul bugetar este deschis și transparent, acesta realizându-se prin: publicarea în presa locală, pe pagina de internet a instituției publice sau afișarea la sediul autorității administrației publice locale respective a proiectului de buget local și a contului anual de execuție a acestuia; dezbateră publică a proiectului de buget local, cu prilejul aprobării acestuia; prezentarea contului anual de execuție a bugetului local în ședință publică”.

Evident, publicitatea este o condiție inevitabilă a transparenței, transparența însă este un concept mult mai larg și complex, care mai poate include și multe alte elemente constitutive.

Publicitatea bugetului se impune ca o necesitate și în contextul elaborării și executării bugetelor locale. Bugetele unităților administrativ-teritoriale, aprobate de către autoritățile reprezentative și deliberative respective, și rectificările la aceste bugete sunt date publicității în mod obligatoriu (art. 22 din Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003). Acest principiu presupune publicarea în sursele ce aparțin unității administrativ-teritoriale respective (ziare, post de televiziune, pagină de internet) și/sau prin afișaj la panourile de afișaj public a proiectului de buget, a bugetului aprobat, execuția bugetului, evoluția execuției bugetului, rectificarea bugetului și contul de execuție.

În conformitate cu Regulamentul cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 668 din 19 iunie 2006, autoritățile administrației publice sunt obligate să dispună de o pagină-web oficială proprie în rețeaua Internet, în scopul publicării informației despre activitatea lor.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea sunt obligate să asigure pe paginile-web oficiale proprii referințe la informația despre activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și a serviciilor publice descentralizate din unitatea administrativ-teritorială.

O manifestare a principiului transparenței se mai regăsește și în alin.3 art.36 din Legea privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003 care declară: „Rezultatele reviziilor execuției bugetelor unităților administrativ-teritoriale sunt examinate de către autoritățile reprezentative și deliberative respective, cu adoptarea deciziilor corespunzătoare și publicarea lor în mod obligatoriu”.

În concluzie, suntem de acord cu autorii[26; p.30] care consideră că odată cu intrarea în vigoare a Legii privind transparența în procesul decizional în Republica Moldova a fost creat un cadru normativ favorabil pentru implicarea eficientă a publicului în procesul decizional.

Avantajele aplicării Legii pentru eficientizarea activității administrației publice locale sunt evidente și constau în următoarele:1) legea completează demersul legislativ început de Legea privind accesul la informație; 2) contribuie la sporirea gradului de responsabilitate al administrației publice față de cetățeni; 3) stimulează participarea activă a cetățenilor și asociațiilor legal constituite la procesul decizional; 4) creează condiții legale pentru organizarea dezbaterilor publice asupra unor proiecte de acte normative; 5) include în sfera sa de acțiune toate autoritățile publice, dar și celelalte persoane juridice ce utilizează resurse financiare publice, asigurând, prin prevederile sale, creșterea controlului contribuabililor asupra utilizării banului public. În același timp, e necesar de

menționat că experiența aplicării legii denotă și existența anumitor dificultăți, cum ar fi: a) insuficiența de cunoaștere a legii la nivel local; b) rezistența la schimbare în implementarea legii; c) dezinteresul cetățenilor.

În încheiere, menționăm faptul că potențialul uman este unul dintre cei mai importanți factori în ceea ce privește dezvoltarea și implementarea practică a deciziilor și politicilor locale. Deoarece locuitorii cunosc foarte bine realitățile locale, implicarea lor în procesul de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor este foarte importantă pentru stabilirea și punerea în practică a unor proiecte de dezvoltare locală.

Participarea la procesul decizional local poate fi considerată ca un beneficiu pentru locuitori, deoarece ea permite fiecărei persoane să aibă un impact mai mare în procesul decizional care-i afectează la modul direct traiul. Participarea publică oferă populației posibilitatea de a cunoaște riscurile la care sunt expuși ei personal, familiile lor, precum și comunitatea, pentru a-și adapta activitățile în mod corespunzător.

Participarea la procesul decizional local oferă locuitorilor dreptul și sentimentul că pot influența activitățile concrete din localitatea lor. În același timp, devenind parte implicată în procesul decizional, locuitorii vor accepta mai ușor efectele schimbărilor ce urmează să se producă, scăzând șansele ca deciziile să fie ulterior contestate sau neacceptate[171].

Principiul specializării este reflectat în art.13 din Legea nr.181/2014. Importanța lui este vădită prin prisma dezvoltării bugetare a Republicii Moldova conform unor noi standarde europene, ce ne-ar permite să ne alăturăm țărilor dezvoltate din punct de vedere economic scoțând tânărlul stat, Republica Moldova din impasul economic și social în care se află.

Mai mulți autori identifică principiul realității cu cel al specializării. Conform principiului specializării, bugetele se elaborează, se execută și se raportează în baza unui sistem unic de clasificare bugetară. Clasificația bugetară structurează veniturile, pe de o parte, și cheltuielile, pe de altă parte, într-o anumită ordine și pe baza anumitor criterii. În același timp, principiul realității presupune că veniturile și cheltuielile bugetare să fie evaluate astfel încât să reflecte realitatea și resursele ce realmente pot fi mobilizate prin buget pentru susținerea acestor acțiuni.

Astfel, principiul realității impune ca toate veniturile și cheltuielile să pornească de la starea reală, ceea ce înseamnă că proiectul de buget trebuie să fie elaborat pornind de la realitatea economico-socială existentă în colectivitatea locală la momentul elaborării bugetului local.

În timpul execuțiilor bugetare apar nenumărate situații care fac necesară reconsiderarea situației veniturilor și cheltuielilor bugetare aprobate, în sensul majorării lor la unele poziții și al reducerii la altele. De aceea, a apărut necesitatea evitării detalierii exagerate a veniturilor și cheltuielilor bugetare, permițându-se, în condițiile legii, a se opera unele modificări ale acestora în timpul

exercițiului bugetar.

Acest principiu cere ca atât elaborarea și aprobarea bugetului, cât și urmărirea execuției sale să se bazeze pe un sistem informațional adecvat, să se fundamenteze pe date reale și să reflecte situația financiară reală a colectivității. În mod concret, el impune cerința ca evaluările la cheltuieli, respectiv la venituri, să aibă corespondente în posibilitățile reale de realizare a lor și să exprime corect elementele de efort și efect pe care se fundamentează. Sub acest aspect, se apreciază că metodele clasice de cuantificare a veniturilor și cheltuielilor au, prin conținutul lor, un caracter aproximativ și nu asigură o fundamentare deplină a prevederilor bugetare.

Asigurarea realității bugetului presupune colectarea și prelucrarea unui mare volum de informații, apelând la modele econometrice, bazate pe determinările obiective dintre variabilele implicate și conținând un număr mare de „ecuații” cu multe necunoscute. Din același punct de vedere se constată că printre factorii ce condiționează mărimea veniturilor sau cheltuielilor bugetare se înscriu și unii de ordin subiectiv, inclusiv fenomene cu acțiuni aleatorii sau imprevizibile în faza de întocmire și aprobare a bugetului pe anul următor. Așa se poate explica și o practică generalizată în ultimele decenii, constând în reevaluarea, redimensionarea pe parcursul anului bugetar a prevederilor bugetare aprobate de Consiliul local, cunoscute sub denumirea de rectificări ale bugetului, menite să reflecte mai realist și să coreleze mai judicios cheltuielile de efectuat cu veniturile acoperitoare.

Principiul realității bugetare pretinde ca veniturile și cheltuielile bugetare să fie stabilite pe baze reale, adică să reflecte, pe de o parte, nevoile reale și indispensabile ce trebuie satisfăcute prin îndeplinirea programului economic și social de guvernare, iar, pe de altă parte, resursele pe care statul le va putea realmente mobiliza pentru susținerea efortului bugetar[40; p.236].

2.4. Concluzii la Capitolul 2

În urma cercetării științifice sub toate aspectele a conceptelor generale și a principiilor caracteristice procesului de administrare a finanțelor publice locale, concluzionăm:

1. Compartimentul finanțelor publice, care ne suscită în special interesul, **este reprezentat de bugetele locale, care se includ în finanțele publice locale, ce sunt parte integrantă a finanțelor publice naționale.** Ne interesează nu doar finanțele publice locale, dar și procesul de administrare a acestora. Conceptul de administrare a finanțelor publice locale nu și-a găsit reflectarea în literatura de specialitate autohtonă și nici în legislația națională. În acest context, noi propunem o definiție nouă privind administrarea finanțelor publice locale.

Prin **administrarea finanțelor publice locale** înțelegem *totalitatea procedeeleor și metodelor utilizate de autoritățile publice locale în vederea acumulării, utilizării și controlului resurselor de*

formare a finanțelor publice locale.

2. **Finanțele publice locale** reprezintă o parte componentă a finanțelor publice alături de finanțele publice ale autorității publice centrale, care exprimă relațiile economice prin care se mobilizează și utilizează resurse bănești la nivelul unităților administrativ-teritoriale pentru satisfacerea unor cerințe colective reprezentate de învățământ, cultură, asistență socială, servicii publice, dezvoltare. Bugetul local reprezintă instrumentul principal al autorităților publice locale în vederea selectării priorităților de finanțare din strategiile de dezvoltare economico-socială ale localităților. Structura acestora reflectă gradul de autonomie al administrației locale față de puterea centrală și legăturile existente între diferitele administrații teritoriale. De asemenea, bugetele locale reflectă fluxurile veniturilor și cheltuielilor administrației locale, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și de acoperire a deficitelor bugetare. În Republica Moldova, fiecare comună, oraș, municipiu și sector al municipiului Chișinău întocmește un buget propriu, în condiții de autonomie. Ele reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității financiare a unităților administrativ-teritoriale respective.

3. Prin **buget local** noi înțelegem *programul prin care se prevăd și se aprobă veniturile și cheltuielile anuale ale unei unități administrativ-teritoriale, destinate realizării sarcinilor administrative ale colectivităților locale și satisfacerii nevoilor publice de interes local, program ce se adoptă printr-o decizie a autorității publice locale competente.*

4. Fiind evidențiate ca o direcție strategică de dezvoltare, finanțele publice locale formează o preocupare importantă pentru specialiștii în domeniu, mai cu seamă că la acest compartiment există prea puține studii monografice și chiar acte normative naționale ori internaționale. În acest context, noi am elucidat un aspect practic neabordat în literatura de specialitate, și anume aspectul ce ține de principiile care guvernează administrarea finanțelor publice locale, numindu-le **principii ale procesului de administrare a finanțelor publice locale.**

5. Analizând materialul doctrinar existent, dar și legislația națională și cea internațională, noi am propus consolidarea acestor principii în cadrul unui sistem. Acest **sistem de principii (în general)** îl definim ca pe o *totalitate de principii caracterizate de anumite trăsături comune, ce posedă o coerență organică și formează un tot întreg.*

6. **Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale** caracterizează doar instituția finanțelor publice locale și nu întreaga ramură de drept. Finanțele publice locale, la rândul lor, ca instituție juridică reprezintă un ansamblu normativ organic articulat care reglementează un sector concret și durabil al vieții sociale, ansamblu alcătuit dintr-o totalitate de reguli juridice dirijate spre un scop comun.

Considerăm că **principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale** sunt

principii ce caracterizează doar instituția finanțelor publice locale și nu întreaga ramură de drept. Finanțele publice locale, la rândul lor, ca instituție juridică reprezintă un ansamblu normativ organic articulat care reglementează un sector concret și durabil al vieții sociale, ansamblu alcătuit dintr-o totalitate de reguli juridice dirijate spre un scop comun.

Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale ca instituție juridică din cadrul dreptului financiar ca ramură de drept, în opinia noastră, *reprezintă o modalitate de coordonare a normelor juridice în cadrul sistemului, în jurul unei instituții, cum este cea a finanțelor publice locale.*

7. În opinia noastră, sistemul principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale este format din următoarele **principii**: *Principiul legalității; Principiul autonomiei locale; Principiul descentralizării; Principiul subsidiarității;*

8. Autonomia locală în Republica Moldova are un caracter declarativ, deoarece, pornind din 1991, nu are nici stabilitate, nici eficacitate. În acest sens, autoritățile publice locale nu au devenit pe deplin organe reprezentative și executive, activitatea lor fiind afectată de formalismul și duplicitatea specifică fostului regim sovietic, din care rezultă neîncrederea în lege și în justiție.

Situația respectivă în administrația publică locală se explică și prin faptul că, în Republica Moldova, orice putere care vine la guvernare se grăbește să anuleze realizările guvernării precedente, căutând să inițieze o nouă reformă administrativă, considerând că secretul bunei guvernări ține doar de controlul statului asupra puterilor locale. Aparent, fiecare guvernare a înțeles reforma în administrația publică locală doar din perspectiva câștigului de moment, utilizând în acest sens toate pârghiile necesare pentru valorificarea instrumentelor autonomiei locale și descentralizării în beneficiul unor efemere și patetice beneficii statale calculate în termeni electorali.

9. Cu referire la descentralizarea în Republica Moldova **putem concluziona** următoarele:

În primul rând, *de iure* Republica Moldova este un stat descentralizat, fapt garantat prin prevederile Constituției Republicii Moldova și legile menționate mai sus. *De facto* însă, realitatea din teren pare rămasă mult în urmă. Acest este fapt condiționat de multiplele norme declarate doar pe hârtie și de nivelul slab de pregătire al funcționarilor publici care deservește autoritățile publice locale.

În al doilea rând, unul din principiile de realizare a descentralizării administrative este autonomia locală. În prezent, Republica Moldova are nevoie de o apreciere (garantare) a autonomiei financiare (descentralizare financiară). În acest sens, cele mai importante măsuri care pot sprijini prioritatea respectivă sunt: creșterea veniturilor proprii la nivelul autorităților publice locale (pentru a obține în mod real), îmbunătățirea sistemului de alocare (transfer) de resurse de la nivel central, ameliorarea sistemului de management al bugetului și de raportare la nivelul local. Aici se impune o

veritabilă contabilitate locală, deoarece bugetele locale în mare măsură rămân indicative și sunt ajustate în cursul anului în funcție de veniturile colectate și de plățile efective, ca urmare numeroase colectivități sunt nevoite să facă apel la centru sau la autorități de nivelul doi, deseori primind un răspuns negativ.

În al treilea rând, Legea privind descentralizarea administrativă urmărește să stabilească principiile pe care se va baza transferul de competențe, însă ele sunt formulate neexplicit și permit multiple tratări. De asemenea, prevederile ce vizează regulile transferului de competențe sunt doar niște prevederi generale, care stabilesc elaborarea diferitelor studii și efectuarea cercetărilor de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale înainte de a transfera competențele. Legea nu conține mecanismele de implementare a propriilor prevederi. În această lege nu se regăsesc nici prevederi care să specifice concis etapele și acțiunile ce urmează a fi întreprinse în procesul de descentralizare.

Deci, pentru a asigura un proces consecutiv și eficient de descentralizare în Republica Moldova este necesar un cadru legal coerent, care ar conține un mecanism real de descentralizare și ar stabili etapele de implementare a acesteia. Este necesară o strategie clară cu un plan de măsuri concrete pentru implementarea efectivă a descentralizării la nivel de centru, regiune, colectivitate locală.

10. Principiul subsidiarității este o soluție reală și viabilă, deja aplicată într-o anumită proporție (poate nu întotdeauna reușit), în administrația publică a Republicii Moldova în contextul constituțional și al legislației în vigoare din acest domeniu, cu atât mai mult cu cât el nu presupune decât o amplă dezvoltare a autonomiei locale în favoarea colectivităților locale.

Subsidiaritatea, în această perspectivă, trebuie considerată ca un răspuns la aspirația crescândă a cetățenilor de a participa tot mai mult la elaborarea deciziilor care îi privesc direct și ca o dezbatere, totdeauna necesară, asupra relațiilor de „putere” dintre centru și periferie.

11. Procesul bugetar la nivel local, nu derulează arbitrar, dar reglementat de principii bugetare.

Principiile bugetare sunt reguli tehnice a căror respectare se recomandă în scopul asigurării unei gestionări corecte a resurselor financiare publice.

La momentul actual principiile bugetare, care pot fi raportate și procesului bugetar la nivel local, se regăsesc în prevederile exprese ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (art.5-13): *principiul anualității; principiul unității monetare; principiul unității; principiul universalității; principiul echilibrului bugetar (balansării); principiul previzibilității și sustenabilității; principiul performanței; principiul transparenței; principiul specializării.*

3. PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

3.1. Conceptul procesului bugetar la nivelul colectivităților locale

Sarcinile finanțelor sunt aduse la îndeplinire, în mare măsură, prin intermediul bugetului de stat, ca principal plan financiar al statului. Bugetul este considerat un instrument privilegiat al politicii economice, atât din punctul de vedere al mijloacelor alocate, cât și din cel al realizării anumitor obiective politice cu impact social[114; p.144].

În evoluția istorică a relațiilor politice, juridice și economico-financiare, conținutul relațiilor financiare, îndeosebi al relațiilor bugetare, devine din ce în ce mai complex, corespunzător nivelului de dezvoltare al societății la etapa actuală. În ce privește Republica Moldova, la acest capitol, a obținut, de asemenea, anumite rezultate. Considerăm că cel mai important element în acest sens a fost renunțarea la formula adoptării și executării unui buget centralizat (caracteristic fostului sistem sovietic) și trecerea la adoptarea a trei bugete separate, anume: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu prevederile art.131 din Constituția Republicii Moldova. Această normă constituțională a fost ulterior completată cu alte prevederi legale, astfel încât elaborarea, adoptarea și executarea acestor trei bugete să se facă în condiții de deplină autonomie. Bunele intenții ale legiuitorului în materie de autonomie a acestor bugete și de stimulare a inițiativei locale sunt evidente, doar că ele sunt în contradicție cu alte prevederi legale (de exemplu, Codul fiscal)[22], care prevăd expres competența Parlamentului de a stabili impozite și taxe, iar anumite venituri înscrise în bugetele locale sunt stabilite în legea bugetară anuală[162; p.69]. În această ordine de idei, nu putem vorbi de o bază proprie de venituri care ar asigura îndeplinirea de către autoritățile locale a atribuțiilor ce le revin. Aici se mai poate adăuga prevederea potrivit căreia, în lipsă de venituri proprii, pentru echilibrarea bugetelor locale se pot stabili și aproba transferuri din bugetul de stat, care nu este exclus că în anumite bugete să aibă o pondere mai mare decât veniturile proprii. Faptul dat nicidecum nu diminuează sau limitează gradul de autonomie locală (financiară) al autorităților publice locale, dimpotrivă le impune să acționeze în vederea descoperirii și obținerii de noi resurse financiare din teritoriu. Mai mult decât atât, este scos în evidență rolul deosebit al bugetelor în viața socială, politică, economică a tuturor statelor cu o economie de piață conturată, la fel și al statelor care tind spre o astfel de economie.

În continuare ne vom axa atenția pe un capitol destul de important, după părerea noastră, și anume: procesul bugetar, în special procesul bugetar la nivelul colectivităților locale.

În literatura de specialitate marea majoritate a autorilor au definit procedura bugetară la nivelul central, menționând că procedura bugetară reprezintă *totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter*

tehnic și normativ înfăptuite de organe specializate ale statului, în scopul elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare[162; p.69]. Probabil nu s-a scos în evidență o noțiune separată pentru nivelul local din considerentele că în această noțiune este sintagma „organe specializate ale statului”, ceea ce pare să sugereze că se referă și la organele locale.

Autorii ruși evidențiază autoritățile publice locale atunci când definesc procedura bugetară. Astfel, V.A. Parâghina, A.A. Tedeev, N. Himiciova, O.Gorbunova definesc procedura bugetară drept *activitatea organelor statale, organelor administrației publice locale și altor subiecți ai procedurii bugetare, activitate reglementată de normele procesuale bugetare, în vederea elaborării, adoptării, executării și încheierii acestor bugete*[197; p.257-258]. Observăm că administrațiile publice locale sunt evidențiate ca un subiect separat, întrucât Rusia este un stat federativ și, respectiv, cercul drepturilor și obligațiilor subiecților federației este cu mult mai larg decât în cazul statelor unitare.

În ceea ce privește cadrul legal autohton, Constituția Republicii Moldova în art.131 reglementează noțiunea de „buget public național”. În stipulările constituționale nu întâlnim noțiunea de procedură bugetară. După adoptarea Constituției Republicii Moldova, au fost adoptate un șir de acte normative care au reglementat și continuă să reglementeze fiecare dintre elementele bugetului public național (Bugetele de Stat, B.A.S.S și bugetele locale), ca de exemplu: Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală din 07 decembrie 1994 (deja abrogată); Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar – 24 mai 1996; Legea Republicii Moldova privind bugetul asigurărilor locale de stat – 24 octombrie 1997; Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale – 16 septembrie 1999; Legea Republicii Moldova privind sistemul public de asigurări sociale – 08 iulie 1999; Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale – 16 octombrie 2003; Legea Republicii Moldova privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale – 25 iulie 2014.

Dintre toate aceste acte normative, doar Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar și Legea Republicii Moldova privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale prevăd noțiunea de procedură bugetară. În art.3 al acestor legi este stipulat că procesul bugetar reprezintă etapele consecutive de elaborare, aprobare, executare și raportare a executării bugetului.

După părerea mai multor autori, aceste elemente ale noțiunii procedurii bugetare enunțate în aceste legi, sunt caracteristice și procedurii bugetare la nivel local. De exemplu, T. Manole menționează că procedurile de elaborare a bugetului de stat sunt caracteristice și pentru procesul de elaborare a bugetului unității administrativ-teritoriale în Republica Moldova[114; p.160] .

Analizând literatura de specialitate, inclusiv lucrările autorilor din mai multe țări, studiind

legislația Republicii Moldova care reglementează domeniul finanțelor publice, noi am elaborat o **definiție proprie** a „procesului bugetar la nivelul colectivităților locale”. În opinia noastră, prin **proces bugetar la nivelul colectivităților locale** înțelegem totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter tehnic și normativ îndeplinite de organele administrației publice locale în colaborare cu autoritățile publice centrale, în vederea elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare.

Am introdus în definiția de mai sus sintagma „autoritățile publice centrale” în principal având în vedere Ministerul Finanțelor, care are un aport important, primordial, mai ales, în ceea ce privește etapa întâi a procedurii bugetare: elaborarea proiectelor bugetelor, care se face în conformitate cu circularele (fosta denumire: note metodologice – **n.a.**), întocmită de către acest Minister în colaborare cu Banca Națională a Moldovei și Ministerul Economiei. În acest context, propunem în calitate de **lege ferenda** ca noțiunea procesului bugetar la nivelul colectivităților locale să fie inclusă în art.3 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25 iulie 2014, care prevede noțiunile de bază utilizate de legea respectivă.

Reieșind din definițiile enunțate, conchidem că procesul bugetar la nivelul colectivităților locale cuprinde următoarele etape:

- elaborarea proiectului de buget;
- examinarea și adoptarea bugetului;
- execuția bugetului;
- încheierea și aprobarea contului de executare bugetară.

Deși derularea procesului bugetar diferă de la un stat la altul în funcție de evoluția istorică a statului respectiv, unii savanți menționează că procesul bugetar se caracterizează prin anumite trăsături comune[114; p.160]:

- este un proces de decizie, întrucât esența sa constă în alocarea resurselor bugetare limitate pentru bunuri publice, care, de regulă, se vor caracteriza printr-o presiune a cererii;
- este un proces predominant politic, deoarece deciziile de alocare a resurselor bugetare nu sunt determinate de forțele pieței, ci de cetățeni, de grupuri de interese, prin mecanismul reprezentativității și al votului;
- este un proces complex, cu mii de participanți (instituții publice, administrații publice, organizații publice etc.);
- este un proces ciclic, care se desfășoară într-o ordine temporală bine precizată, consecință a principiilor bugetare (anualității și transparenței)[169; p.252-356].

3.2. Etapele procesului bugetar la nivelul colectivităților locale

3.2.1. Elaborarea proiectelor bugetelor locale

Așa, după cum am arătat anterior, procedura bugetară este formată dintr-un șir de etape ce trebuie parcurse într-o ordine logică și cronologică instituită prin lege.

Prima dintre etapele procedurii bugetare este elaborarea (planificarea) bugetară care, după părerea noastră, este una din cele mai importante.

Cu toate că la baza elaborării bugetelor locale stă principiul autonomiei locale, principiu consfințit și garantat prin Constituția Republicii Moldova și Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale care prevede și competența autorităților publice locale de a elabora bugetele în modul stabilit de ele, totuși nu se poate elabora bugetul local în afara politicii economice generale a statului.

Elaborarea proiectelor bugetelor locale este acea etapă a procedurii bugetare în cadrul căreia autoritățile publice și instituțiile publice ce au competențe în acest sens prin lege trebuie să îndeplinească anumite acte și operațiuni la anumite termene. Conform prevederilor art.19 al Legii Republicii Moldova privind finanțele publice locale, bugetul unității administrativ-teritoriale se elaborează de către autoritatea executivă a acesteia, ținându-se cont de următoarele prevederi:

a) în termenele stabilite de Guvern, Ministerul Finanțelor remite autorității executive a unității administrativ-teritoriale de nivelul al II-lea și direcției finanțe respective note metodologice (circulare) privind prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul (anii) următor (i) și unele momente specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat.

E de remarcat că aceste note metodologice (circulare) sunt elaborate de către Ministerul Finanțelor în colaborare cu alte autorități publice centrale. Conform prevederii art.21 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, prognoza indicatorilor macroeconomici și sociali pe anul bugetar viitor este determinată, elaborată și prezentată de către Ministerul Economiei.

La fel, BNM determină, elaborează și prezintă prognoza balanței de plăți, a creditelor, a obligațiunilor externe și a altor indicatori ce caracterizează politica monetar-creditară a statului.

Conlucrarea dintre aceste autorități publice face ca prognozarea anumitor categorii de venituri să fie cât mai aproape de realitatea condițiilor vieții social-economice.

Un moment nefavorabil în contextul celor expuse până acum, pe care îl considerăm totodată și o lacună a Legii respective, este faptul că nu este concretizată sintagma „*termenele stabilite de Guvern*”. Considerăm că ar fi util de a stabili concret aceste termene, fapt care ar permite o

mobilizare mai mare, în special, a autorităților publice locale.

b) în termen de 10 zile de la primirea notelor metodologice (circularei), direcția finanțe comunică autorităților executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi (sate, comune, orașe) principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru anul (anii) următor (i) și momentele specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat.

Acest lucru, la fel, este important, întrucât scoate în evidență conlucrarea dintre autoritățile publice locale de diferite niveluri. În practică, această colaborare, cu părere de rău, depinde de preferințele politice ale uneia sau alteia dintre autoritățile publice locale, fapt ce influențează negativ asupra dezvoltării social-economice a unității administrativ-teritoriale locale. Ar fi fost binevenit ca prin prevederile legale să fie concretizate formele și metodele de comunicare autorităților publice locale de nivelul întâi despre politica statului în acest domeniu (de ex. sub forma unui seminar, colaborări bilaterală, mese rotunde etc.).

c) în termen de 20 de zile după primirea notelor metodologice, autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi asigură elaborarea prognozei tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi colectate în anul (anii) următor (i) în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și a proiectului bugetului autorității administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea. În termenele stabilite de Ministerul Finanțelor, direcția finanțe prezintă Ministerului Finanțelor, pentru consultare și includere în bugetul public național, sinteza consolidată a proiectelor bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea.

Pentru elaborarea proiectului bugetului local, primarul emite o dispoziție privind aprobarea planului de măsuri organizatorice pentru elaborarea proiectului de buget pe anul viitor. După studierea indicațiilor metodologice, autoritățile publice din sate, comune, orașe și municipii (aparatură primăriei și contabilitatea centralizată), în termenele stabilite prin planul de măsuri, elaborează pronosticul tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi colectate în anul viitor din teritoriul respectiv, precum și prognoza cheltuielilor ce urmează a fi acoperite din bugetul local.

În acest scop, în termenele stabilite de planul de activități, toți agenții economici amplasați pe teritoriul UAT respective prezintă în contabilitatea centralizată a primăriei pronosticul activității economice, în baza căruia se va efectua prognoza impozitelor, taxelor și altor venituri ale bugetelor locale ce urmează a fi colectate în teritoriu.

Direcția finanțe, atunci când toate autoritățile publice locale de nivelul întâi centralizează toate informațiile, le analizează, după cum prevede legea, dar o va face superficial, deoarece termenele pentru această activitate sunt restrânse, sau informația prezentată autorităților publice locale de nivelul întâi rămâne neschimbată. În opinia noastră, acest termen de 20 zile ar trebui stabilit pentru

fiecare autoritate în parte, la fel ar fi fost benefic să fie stabilit un termen maxim în care autoritățile publice de nivelul întâi să prezinte proiectele bugetelor locale. În cazul când apar anumite divergențe, ar exista o rezervă de timp pentru a le înlătura.

Analiza proiectelor de bugete ale autorităților administrativ-teritoriale are caracter consultativ. Totodată, Ministerul Finanțelor poate cere de la autoritățile respective să modifice proiectele de buget, dacă ele contravin prevederilor legale, principiilor politicii bugetar-fiscale a statului sau unor prevederi specifice pentru anul bugetar următor.

Din punct de vedere metodologic, în etapa elaborării proiectului bugetului de stat sunt deosebit de importante evaluarea și calculul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Pentru evaluarea și calculul veniturilor bugetare, cele mai des utilizate metode sunt: evaluarea directă și reportarea cu anumite majorări a veniturilor din anul precedent[42; p.71].

Metoda evaluării directe este preferabilă, deoarece oferă perspectiva estimării reale a veniturilor, cu condiția de a fi sinceră și temeinică. Această metodă se aplică de preferință pentru estimarea impozitelor directe pe veniturile cetățenilor, pe profiturile persoanelor juridice și ale altor subiecți de drept.

Evaluarea directă pentru estimarea impozitelor directe este necesară mai ales în condițiile evoluției inflaționiste a prețurilor și tarifelor, pentru determinarea temeinică a valorii bunurilor impozabile și a veniturilor impozabile.

Metoda reportării veniturilor din anul precedent cu anumite majorări este mai operativă, însă și utilitatea ei este condiționată de stabilirea proporției cu care se majorează cuantumul veniturilor reportate.

Pentru evaluarea cheltuielilor este mai accesibilă metoda denumită cvasiautomatică, ce constă în a reporta în mod automat cuantumul cheltuielilor din anul precedent, cu excepția cheltuielilor pentru care se cer modificări motivate de evoluția necesităților bănești conjuncturale, de evoluția inflației din economia națională.

În concluzie, menționăm că evaluarea veniturilor și cheltuielilor bugetare locale în statul nostru, în prezent, este directă, dar se aplică și recurgându-se la comparația cifrelor de venituri și cheltuieli ce se propun cu cele din anul precedent.

Un alt specific al procedurii de elaborare a bugetelor locale constă în faptul că, în paralel cu elaborarea bugetului pentru anul următor, se planifică elaborarea bugetului pe termen mediu, adică pentru 2-3 ani atât la venituri cât și la cheltuieli, ceea ce permite realizarea unei continuități în activitatea bugetară a autorităților publice locale.

După ce au fost întocmite proiectele bugetelor locale, ele sunt prezentate spre aprobare organelor executive (primarul, președintele raionului etc.), fapt care nu este prevăzut în art.19 al

Legii privind finanțele publice locale nr.397/2003, dar care reiese din prevederile art.29 și 51, 53 al Legii privind administrația publică locală. nr.436/2006.

3.2.2. Examinarea și aprobarea bugetelor locale

Aprobarea bugetelor locale este reglementată și ea prin dispozițiile Legii privind finanțele publice locale nr.397/2003, ale Legii privind administrația publică locală nr.436/2006 și ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014 care în general concordă una cu alta, dar și se completează reciproc.

Conform prevederilor art. 20 al Legii privind finanțele publice locale, autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi (primarii) prezintă, printr-o dispoziție cel târziu la data de 1 noiembrie, proiectul bugetului local pe anul următor spre examinare și aprobare consiliului local. Proiectul bugetului local, însoțit de nota informativă, prezentat spre aprobare consiliului local include:

- a) proiectul deciziei consiliului local privind aprobarea bugetului;
- b) anexele la proiectul deciziei, în care se vor reflecta: veniturile și cheltuielile preventive pentru anul bugetar următor; cotele impozitelor și taxelor locale ce vor fi încasate în buget; nomenclatorul tarifelor pentru serviciile prestate de instituțiile publice finanțate de la bugetele unităților administrativ-teritoriale; mijloacele speciale preconizate spre încasare de către fiecare instituție publică; fondurile speciale; transferurile de la/către alte bugete; plafonul datoriei unității administrativ-teritoriale și plafonul garanțiilor acordate de autoritățile administrației publice locale; efectivul-limită al instituțiilor publice finanțate de la bugetul respectiv; cuantumul fondului de rezervă (fondul de rezervă este utilizat în conformitate cu regulamentul de utilizare a mijloacelor fondului, aprobat în condițiile art.18 din prezenta lege); alte prevederi ce necesită reglementate prin proiectul bugetului.

Autoritatea reprezentativă și deliberativă examinează proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale în două lecturi. În prima lectură, autoritatea reprezentativă și deliberativă audiază și examinează raportul autorității executive respective privind proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale, examinează și aprobă volumul total al veniturilor și cheltuielile bugetului respectiv.

În lectura a doua, autoritatea reprezentativă și deliberativă examinează și aprobă: structura veniturilor; cheltuielile, structura și destinația lor; balanța bugetului și sursele de finanțare; transferurile de la/către alte bugete; cuantumul fondului de rezervă (fondul de rezervă este utilizat în conformitate cu regulamentul de utilizare, aprobat în condițiile art.18 din prezenta lege); cotele

impozitelor și taxelor locale ce vor fi încasate în buget; nomenclatorul tarifelor pentru serviciile prestate de instituțiile publice finanțate de la bugetele unităților administrativ-teritoriale; mijloacele speciale preconizate spre încasare de către fiecare instituție publică; fondurile speciale; cheltuielile care vor fi finanțate în mod prioritar; plafonul datoriei unității administrativ-teritoriale și plafonul garanțiilor acordate de autoritățile administrației publice locale; efectivul-limită al instituțiilor publice finanțate de la bugetul respectiv; alte prevederi ce necesită reglementare prin proiectul bugetului.

Autoritatea reprezentativă și deliberativă aprobă bugetul unității administrativ-teritoriale pe anul următor cel târziu la data de 10 decembrie.

După ce au fost aprobate, bugetele unităților administrativ-teritoriale și rectificările la aceste bugete sunt date publicității în mod obligatoriu. Remarcăm că publicarea acestui act ar fi fost rațională după ce autoritățile executive locale au aprobat proiectul bugetelor locale. Aceasta ar permite ca administrația din teritoriile respective să ia cunoștință de prevederile date, să facă contestații sau obiecții asupra lor. Mai mult ca atât, și cetățenii ar fi avut posibilitatea să-și realizeze acest drept în cadrul ședințelor consiliilor locale, care în conformitate cu prevederile art.117 al Legii privind administrația publică locală nr.436/2006 sunt publice, mai ales acelea în care se examinează și se aprobă bugetele locale.

Elucidând un alt aspect al procedurii de adoptare a bugetelor locale, ne întrebăm ce se întâmplă în cazul în care autoritățile deliberative locale nu reușesc să dezbată și să aprobe în termene legale bugetele locale? Cu referire la acest aspect în teoria și practica finanțelor publice s-au conturat două metode: cea a aprobării unor douăsprezecimi bugetare provizorii și cea a încredințării guvernului să îndrume execuția bugetară conform cifrelor de venituri și cheltuieli din exercițiul bugetar anterior[42; p.78-79].

Douăsprezecimile bugetare provizorii – sunt bugete ale căror venituri și cheltuieli reprezintă a douăsprezecea parte din cele prevăzute și propuse prin legea bugetară ce nu a putut fi votată în termenul legal, bugete care sunt examinate de comisiile bugetare, se aprobă de Parlament și se pun în executare potrivit necesității de continuitate a executării bugetului de stat. Acest procedeu este prevăzut și de Regulamentul financiar al Comunității Europene[42; p.78-79].

Încredințarea guvernului să îndrume execuția bugetară pe baza bugetului din exercițiul financiar expirat este procedeul preferat datorită simplității și operativității lui. Această metodă este acceptată și în Republica Moldova. Conform prevederilor alin.3 art.131 din Constituția Republicii Moldova dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate prin lege cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

În ceea ce privește bugetele locale, se expune art.22 al Legii privind finanțele publice locale, care spune că dacă bugetul unității administrativ-teritoriale nu este aprobat până la începutul anului bugetar, efectuarea transferurilor cu destinație generală la bugetul respectiv se suspendă până la aprobarea bugetului. Dacă bugetul unității administrativ-teritoriale nu este aprobat până la data de 31 decembrie, finanțarea cheltuielilor se efectuează lunar proporțional mărimii 1/12 parte din suma cheltuielilor, conform clasificății bugetare pe anul bugetar precedent, în limita resurselor financiare disponibile, până la aprobarea noului buget. Această normă legală nu contravine prevederilor constituționale, ci, dimpotrivă, concretizează cele expuse în alin.3 al art.131, deoarece mărimea de a douăsprezecea parte se calculează din totalul cheltuielilor din anul precedent. Ținem să remarcăm că art.57 al Legii nr.181/2014 stipulează că „Dacă legea/decizia bugetară anuală nu este adoptată cu cel puțin trei zile înainte de expirarea anului bugetar, administratorul de buget emite dispoziția privind aplicarea bugetului provizoriu. Bugetul provizoriu se formează și se execută în corespundere cu prevederile legii/deciziei bugetare din anul precedent, luând în considerare modificările operate pe parcursul anului. Valabilitatea bugetului provizoriu încetează odată cu punerea în aplicare a legilor/deciziilor bugetare anuale”.

În opinia noastră, ar fi fost rațional și eficient ca aceste prevederi legale din ambele acte normative să fie expuse identic, astfel încât să nu provoace mai multe interpretări.

După cum am enunțat și anterior, o parte din resursele financiare ale colectivităților locale provin din unele sume transferate din bugetul de stat, respectiv, de către legiuitor a fost stabilită o corelație între bugetul de stat și bugetele locale ca elemente incontestabile ale bugetului public național, pentru promovarea unei politici unice eficiente în acest domeniu, fapt confirmat în art.35 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Conform prevederilor art.24 al Legii privind finanțele publice locale, în termen de cel mult 30 de zile de la data publicării legii bugetului pentru anul respectiv, autoritatea reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale aduce bugetul aprobat în concordanță cu prevederile legii menționate. Termenul maxim până când se aprobă legea bugetară anuală, prevăzut în Constituția Republicii Moldova, este cu cel puțin 3 zile înainte de sfârșitul exercițiului financiar - art.131 (adică 28 decembrie). Această normă constituțională concretizată în Legea privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale (art.57), declară că, dacă legea/decizia bugetară anuală nu este adoptată cu cel puțin trei zile înainte de expirarea anului bugetar, administratorul de buget emite dispoziția privind aplicarea bugetului provizoriu. Bugetul provizoriu se formează și se execută în corespundere cu prevederile legii/deciziei bugetare din anul precedent, luând în considerare modificările operate pe parcursul anului și ținând cont de următoarele particularități:

- excluderea sau reducerea volumului programelor de cheltuieli finalizate sau care urmează a fi

finalizate în anul bugetar curent;

- stabilirea soldului bugetului la un nivel ce nu va depăși valoarea acestuia aprobată în buget pe anul precedent.

În perioada aplicării bugetului provizoriu nu se permite efectuarea cheltuielilor pentru acțiuni sau măsuri noi comparativ cu anul precedent. Finanțarea cheltuielilor bugetului provizoriu se efectuează cu respectarea procedurilor generale privind executarea bugetului, excepție făcând cheltuielile legate de serviciul datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale, care se efectuează în conformitate cu angajamentele asumate. Valabilitatea bugetului provizoriu încetează odată cu punerea în aplicare a legilor/deciziilor bugetare anuale. Considerăm că acest termen de 30 de zile prevăzut în art. 24 din Legea 397/2003 este destul de mare, deoarece aproximativ o lună din exercițiul financiar este neefectivă. Mai mult decât atât, nu este clară expunerea legiuitorului cum că, în caz de nerespectare a prevederii alin.1 art. 23, efectuarea transferurilor cu destinație generală la bugetele unităților administrativ-teritoriale respective se suspendă. Această prevedere pare a fi o amenințare din partea autorităților centrale, ce contravine principiului autonomiei locale, or, nu am întâlnit nicio autoritate publică locală care ar dori o tergiversare a executării bugetelor locale. Considerăm oportun și propunem de *lege ferenda* excluderea alin.2 din articolul 24.

Un ultim aspect al procedurii de adoptare a bugetelor locale constă în faptul că, după aprobarea lor, autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi prezintă la direcția finanțe respectivă o copie a deciziei privind aprobarea bugetului legalizată de secretarul autorității reprezentative și deliberative respective. În termenele stabilite de Ministerul Finanțelor, direcția finanțe prezintă ministerului sinteza consolidată a bugetelor aprobate ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea pentru a fi incluse în bugetul public național.

3.2.3. Executarea bugetelor locale

Procedura execuției bugetelor locale este una din cele mai importante și responsabile etape ale procesului bugetar, care determină persoanele responsabile la o activitate cât mai prudentă, la o conlucrare cât mai eficientă atât din partea autorităților locale de diferite niveluri, cât și din partea organelor financiare statale.

Procedura execuției bugetare cuprinde actele și operațiunile de realizare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor prevăzute și autorizate prin actele decizionale de aprobare a bugetelor locale, între aceste acte și operațiuni, intervine, ca și în cazul bugetului de stat – execuția de casă, adică operațiunile de încasare, păstrare și eliberare a fondurilor bănești ale bugetelor locale.

Procedura execuției bugetelor publice locale cuprinde următoarele etape[42; p.347]:

- execuția părții de venituri a bugetelor locale;
- execuția de casă a bugetelor locale;
- execuția părții de cheltuieli a bugetelor locale.

Conform altor opinii, procedura execuției bugetare cuprinde două subetape ce derulează simultan în decursul anului bugetar, și anume execuția părții de venituri și execuția părții de cheltuieli, dar implicit derulându-se și execuția de casă a bugetelor locale[122; p.109]. La rândul lor, D.D. Șaguna ș.a. evidențiază următoarele etape ale execuției bugetelor locale[162; p.97]:

- repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor bugetare (în România);
- execuția de casă bugetară;
- realizarea veniturilor bugetare;
- efectuarea cheltuielilor bugetare.

Analizând aceste opinii ale savanților în domeniu și ținând cont de legislația Republicii Moldova, menționăm că noi **împărtășim părerea ultimului grup de autori cu unele precizări. În opinia noastră**, procedura execuției bugetare locale în Republica Moldova cuprinde următoarele etape:

1. repartizarea trimestrială a veniturilor și cheltuielilor bugetare;
2. execuția părții de venituri a bugetelor locale;
3. execuția de casă a bugetelor locale;
4. execuția părții de cheltuieli a bugetelor locale.

1. Repartizarea trimestrială a veniturilor și cheltuielilor bugetare

Repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale este prevăzută și reglementată în art.24 al Legii privind finanțele publice locale, articol ce este expus în cap.III al acestei legi, în care se reglementează procesul de elaborare și aprobare a bugetelor locale. *Considerăm* acest lucru incorect, deoarece repartizarea se face după ce bugetele locale au fost deja aprobate și se referă nemijlocit la anul următor de exercițiu bugetar (*propunem* modificarea acestei legi în sensul includerii acestei subetape în capitolul ce reglementează execuția bugetară).

Astfel, din prevederile art.24 al Legii privind finanțele publice locale rezultă:

- În termen de 5 zile de la aprobarea bugetului unității administrativ-teritoriale, subdiviziunea financiară a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi solicită de la toate instituțiile publice finanțate de la bugetul respectiv propuneri de repartizare a cheltuielilor aprobate în buget pentru instituția respectivă și a veniturilor ei provenite din executarea lucrărilor, prestarea serviciilor sau din desfășurarea contra plată a altor activități și generalizează propunerile primite.

- În termen de până la data de 20 decembrie, autoritatea executivă a unității administrativ-teritoriale aprobă repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetului local conform clasificății bugetare.
- Până la data de 25 decembrie, autoritatea executivă remite Direcției finanțe repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetului unității administrativ-teritoriale conform clasificății bugetare.
- Până la data de 1 ianuarie, Direcția finanțe prezintă Ministerului Finanțelor repartizările veniturilor și cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale conform clasificății bugetare.

Analizând conținutul prevederilor legale actuale, nu găsim nicio precizare referitoare la faptul: ce fel de repartizare avem la momentul actual? Ca să fim mai expliciti ținem să remarcăm că în anul 2015 au fost introduse modificări esențiale în actele normative ce reglementează domeniul dat. Până la introducerea modificărilor enunțate, în Legea privind finanțele publice locale se stipula repartizarea „lunară” a veniturilor și cheltuielilor, în prezent însă vorbim despre o simplă repartizare. Pentru a argumenta faptul intitulării acestei etape ca „repartizare trimestrială”, vom face referință la Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale care, în art. 59, prevede că, în termen de o lună de la începutul anului bugetar, Ministerul Finanțelor elaborează și aprobă prognoze trimestriale ale veniturilor, cheltuielilor și soldul bugetului public național și ale componentelor acestuia. Pe parcursul anului bugetar, Ministerul Finanțelor monitorizează executarea bugetelor în raport cu prognozele trimestriale și întreprinde măsuri în vederea respectării nivelului aprobat al soldului bugetar. În acest sens propunem ca art. 24 din Legea privind finanțele publice locale să fie adus în concordanță cu prevederile art. 59 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (în sensul repartizării trimestriale a veniturilor și cheltuielilor bugetare).

2. Execuția părții de venituri a bugetelor locale

Această subetapă este nu mai puțin importantă, întrucât o realizare corectă a ei asigură ritmicitate și eficiență în realizarea veniturilor ce apoi vor fi destinate acoperirii cheltuielilor bugetare locale. Realizarea efectivă a execuției părții de venituri a bugetelor locale cade în sarcina primăriilor, deoarece o mare parte din aceste venituri, respectiv impozitele, taxele și alte contribuții sunt încasate de către serviciile și subdiviziunile lor. Încasarea la termenele prevăzute a veniturilor bugetare este condiționată de corelarea termenelor de realizare a veniturilor prevăzute în bugetele de venituri și cheltuieli cu termenele de plată stabilite prin acte normative pentru fiecare venit bugetar în parte.

În realizarea veniturilor bugetare sunt necesare o serie de acte și operațiuni, și anume[162; p.99-

101]:

A) *Identificarea veniturilor și bunurilor impozabile și taxabile.* Astfel, conform prevederilor art.4 al Legii privind finanțele publice locale, veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

a) venituri proprii; b) mijloace speciale; c) defalcări conform normativelor procentuale de la impozitele și taxele de stat, stabilite prin prezenta lege; veniturile generale de stat, stabilite prin prezenta lege; d) transferuri cu destinație generală; e) transferuri cu destinație specială; f) granturi; g) fonduri speciale.

(2) Veniturile bugetelor de orice nivel nu includ împrumuturile acordate din bugetul de stat sau din alt buget, precum și împrumuturile de la instituțiile financiare și alți creditori.

Reieșind din faptul că administrația publică în Republica Moldova se realizează în două niveluri, Legea de specialitate a delimitat clar pentru fiecare nivel care sunt sursele de venituri –

(1) Veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din:

1) venituri proprii:

a) impozitul pe bunurile imobiliare; b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului); d) taxa pentru patenta de întreprinzător; e) încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale; f) taxele locale aplicate conform Codului fiscal; g) alte venituri prevăzute de legislație;

2) defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special :

a) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion - 75% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome respective;

b) pentru bugetele orașelor-reședință de raion - 20% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ – teritoriale respective;

3) transferuri prevăzute la art.10 și art.11 din prezenta lege, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special;

4) granturi;

5) mijloace speciale;

6) fonduri speciale.

În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din

componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat, lăsate prin prezenta lege la dispoziția bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

(2) Veniturile bugetelor raionale se formează din:

1) venituri proprii:

a) taxele pentru resursele naturale; b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului); c) alte venituri prevăzute de legislație;

2) defalcări de la următoarele tipuri de venituri generale de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice - 25% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective; b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova - 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective ;

3) transferuri de la bugetul de stat prevăzute la art.10 și art.11 din prezenta lege;

4) granturi;

5) mijloace speciale;

6) fonduri speciale.

(3) Veniturile bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special se formează din:

1) venituri proprii;

a) taxele pentru resursele naturale; b) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului); c) alte venituri prevăzute de legislație;

2) defalcări de la următoarele tipuri de venituri generale de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice - 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; b) impozitul pe veniturile persoanelor juridice - 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; c) taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special - 100% din volumul colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; d) accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special - 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; e) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova - 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome;

3) transferuri de la bugetul de stat prevăzute la art.11 din prezenta lege;

4) granturi;

5) mijloace speciale;

6) fonduri speciale.

(4) Veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău se formează din:

1) venituri proprii:

a) impozitul pe bunurile imobiliare; b) taxa pentru patenta de întreprinzător; c) taxele pentru resursele naturale; d) impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului); e) taxele locale aplicate conform Codului fiscal; f) alte venituri prevăzute de legislație;

2) defalcări de la următoarele tipuri de venituri generale de stat:

a) impozitul pe venitul persoanelor fizice:

- pentru bugetul municipal Bălți - 45% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Bălți (cu excepția unităților administrative-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului);

- pentru bugetul municipal Chișinău - 50% din volumul total colectat pe teritoriul municipiului Chișinău (cu excepția unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența municipiului);

b) taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova - 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

3) transferuri de la bugetul de stat prevăzute la art.11 din prezenta lege;

4) granturi;

5) mijloace speciale;

6) fonduri speciale.

B) Încasarea veniturilor bugetare realizată în urma plății de către subiectele plătitoare a sumelor datorate bugetului local. Încasarea veniturilor bugetare se realizează prin:

- plata prin virament (metoda plății directe) utilizată de regulă de către persoanele juridice, inclusiv plățile electronice, metodă relativ nouă ce începe să fie utilizată pe larg în țara noastră;

- plata în numerar, utilizată în general de către persoanele fizice. Plățile se fac fie pe baza actelor de către organele financiare, fie pe baza unei declarații date de cel care face plata.

C) Urmărirea realizării veniturilor bugetare. Aceste categorii de acte și operațiuni cuprind o serie de măsuri inițiate de organele financiar-bancare în vederea asigurării integrale și la termenele prevăzute a tuturor veniturilor bugetare. Urmărirea realizării veniturilor bugetare se face atât de către organele care au dreptul de a le încasa, cât și de către organele care nu încasează direct veniturile bugetare, adică Ministerul Finanțelor și organele financiare locale de pe lângă primării.

3. Execuția de casă a bugetelor unităților administrativ-teritoriale

Execuția de casă a bugetelor unităților administrativ-teritoriale se efectuează prin sistemul trezorerial, reflectându-se în conturi distincte:

1. încasarea veniturilor în conformitate cu structura clasificăției bugetare;
2. efectuarea de cheltuieli în limita alocațiilor aprobate și conform distincției stabilite.

Sistemul trezorerial prin care se efectuează execuții de casă a bugetelor unităților administrativ-teritoriale și reglarea decontărilor dintre bugetele de toate nivelurile este reprezentat prin Trezoreria de Stat, formată din Trezoreria Centrală și trezoreriile teritoriale.

Trezoreria de Stat în structura Ministerului Finanțelor a fost creată în temeiul Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.39 din 10 martie 1993, în scopul promovării politicii bugetare de stat, administrării efective a sistemului bugetar și a fondurilor extrabugetare, utilizării raționale a mijloacelor statului.

Prin trezoreria statului se înțelege un sistem unitar și integrat prin care statul asigură efectuarea operațiunilor de încasări și plăți privind fondurile publice, inclusiv cele privind datoria publică și a altor operațiuni ale statului, în condiții de siguranță și în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare[122; p.66].

În istorie, s-au derulat perioade în care statul și-a redus sau și-a intensificat intervențiile sale în economie prin prevederi fiscale (aceste perioade sunt finanțele publice clasice și finanțele publice moderne). În finanțele publice clasice, funcția principală, originară a trezoreriei este cea de casierie, unde sunt depuse fondurile statului. Totodată, trezoreria este considerată o bancă ce desfășoară o activitate de credit pe termen scurt, care are ca sarcină să echilibreze în orice moment încasările și ieșirile de fonduri bănești[114; p.189].

În finanțele moderne, rolul trezoreriei este mai amplu, astfel, pe lângă funcțiile sale de casă și de bancă, se mai adaugă funcția de control asupra ansamblului de activități financiare ale statului, în legătură cu atribuțiile diferite ale statului, în perioade diferite (în sensul de intervenție ori nu). În literatura de specialitate sunt evidențiate patru faze în evoluția trezoreriei publice în perioada postbelică:

5. prima fază – anii 1940-1960 – **de expansiune**, când trezoreria era singura instituție care putea impune restricții și oferi avantaje pe piața financiară;

6. a doua fază – anii 1960-1975 – **de bugetizare**, când rolul său slăbește, esența debuzetizării constă în transferul către alte organisme financiare a sarcinii asigurării acoperirii cheltuielilor publice suplimentare;

7. a treia fază -1975-1985 – **de reconsiderare** a mecanismelor de intervenție a statului în economie;

8. a patra fază – 1985 până în prezent – **de resorbție** (dispariție treptată) a intervențiilor publice și înlocuirea lor cu extinderea sectorului privat, accentuarea mecanismelor de piață și a deschiderilor financiare către exterior.

Indiferent de evoluția sa complexă, trezoreria devine unul dintre instrumentele prin care statul își procură resurse, alături de resursele bugetare și de împrumut.

În literatura de specialitate din Republica Moldova, Trezoreria de Stat este definită ca o unitate structurală a Ministerului Finanțelor, care efectuează executarea de casă a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, administrarea mijloacelor valutare, a fondurilor și mijloacelor speciale, precum și a fondurilor cu destinație specială[114; p.190].

Ministerul Finanțelor – Trezoreria Centrală, în baza legii bugetare anuale, efectuează alocări de transferuri de la bugetul de stat la bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și la bugetul mun. Bălți, precum și defalcări în aceste bugete de la veniturile generale de stat, și percepe în mod incontestabil din conturile trezoreriale ale bugetelor respective mijloacele bănești datorate bugetului de stat[90].

În scopul promovării politicii bugetare de stat, utilizării raționale a mijloacelor bugetare, Trezoreria de Stat are următoarele funcții de bază[152]:

- 1) Organizarea și asigurarea executării prin sistemul trezorerial a bugetului de stat, a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală;
- 2) Organizarea și asigurarea reflectării exacte, transparente și în termen în evidența contabilă a operațiunilor efectuate prin sistemul trezorerial;
- 3) Elaborarea prognozelor operative periodice privind gestionarea fluxului de numerar al bugetului public național;
- 4) Întocmirea rapoartelor privind executarea bugetului de stat, a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- 5) Asigurarea și coordonarea procesului de dezvoltare și reglementare a funcționării sistemului trezorerial;
- 6) Asigurarea respectării în procesul executării de casă a bugetului public național a legislației privind sistemul și procesul bugetar.

Pentru realizarea funcțiilor de bază ce îi revin, Trezoreria de Stat exercită mai multe atribuții, printre care[152]:

- 1) organizează și asigură evidența contabilă a executării de casă a bugetului de stat, a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală prin intermediul sistemului trezorerial al Ministerului Finanțelor;
- 2) asigură evidența impozitelor, taxelor și a altor plăți, încasate la bugetele de toate nivelurile, în conformitate cu legislația în vigoare;

3) efectuează, în baza normativelor stabilite, delimitarea veniturilor generale de stat, cu înscrierea lor în conturile trezoreriale ale bugetelor respective;

4) ține evidența decontărilor între bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale etc.

După cum am mai enunțat, sistemul trezorerial este reprezentat prin Trezoreria de stat, formată din Trezoreria centrală și trezoreriile teritoriale. În conformitate cu prevederile art.27 din Legea finanțelor publice locale, trezoreriile teritoriale au următoarele atribuții:

- efectuează defalcări la bugetele unităților administrativ-teritoriale de la impozitele și taxele de stat, alocări de transferuri de la bugetul de stat către bugetele unităților administrativ-teritoriale, precum și între diferite tipuri de bugete conform prevederilor legale;
- asigură execuția conformă a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și ale instituțiilor publice finanțate de la aceste bugete din raza de activitate a trezoreriei teritoriale.

Conturile pentru gestionarea veniturilor și cheltuielilor bugetelor, unităților administrativ-teritoriale, precum și conturile instituțiilor publice finanțate de la aceste bugete pot fi deschise numai în trezoreriile teritoriale respective.

Metodologia de execuție a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, prin sistemul trezorerial se elaborează și se aprobă de către Ministerul Finanțelor în conformitate cu actele normative în vigoare.

Analizând toate aceste aspecte, deducem că execuția de casă a bugetului local reprezintă încasarea integrală și în termenele legale a tuturor impozitelor, taxelor și a altor venituri publice și efectuarea cheltuielilor publice în concordanță deplină cu destinațiile stabilite.

4. Execuția părții de cheltuieli a bugetelor locale

Cheltuielile unităților administrativ-teritoriale reprezintă o parte componentă a volumului integral de cheltuieli publice cu referință la cele bugetare. Cheltuielile autorităților publice locale exprimă relații economico-sociale în formă bănească care se stabilesc, pe de o parte, între autoritățile publice locale și persoanele fizice și juridice, pe de altă parte, în calitate de instrumente utilizate la repartizarea și utilizarea eficientă a resurselor financiare aflate la dispoziția acestor autorități publice locale[114; p.98].

În bugetele unităților administrativ-teritoriale se prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciile publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Cheltuielile anuale ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale se aprobă de autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă numai în limita resurselor financiare disponibile[90].

Cheltuielile aprobate (rectificate pe parcursul anului bugetar) în bugetele unităților administrativ-teritoriale reprezintă limite maxime care nu pot fi depășite. Contractarea de lucrări,

servicii, bunuri materiale se realizează de către executorii (ordonatorii) de buget doar cu respectarea prevederilor legale și în cadrul limitelor aprobate (rectificate).

Ordonatorii de credite bugetare se clasifică în următoarele categorii[114; 117]:

1. Ordonatorii principali de credite (bugetele) (executorii principali de bugete) ai bugetelor unităților administrativ-teritoriale, la care se referă: primarii satelor (comunelor), orașelor și municipiilor, Guvernatorul UTA Găgăuzia, primarul municipiului Bălți, primarul general al mun.Chișinău;

2. Ordonatorii secundari de credite (executorii secundari de buget) sunt conducătorii instituțiilor publice finanțate de la bugetele unităților administrativ-teritoriale cu statut de persoană juridică;

3. Ordonatorii terți de credite (executorii terți de buget) sunt conducătorii instituțiilor publice fără statut de persoană juridică, împuterniciți să utilizeze mijloacele bugetare care le-au fost repartizate numai pentru necesitățile unităților pe care le conduc, potrivit prevederilor din bugetele locale aprobate și în condițiile stabilite prin dispozițiile legale. Ei sunt subordonați ordonatorilor principali sau secundari de credite, după caz.

Autoritățile reprezentative și deliberative ale unităților administrativ-teritoriale sunt responsabile de stabilirea caracterului prioritar al cheltuielilor unităților respective.

Procesul de descentralizare și autonomie financiară pune în evidență delimitarea competențelor de acoperire a cheltuielilor publice între bugetul unităților administrativ-teritoriale și alte organe publice.

Prin Legea privind finanțele publice locale, în bugetele unităților administrativ-teritoriale se prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Conform prevederilor art. 8 din aceeași lege competențele în efectuarea cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale pe domenii de activitate sunt delimitate prin legislația privind administrația publică locală și descentralizarea administrativă.

Delimitarea competențelor în efectuarea cheltuielilor publice

(1) Competențele în ceea ce privește efectuarea cheltuielilor publice sunt delimitate între bugetele unităților administrativ-teritoriale în temeiul Legii privind administrația publică locală.

(2) De la bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) sunt finanțate mai multe cheltuieli, printre care cele ce țin de:

- 1) amenajarea teritoriului și urbanistică;
- 2) construcția și întreținerea, în limitele localității, a drumurilor, străzilor, podurilor locale;
- 3) construcția, întreținerea și exploatarea sistemelor de alimentare cu apă, de canalizare, de epurare a apei, salubritatea localității, gestionarea deșeurilor de producție și menajere;
- 4) acordarea de asistență socială populației, inclusiv pentru protecția tinerei familii și familiilor

cu mulți copii, a mamei și a drepturilor copilului, a persoanelor în etate și a solitarilor, în partea ce nu intră în competența altor autorități;

5) întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar, primar, gimnazial, mediu de cultură generală, liceal și complementar (extrașcolar), altor instituții de învățământ care deserveșc populația localității respective, etc.;

(3) Cheltuielile pentru retribuirea muncii, contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii la bugetul asigurărilor sociale de stat și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru angajații instituțiilor specificate la alin.(2) pct. 5), cu excepția instituțiilor complementare (extrașcolare), specificate la alin.(2) pct.6) și pct.7) din prezentul articol, cu excepția muzeelor, se efectuează din contul transferurilor cu destinație specială către bugetele locale de la bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

(4) De la bugetele raionale sunt finanțate cheltuielile referitoare la:

1) construcția și întreținerea drumurilor de interes raional;

2) construcția obiectivelor publice de interes raional;

3) întreținerea instituțiilor de învățământ liceal, cu excepția celor de competența unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat, gimnaziilor-internat cu regim special, de activitate metodică în domeniul învățământului, precum și de alte activități și instituții care deserveșc populația unității administrativ-teritoriale respective;

4) acordarea de asistență socială și întreținerea instituțiilor din domeniul asistenței sociale;

5) coordonarea și desfășurarea activităților sportive și a altor activități pentru tineret;

6) întreținerea teatrelor, televiziunii publice locale;

7) asigurarea ordinii publice etc.;

(5) De la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special sunt finanțate cheltuielile ce țin de:

1) construcția și întreținerea drumurilor pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special;

2) construcția obiectivelor publice pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special;

3) întreținerea instituțiilor de învățământ liceal, cu excepția celor de competența unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat, gimnaziilor-internat cu regim special, de activitatea metodică în domeniul învățământului, precum și de alte activități și instituții care deserveșc populația unității administrativ-teritoriale respective;

4) acordarea de asistență socială și întreținerea instituțiilor din domeniul asistenței sociale;

5) coordonarea și desfășurarea activităților sportive și a altor activități pentru tineret;

6) întreținerea teatrelor, televiziunii publice locale, etc.;

(6) De la bugetul municipal Bălți și bugetul municipal Chișinău sunt finanțate cheltuielile ce țin de:

1) amenajarea teritoriului și urbanistică;

2) construcția și întreținerea, în limitele localității, a drumurilor, străzilor și podurilor;

3) construcția obiectivelor publice de interes municipal;

4) construcția, întreținerea și exploatarea sistemelor de alimentare cu apă, de canalizare, de epurare a apei, salubritatea localității;

5) acordarea de asistență socială populației, inclusiv pentru protecția tinerei familii și a familiilor cu mulți copii, a mamei și a drepturilor copilului, a persoanelor în etate și a solitarilor și întreținerea instituțiilor din domeniul asistenței sociale, în partea ce nu intră în competența altor autorități;

6) construcția de locuințe pentru păturile socialmente vulnerabile ale populației și pentru alte categorii de locuitori prevăzute de legislația în vigoare, exploatarea fondului locativ municipal;

7) întreținerea instituțiilor de învățământ preșcolar, primar, gimnazial, mediu de cultură generală, liceal și complementar (extrașcolar), instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat, gimnaziilor-internat cu regim special, de activitatea metodică în domeniul învățământului, precum și de alte activități și instituții care deservesc populația unității administrativ-teritoriale respective;

8) întreținerea instituțiilor de cultură și desfășurarea activităților publice în domeniul culturii (căminelor și caselor de cultură, altor așezăminte de culturalizare) etc.

3.2.4. Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară

Exercițiul bugetar anual în Republica Moldova, ca și în alte multe state, concordă cu anul calendaristic (1 ianuarie-31 decembrie).

Începând cu 1 ianuarie a anului următor celui de execuție, se declanșează cea de a patra etapă a procedurii bugetare locale, și anume încheierea exercițiului bugetar.

Încheierea exercițiului bugetar presupune întocmirea contului anual de execuție pentru fiecare buget local în parte.

Această atribuție, atât în literatura de specialitate, cât și în Legea finanțelor publice locale, revine ordonatorilor principali de buget.

Conform prevederilor alin.1 lit.e, art.31[90] ordonatorii principali de buget sunt responsabili de

organizarea și ținerea la zi a contabilităților și prezentarea în termen a rapoartelor lunare, trimestriale și anuale. Conform prevederilor art.29 din aceeași lege direcția finanțe și/sau subdiviziunea financiară a unităților administrativ-teritoriale întocmesc rapoarte trimestriale și anuale privind execuția bugetelor respective.

Rapoartele trimestriale se examinează și se aprobă de către autoritatea executivă respectivă. Rapoartele privind mersul execuției bugetului unității administrativ-teritoriale pe semestrul întâi și pe 9 luni ale anului în curs se audiază la ședința autorității reprezentative și deliberative ale unităților administrativ-teritoriale.

Raportul anual privind execuția bugetului unității administrativ-teritoriale pe anul de gestiune se aprobă de către autoritatea reprezentativă și deliberativă cel târziu la data de 15 februarie a anului următor anului de gestiune. Sursele bibliografice existente[122; p.119] structurează conturile anuale de execuție a bugetelor locale:

- La capitolul venituri – prevederi bugetare inițiale, prevederi bugetare definitive, încasări realizate;
- La capitolul cheltuieli – credite bugetare inițiale, credite bugetare definitive, plăți efectuate.

În termenele stabilite de Ministerul Finanțelor, direcțiile finanțe prezintă ministerului rapoarte trimestriale și anuale consolidate privind execuția bugetelor unităților administrativ-teritoriale pentru a fi incluse în raportul privind execuția bugetului public național în conformitate cu prevederile art.47 și 73 ale Legii privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale, până la data de 1 mai. Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare Curții de Conturi rapoartele anuale privind executarea bugetelor respective - până la data de 15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat. Curtea de Conturi efectuează auditul privind execuția bugetelor date și prezintă raportul de audit Guvernului - până la 1 iunie. Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat - până la 15 iulie.

Prevederea legală, care reglementează încheierea bugetelor centrale de stat, ar trebui să fie valabilă și pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale (fapt ce reiese din prevederile alin.1 lit.c) art.72 din aceeași lege) care declară că Guvernul prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia în termenul prevăzut de calendarul bugetar, or, în condițiile art.26 din legea expusă mai sus, bugetele locale sunt parte componentă a bugetului public național. În opinia noastră, prevederile art.47 ar trebui să includă și sintagma „bugetele locale”.

3.3. Concluzii la Capitolul 3

Cele expuse în capitolul dat ne permit să formulăm următoarele concluzii:

1. Procedura bugetară reprezintă *totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter tehnic și normativ îndeplinite de organe specializate ale statului, în scopul elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare*. Definiția nu conține o prevedere privind nivelul local din considerentul că sintagma „organe specializate ale statului” se referă și la organele locale.

2. Analizând literatura de specialitate, inclusiv a autorilor din mai multe țări, și făcând o trecere în revistă a legislației Republicii Moldova care reglementează domeniul finanțelor publice locale, propunem o definiție a „procesului bugetar la nivelul colectivităților locale”.

Prin proces bugetar la nivelul colectivităților locale înțelegem totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter tehnic și normativ îndeplinite de organele administrației publice locale în colaborare cu autoritățile publice centrale, în vederea elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare.

Am introdus în această definiție sintagma „autoritățile publice centrale” în principal având în vedere Ministerul Finanțelor, care are un aport important, primordial, mai ales, în ceea ce privește etapa întâi a procedurii bugetare: elaborarea proiectelor bugetelor, care se face în conformitate cu circulara (fosta denumire notă metodologică – **n.a.**), care a fost întocmită de către acest Minister în colaborare cu BNM și Ministerul Economiei.

În acest context, propunem de **lege ferenda** ca definiția procesului bugetar la nivelul colectivităților locale să fie inclusă în art.1 al Legii finanțelor publice locale, care prevede noțiunile de bază utilizate de legea respectivă.

3. Procesul bugetar la nivelul colectivităților locale cuprinde următoarele etape: *elaborarea proiectului de buget; examinarea și adoptarea bugetului; execuția bugetului; încheierea și aprobarea contului de executare bugetară.*

4. Procesul bugetar este caracterizat de anumite trăsături :

- este un proces de decizie, întrucât esența sa constă în alocarea resurselor bugetare limitate pentru bunuri publice care, de regulă, se vor caracteriza printr-o presiune a cererii;

- este un proces predominant politic, deoarece deciziile de alocare a resurselor bugetare nu sunt determinate de forțele pieței, ci de cetățeni, de grupuri de interese, prin mecanismul reprezentativității și al votului;

- este un proces complex, cu mii de participanți (instituții publice, administrații publice, organizații publice etc.);

- este un proces ciclic care se desfășoară într-o ordine temporală bine precizată, consecință a principiilor bugetare (anualității și transparenței).

5. Pentru soluționarea problemei bugetare venim cu următoarele **propuneri**:

- să se consfințească constituțional principiul administrării unitare în finanțe, specificându-se cazurile în care excepția este permisă;

- autonomia bugetară să fie acordată acelor administrații la care natura exploatarei sau serviciului economico-financiar o necesită;

- să se facă practic distincție între tot ce este nevoie ordinară și care merge la bugetul general și între nevoile excepționale, nevoi care prin natura efortului extraordinar au un caracter relativ tranzitoriu;

- să se desființeze toate fondurile speciale care s-au permanentizat, care au devenit un abuz neîncetat și să se integreze în bugetul general;

- toate fondurile speciale care rămân în ființă pentru motive întemeiate, pentru interese superioare de stat, să fie bugetate și puse cel puțin formal și contabilicește sub controlul Ministerului de Finanțe.

6. În alin.2 lit.a art.19. din Legea privind finanțele publice locale trebuie prevăzut expres care este „termenul stabilit de Guvern” în care Ministerul Finanțelor remite autorității executive a unității administrativ-teritoriale de nivelul al II-lea și direcției finanțe respective note metodologice privind prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul (anii) următor (i) și unele momente specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat.

7. În practică, conlucrarea dintre autoritățile publice locale de diferite nivele depinde de preferințele politice ale uneia sau alteia dintre autoritățile publice locale, fapt ce influențează negativ asupra dezvoltării social-economice a unității administrativ-teritoriale locale. Considerăm binevenit ca prin prevederile legale să fie concretizate formele și metodele de comunicare autorităților publice locale de nivelul întâi despre politica statului în acest domeniu (de ex. sub forma unui seminar, colaborări bilaterale, mese rotunde etc.).

8. Pentru ca Direcția finanțe să analizeze toate informațiile după cum prevede legea, propunem să fie stabilit un termen de 20 zile pentru fiecare autoritate în parte, la fel ar fi benefic să fie stabilit un termen maxim, în care autoritățile publice de nivelul întâi să prezinte proiectele bugetelor locale, fapt ce ar permite ca eventualele divergențe să fie înlăturate în timp util.

9. Evaluarea veniturilor și cheltuielilor bugetare locale în statul nostru se efectuează în mod direct, dar se aplică și metoda de comparație a cifrelor de venituri și cheltuieli ce se propun cu cele din anul precedent.

Un alt specific al procedurii de elaborare a bugetelor locale constă în faptul că, în paralel cu elaborarea bugetului pentru anul următor, se practică elaborarea bugetului pe termen mediu, adică

pentru 2-3 ani, atât la venituri cât și la cheltuieli, ceea ce permite realizarea unei continuități în activitatea bugetară a autorităților publice locale.

10. Publicarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale și rectificările la aceste bugete ar fi mai indicat să se facă după ce autoritățile executive locale au aprobat proiectul bugetului local. Aceasta ar permite ca administrația din teritoriile respective să ia cunoștință de datele incluse în buget, să facă contestații sau obiecții asupra lor. Mai mult ca atât, și cetățenii ar avea posibilitatea să-și realizeze acest drept în cadrul ședințelor consiliilor locale care, în conformitate cu prevederile art.117 al Legii privind administrația publică locală, „sunt publice, mai ales acelea în care se examinează și se aprobă bugetele locale”.

11. Termenul de 30 zile prevăzut în art.24 din Legea nr.397 privind finanțele publice locale este destul de mare, deoarece aproximativ o lună din exercițiul financiar este neefectivă. Mai mult decât atât nu este clară expunerea legiuitorului cum că în caz de nerespectare a prevederii alin.1 art.23, efectuarea transferurilor cu destinație generală la bugetele unităților administrativ-teritoriale respective se suspendă. Această stipulare pare a fi o amenințare din partea autorităților centrale, ce contravine principiului autonomiei locale, or, tergiversarea executării bugetelor locale nu este în interesul APL. Considerăm oportun și propunem de *lege ferenda* excluderea alin.2 din articolul 24 al Legii nr.397 privind finanțele publice locale.

12. În opinia noastră, art. 24 din Legea nr.397 privind finanțele publice locale urmează să fie adus în concordanță cu prevederile art 59 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (în sensul repartizării trimestriale a veniturilor și cheltuielilor bugetare).

4. CONTROLUL PROCESULUI DE ADMINISTRARE A FINANTELOR PUBLICE LOCALE

4.1. Conceptul controlului procesului de administrare a finanțelor publice locale. Tipurile de control ale procesului de administrare a finanțelor publice locale

Necesitatea controlului asupra administrației publice rezidă în faptul că realizarea competenței unui organ al administrației publice presupune, ca esență, transpunerea în practică a dispozițiilor legii sau, după caz, prestarea celor mai diverse servicii publice, însă numai în limitele îngăduite de lege, ceea ce subliniază imperativul funcționării administrației publice în spiritul exigențelor principiului legalității[113; p.341].

Necesitatea instituționalizării controlului derivă și din faptul că organizarea și funcționarea administrației publice locale pe baza principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice au determinat cerințe sporite, dar și speciale, ale instituției controlului, prin reconsiderarea obiectului, a câmpului său de acțiune, a naturii și modalităților concrete ale activităților de control exercitate, cu prioritate, de către stat [113; p.341].

Totodată, autonomia nu poate fi înțeleasă ca o separare a autorităților locale din sistemul administrativ al statului afectând astfel caracterul de stat unitar. O independență completă a autorităților descentralizate, spunea prof. E.D. Tarangul, ar aduce anarhia în stat[126; p.108].

Autoritățile centrale au dreptul și chiar datoria să aibă un control asupra activităților descentralizate, o autonomie prea mare, în opinia aceluiași autor, poate să fie cauza unor orientări politice în contradicție cu politica de stat a autonomiei centrale.

Activitatea organelor administrației publice este realizată prin acte administrative, a căror calitate determină eficiența întregului sistem de administrare. Pentru ca activitatea administrației publice să fie eficientă, este necesară instituirea unor controale ale acestor acte, operațiuni și fapte. Cu ajutorul controlului, statul urmărește dacă actul este aplicat corect, dacă are eficiență, dacă acesta corespunde cerințelor reale ale realităților sociale reglementate, de asemenea verifică legalitatea actului.

Exercitarea controlului în administrația publică locală derivă și din prevederile Cartei Europene a autonomiei locale, stipulate în alin.1 art.8: „orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție și lege”.

Constituția Republicii Moldova nu reglementează expres formele și procedura exercitării controlului asupra autorităților publice locale, însă prevede că Guvernul, conform prevederilor art.96, exercită conducerea generală a administrației publice, iar potrivit art.107 autoritățile publice centrale au atribuții constituționale de exercitare a conducerii și efectuării controlului în diverse

domenii ale economiei și sferei sociale[19; p.108].

Având la bază prevederile constituționale, controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale este reglementat de Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28 decembrie 2006. Astfel, conform ali.2 art.61 din această lege, controlul administrativ al activităților administrației publice locale vizează respectarea de către autoritățile administrației publice de nivelele I și II, precum și de către funcționarii acestora a Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte și a altor acte normative[19; p.109].

Pentru realizarea eficientă a obiectivelor și sarcinilor în activitatea de control, este importantă respectarea următoarelor exigențe[19; p.109]:

- controlul trebuie îndeplinit în mod organizat
- controlul trebuie efectuat sistematic;
- stabilirea unei proporții juste a activității de control;
- controlul trebuie să fie efectuat de un personal calificat;
- activitatea de control trebuie să contribuie în mod direct la îmbunătățirea activității controlate prin propuneri concrete de remediere a deficiențelor;
- controlul trebuie să fie obiectiv, corect și transparent;
- controlorul să poarte răspundere pentru felul cum a efectuat controlul.

Există și alte definiții ale instituției controlului, inclusiv *controlul ca fiind activitatea de verificare a conformității acțiunii organelor administrației publice locale cu reglementările juridice în vigoare*[19; p.108].

I. Creangă vine cu o altă noțiune, și anume: controlul este un instrument de determinare a modului în care acționează cel chemat să realizeze prevederile actului, precum și corespunderea acestora cu scopul legii întru executarea căreia a fost emis[30; p.249].

Controlul este un element necesar în activitatea autorității administrației publice, o verigă a procesului de dirijare, având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației.

A avea legi și alte acte normative bune încă nu este totul[126; p.216]. Foarte importantă este organizarea îndeplinirii lor. Statul în acest scop trebuie să asigure ordinea și disciplina în sfera puterii executive în general și a administrației publice în particular.

Având în vedere complexitatea deosebită a activității pe care o desfășoară autoritățile administrației publice la nivel local, care cuprinde o multitudine de elemente și sectoare ale vieții economico-sociale, formele de control sunt foarte diverse[113; p.344-345]. De altfel, individualizarea acestor forme de control asupra structurii generale a administrației publice, implicit a structurilor locale, derivă și din poziționarea și rolul acestora în cadrul statului. Acestea decurg

anume din poziția sa intermediar între autoritățile puterii legislative, ale celei executive și populație ale cărei nevoi trebuie să le satisfacă.

După natura juridică a autorității care exercită controlul asupra administrației publice, implicit asupra structurilor administrației publice locale, distingem: controlul autorităților legislative, controlul autorităților judecătorești și controlul autorităților executive, precum și controlul societății civile.

Această clasificare este susținută și de alți autori, inclusiv din Republica Moldova. Astfel, I.Creangă menționează că, având drept temei formele de control general asupra administrației publice, putem desprinde controlul politic, controlul administrativ, controlul judecătoresc și controlul obștesc asupra activității administrației publice locale[31; p.254].

În opinia aceluiași autor, categoriile de organe abilitate cu acest drept sunt următoarele:

- Parlamentul, care exercită controlul parlamentar asupra executivului;
- Instanțele judecătorești - pe calea contenciosului administrativ;
- Curtea Constituțională – care verifică constituționalitatea actelor Guvernului și ale șefului statului;
- Controlul specializat - realizat prin intermediul Curții de Conturi, al ministerelor, departamentelor și altor organe ale administrației publice, precum și prin intermediul firmelor de audit.

Aceeași opinie este împărtășită și de autorul român A.Iorgovan, care identifică mai multe criterii de clasificare a controlului asupra activității organelor administrației publice[79]:

1. După natura autorității care îl exercită:

- a) Controlul exercitat de Parlament (direct sau prin intermediul unor organe specializate);
- b) Controlul exercitat de autorități ale administrației publice;
- c) Controlul exercitat de autorități judecătorești.

2. După efectele pe care le determină, distinge două mari categorii:

- a) Control care atrage atenționări și sancționări ale organelor administrative și funcționarilor acestora, însoțite de anularea actelor;
- b) Control care atrage numai atenționări și sancționări (disciplinare, incluzând aici și sancțiunile prin care se concretizează răspunderea politică, contravențională sau patrimonială) etc.

Referindu-ne la aspectul legal al examinării domeniului de control în administrația publică (inclusiv locală), menționăm următoarele acte normative, care vin să concretizeze prevederile constituționale. Astfel, conform Hotărârii nr.189 a Parlamentului Republicii Moldova cu privire la Concepția controlului de Stat în Republica Moldova[68], controlul de stat este un element necesar în activitatea economico-financiară a societății, o verigă a procesului de dirijare a statului, având ca

obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației. Conform hotărârii nominalizate, Controlul de Stat se exercită de către:

- Parlament - prin intermediul Curții de Conturi;
- Guvern - prin intermediul Inspecției Financiare, Serviciului Fiscal de Stat și al Serviciului Vamal;
- Firmele de audit, înființate în baza legii.

Conform Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 cu privire la administrația publică locală, activitatea autorităților administrației publice locale este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției și al altor acte legislative. Controlul administrativ vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative, atât de către autoritățile publice locale, cât și de funcționarii acestora. De organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

Analizând aceste două aspecte (teoretic și legal), putem concluziona că la momentul actual, efectuarea controlului în procesul administrării finanțelor publice locale se face de către următoarele subiecte:

- Parlament – care înfăptuiește controlul politic;
- Guvern – care înfăptuiește controlul administrativ;
- Puterea judecătorească/ Controlul autorităților judecătorești – controlul jurisdicțional;
- Controlul din partea societății civile.

Controlul Parlamentar este exercitat de către Parlament prin structurile sale. Deoarece în stat sunt separate trei puteri, ele se controlează reciproc, asigurând echilibrul și buna funcționare a statului de drept[30; p.250]. Legislativul controlează Guvernul prin intermediul deputaților, care adresează întrebări și interpelări membrilor Guvernului, prin comisiile parlamentare, inclusiv prin intermediul celor speciale sau de anchetă. Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului. El poate și fi demis prin acceptarea de către Parlament a unei moțiuni de cenzură.

Controlul puterii judecătorești denumit și controlul jurisdicțional, constă în încredințarea unui organ independent de puterea politică și de administrație, a puterii de a tranșa fraudele intervenite în funcționarea mașinii administrative[113; p.345]. În acest sens, instanțele de judecată au rolul de a stăvili arbitrariul administrativ, limitând acțiunea administrației la respectarea legii, contribuind, totodată, la apărarea drepturilor și libertăților acestora de conducător pe calea contenciosului administrativ. Astfel, conform prevederilor art. 68 și 69 ale Legii privind administrația publică

locală, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza direct instanța de contencios administrativ în cazul în care constată că actul emis de organul local este unul ilegal.

Controlul societății civile asupra administrației publice, deși neinstituționalizat pe deplin, prezintă un interes sporit prin faptul că îi crește rolul odată cu fundamentarea și întărirea statului de drept, prin intermediul mass-media, prin participarea nemijlocită a cetățenilor la luarea deciziilor. În acest sens, se menționează că față de autoritățile administrației publice care au de realizat sarcini politice ce constau în satisfacerea nevoilor societății, este necesară instituirea și a unor forme de control social și al opiniei publice asupra acestor autorități, inclusiv asupra celor din administrația publică[113; p.346].

Controlul administrativ reprezintă una din cele mai importante forme de control în sfera administrării finanțelor publice locale, de aceea vom atrage o atenție sporită acestei activități.

Prin controlul administrativ în sfera colectivităților locale înțelegem acea activitate ce se desfășoară regulat în cadrul structurii administrative publice locale autonome, ca o componentă fundamentală și permanentă a mecanismului administrativ, al cărei scop îl constituie asigurarea conformității conduitei administrative a autorităților locale autonome cu prevederile legale, în acord cu interesele colectivităților locale pe care le reprezintă[113; p.342].

După modul cum acționează, controlul administrativ la nivelul sistemului de administrație publică locală este denumit fie *intern*, când se realizează de către persoane și compartimente din interiorul autorităților publice locale, fie *extern*, când se exercită de către autorități sau funcționari din afara autorităților administrației publice locale[113; p.347]. Această din urmă formă de control trebuie privită sub un dublu aspect, anume:

- al controlului administrativ, exercitat de Guvern prin structurile sale în teritoriu;
- al controlului specializat exercitat asupra activității autorităților administrației publice locale, în domeniile de activitate în care autoritățile locale exercită competențe depline și exclusive[113; p.347].

Controlul administrativ specializat urmărește realizarea unui control de legalitate și ale unui de oportunitate, ce se studiază aprofundat în alte domenii, cum sunt cel financiar, al muncii etc. Un rol aparte în acest sens îi revine controlului financiar, la care ne vom referi într-un compartiment aparte.

Garantarea legalității activității autorităților publice locale prin intermediul controlului presupune existența unor forme de control care sunt direct determinate de obiectul controlului. Așadar, Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 prevede că activitatea autorităților administrației publice locale este supusă controlului administrativ, care include *controlul legalității* și *controlul oportunității*. Pentru realizarea acestui control, Guvernul și-

a constituit structuri adecvate – Cancelaria de Stat, competențele căreia includ și atribuții de control asupra activității autorităților locale autonome. În acest scop, în cadrul Cancelariei de Stat este organizată și activează direcția administrația publică local care, prin secția control administrativ, contribuie la coordonarea activității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Respectivele oficii sunt organizate și funcționează ca subdiviziuni desconcentrate ale Cancelariei de Stat, acestea participă la coordonarea implementării politicilor de descentralizare administrativă și de asemenea exercită controlul privind legalitatea actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea. Așadar, de organizarea controlului administrativ este responsabilă Cancelaria de Stat și, respectiv, oficiile teritoriale care, în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, nr. 845 alin 18 decembrie 2009, sunt organizate și funcționează în următoarele unități administrativ-teritoriale: or.Cahul; or.Edineț; or.Soroca; or.Hâncești; or.Orhei; or.Ungheni; mun.Chișinău; mun.Bălți; or.Căușeni și or.Comrat.

În conformitate cu Legea privind administrația publică locală nr.436/2006, controlul administrativ de legalitate a activității autorităților publice locale poate fi *obligatoriu* și *facultativ*.

Sub aspect procedural, controlul de legalitate a actelor se desfășoară în mai multe etape:

1. comunicarea actului;
2. verificarea efectivă a conformității actului administrativ cu legea;
3. derularea procedurii prealabile prevăzute de lege și sesizarea instanței de contencios administrativ competente, în cazul aprecierii actului ilegal de către subiectul controlului administrativ.

Controlului obligatoriu sunt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale:

- deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea;
- actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului;
- actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri;
- actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale;
- actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;
- actele în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților publice locale.

Analizând lista acestor acte, constatăm că obiectul controlului obligatoriu de legalitate este strict determinat. O copie de pe orice act menționat se expediază în termen de zile de la semnare

oficiului teritorial al Cancelariei de Stat. Responsabil de această obligație este secretarul consiliului local, care transmite de asemenea subiectului controlului administrativ și procesul-verbal al fiecărei ședințe a consiliului local în termen de 15 zile de la ședință.

Cu referire la activitatea celor 10 oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat, conform Raportului privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale pentru anul 2015, au fost supuse verificării obligatorii 159 999 acte, dintre care:

- decizii ale consiliului municipal/raional/Adunarea Populară/Comitetul executiv - 5840 acte (inclusiv deciziile consiliului municipal Bălți și Chișinău);
- decizii ale consiliului local - 60068 acte;
- dispoziții ale președintelui de raion (nivelul 2) - 10794 acte (inclusiv dispozițiile primarilor municipiilor Bălți și Chișinău);
- dispoziții ale primarilor (nivelul1) - 77562 acte;
- acte ale pretorilor de sector din municipiu - 936 acte;
- altele (procese-verbale ale ședințelor consiliilor, contracte, pachete de licitații, achiziții) - 4799.

Supunând analizei volumul actelor parvenite spre control în perioada anilor 2012-2014 în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și am obținut următoarele date: anul 2012-168 381 acte, anul 2013-171 201 acte, anul 2014-172 536 acte, anul 2015- 171 962 acte, dintre care supuse controlului obligatoriu au fost: anul 2012 - 156 045, anul 2013 - 156 166, anul 2014 - 163 549, anul 2015 -159 999. De aici, constatăm o tendință de creștere a numărului de acte supuse controlului din partea oficiilor teritoriale.

Controlul facultativ este realizat în modul următor: până la data de 10 a fiecărei luni secretarul consiliului transmite oficiului teritorial al Cancelariei de Stat lista actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă. În termen de 30 de zile de la data primirii listei menționate, subiectul controlului administrativ poate iniția controlul oricărui act care nu face obiectul unui control obligatoriu. Este greu de stabilit care dintre actele emise de primar sau de președintele raionului trezește curiozitatea subiectului controlului administrativ, judecând doar după titlul lui din lista prezentată de secretar. Menționăm că secretarul comunică lista actelor fără a face vreo apreciere cu privire la legalitatea lor. Potrivit Raportului privind controlul de legalitate pentru anul 2015 la care ne-am referit mai sus, controlului facultativ au fost supuse 11693 acte, dintre care: dispoziții ale președintelui de raion - 2174 acte (inclusiv al primarilor mun.Bălți și Chișinău), dispoziții ale primarului (nivelul1) - 8978 acte, dispoziții ale pretorilor de sector - 811 acte.

Cele expuse mai sus se referă la controlul administrativ de legalitate efectuat din oficiu. Însă, cum am mai menționat, controlul poate fi efectuat și la cerere, adică chiar dacă copiile de pe acte

inclusiv lista lor, au fost comunicate de către secretarul consiliului local oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, controlul poate fi concomitent solicitat și de către:

- autoritatea administrației publice locale - consiliul local poate solicita verificarea legalității oricărui act emis de autoritatea executivă, atunci când consideră că acesta este ilegal și reciproc;
- primar, președintele raionului sau secretarul consiliului local pot solicita efectuarea controlului legalității în cazul când consideră că decizia consiliului local este ilegală;
- persoana vătămată - orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis sau adoptat de o autoritate publică locală poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat controlul legalității actului.

Pe acest compartimentul, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au comunicat despre 210 cazuri în anul 2015, iar în anii precedenți numărul solicitărilor din partea persoanelor care se consideră vătămate a fost de 409 cazuri (2012), 185 cazuri (2013), 155 cazuri (2014).

La rândul lor, autoritățile publice locale pe parcursul perioadei vizate, au solicitat controlul în 35 cazuri, majoritatea vizând deciziile consiliilor locale (20 acte), în 9 cazuri au fost verificate dispozițiile primarului, în 3 - deciziile Consiliului raional, 1 - dispoziție a președintelui de raion și 2 - alte acte. Pentru comparație, în anul 2012 au fost verificate 155 acte, în 2013 - 62, 2014 - 44 acte.

Observăm reducerea de la un an la altul a numărului de adresări ale administrației publice locale către instituțiile reprezentantului Guvernului în teritoriu cu solicitarea verificării actelor autorităților executive și deliberative.

Conform alin.4 art.67 din Legea privind administrația publică locală, exercitarea acestui drept nu lipsește solicitantul de dreptul sesizării directe a instanței de contencios administrativ.

Legea stabilește expres că controlul poate fi solicitat în termen de 30 de zile de la data emiterii actului, obligatoriu cu indicarea prevederilor legislației ce se consideră a fi încălcate.

În cazul în care consideră că un act supus controlului de legalitate este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, în termen de 30 de zile de la data primirii copiei de pe act, notifică organului emitent ilegalitatea actului controlat cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. Respectiv, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat și să informeze subiectul controlului despre cele întreprinse. În cazul în care în termenul stabilit autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau a notificat refuzul de a modifica sau abroga actul contestat, oficiul teritorial în termen de 30 de zile poate sesiza instanța de contencios administrativ, iar în cazul tăcerii autorității emitente - în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare.

Atunci când consideră că actul poate produce consecințe grave, în scopul prevenirii pagubelor iminente, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza direct instanța de contencios

administrativ imediat după primirea actului ilegal și obligatoriu aduce la cunoștința autorității emitente. Concomitent cu sesizarea instanței de contencios administrativ, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate cere suspendarea actului contestat sau dispunerea unor alte măsuri provizorii. Odată ce instanța judecătorească a fost sesizată, declanșându-se implicit controlul jurisdicțional asupra actelor administrative, controlul administrativ al oficiilor teritoriale încetează. În soluționarea litigiului dispus judecății, oficiul teritorial nu se mai comportă ca un subiect de control administrativ de legalitate, ci ca o simplă parte în proces, exercitând toate drepturile și obligațiile procesuale, prevăzute de lege, în calitatea sa de reclamant.

În perioada anului 2015, de către oficiile teritoriale au fost depuse 800 acțiuni în judecată, dintre care primite spre judecare - 790. În 5 cazuri instanța a refuzat să primească cererea de chemare în judecată și în alte 5 cazuri documentele au fost restituite oficiului teritorial. În comparație cu anul 2014, numărul acțiunilor s-a micșorat cu 20 cazuri (820 acțiuni).

În timpul exercitării controlului asupra funcționării controlului administrativ, subiectul nu poate da ordine directe autorităților publice locale, iar atunci când rezultatele controlului denotă existența încălcărilor legislației care atrage răspunderea penală, sesizează organele de drept competente, comunicând acest lucru Cancelariei de Stat. În calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu, șeful oficiului teritorial, în comun cu autoritățile publice locale și ale serviciilor publice deconcentrate în teritoriu, instituie comisii competente în scopul examinării obiective a circumstanțelor ce au servit drept temei la adoptarea actelor considerate nelegitime. Hotărârile comisiilor instituite, după coordonarea cu Cancelaria de Stat, se dau publicității și servesc drept recomandare în activitatea autorităților publice locale în scopul prevenirii încălcărilor și derogărilor de la legislația în vigoare, contribuind la stabilirea și dezvoltarea unor relații de conlucrare eficientă între autoritățile administrației publice și subiecții controlului administrativ.

De asemenea, șeful oficiului teritorial al Cancelariei de Stat poate iniția procedura de sancționare administrativă a secretarului consiliului local de nivelul întâi și celor de nivelul doi, în cazul în care acesta nu-și onorează obligațiile ce țin de modul și termenele de transmitere către oficii a actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale.

În aspect general, scopul controlului de legalitate constă în asigurarea realizării intereselor naționale și respectarea legii în mod unitar, la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale.

Referindu-ne la *controlul administrativ de oportunitate*, menționăm că exercitarea controlului de oportunitate se admite doar în cazul realizării competențelor delegate către stat autorităților administrației publice locale. Subiecți ai controlului de oportunitate sunt Guvernul, autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, alte autorități administrative care activează în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv prin intermediul serviciilor lor deconcentrate. Spre

deosebire de subiecții controlului administrativ de legalitate (care nu au dreptul de a modifica sau abroga actele administrative ilegale), subiecții controlului de oportunitate sunt în drept să modifice sau să abroge actul administrativ, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. În caz de inacțiune a autorității administrației publice locale, chiar și după avertismentul subiectului controlului de oportunitate, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia. În cazurile enunțate, subiectul controlului notifică decizia sa autorității administrației publice locale în decurs de 5 zile de la data adoptării. Atunci când consideră că decizia subiectului controlului de oportunitate este ilegală, autoritatea publică locală este în drept să atace decizia în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data notificării, de asemenea poate cere instanței de contencios administrativ suspendarea de urgență a deciziei respective sau adoptarea unor alte măsuri provizorii, dacă există pericolul unor pagube iminente, comunicând de îndată subiectului controlului care a emis decizia. Instanța de contencios administrativ, în termen de 3 zile de la primirea sesizării, decide după audierea părților vizate, asupra suspendării actului și asupra dispunerii unor măsuri provizorii solicitate. La fel putem menționa și următorul fapt, că din analiza rapoartelor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale, nu regăsim nici o situație concretă de efectuare a controlului de oportunitate.

Controlul asupra activității administrației publice locale se desfășoară în mod continuu pe toată durata mandatului acestora, cu respectarea condițiilor stricte prevăzute de lege.

4.2. Caracteristica controlului financiar al administrării finanțelor publice locale

În economia de piață, statul, prin intermediul instituțiilor juridice și financiare, devine purtătorul intereselor publice. Trebuie cunoscute condițiile economice și financiare în care se desfășoară activitatea entităților patrimoniale, în strânsă relație cu cerințele și legile financiare.

Exercitarea controlului financiar în administrația publică locală, are o importanță deosebită și reprezintă, de fapt, materializarea eforturilor depuse în activitatea de organizare. Cu referire la importanța controlului bugetului putem evidenția următorul citat: „Reieșind din faptul că cea mai însemnată parte a veniturilor de Stat se întemeiază pe contribuțiile cetățenilor, nu se poate admite ca tezaurul public să fie lăsat în voia oamenilor, care nu-și cunosc adevăratele lor îndatoriri, cheltuind și risipind banul public, fără nici un control, pentru că astfel se produce în masele mari ale poporului o descurajare totală și-și pierd încrederea în conducătorii și destinele neamului. Lipsa de control slăbește creditul Statului și împiedică prosperitatea economică și socială a țării”[109; p.646]. Controlul financiar în administrația publică locală este exercitat atât de organisme din interior,

proprii, ale autorităților și instituțiilor publice, cât și din exterior, ale executivului sau legislativului[166; p.182].

Având suportul reglementărilor constituționale, putem afirma că la nivelele administrației publice centrale, controlul se exercită de către autoritățile: legislativă, executivă și judecătorească. Astfel, Constituția Republicii Moldova conține mai multe dispoziții care fundamentează controlul public, sub incidența cărora cad și autoritățile publice locale.

În ceea ce privește exercitarea propriu-zisă a controlului financiar asupra administrației publice locale, este necesar de a face o precizare: tipologia și formele de control respective se vor realiza în condițiile autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice, principii stabilite expres în art.109 al Constituției Republicii Moldova. Astfel, în condițiile autonomiei locale, colectivitățile locale își rezolvă de sine stătător și în mod independent problemele financiar-bugetare locale, direct prin aleșii săi (primari și consilierii locali) și indirect, cu ajutorul autorităților administrației publice centrale, numai în situațiile ce depășesc posibilitățile financiare ale colectivităților sus-menționate. Mai mult, necesitatea controlului financiar la nivelul colectivităților locale reiese și din prevederile legale internaționale, anume ale Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Carta stipulează[12] că exercitarea controlului administrativ asupra administrației publice locale se poate realiza doar în formele și în cazurile prevăzute de Constituție și de lege: „Orice control administrativ asupra activității autonomiei administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate, totuși, să includă un control de oportunitate exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile a căror exercitare este delegată administrației publice locale”. Este de remarcat faptul că această prevedere din Cartă este expres prevăzută și în reglementarea legală națională, anume în Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, care în Capitolul 9 conține norme referitoare la controlul administrativ al autorităților publice locale. Astfel, controlul administrativ al activității autorităților publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a legii date și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora.

Controlul administrativ include *controlul legalității* și *controlul oportunității activității autorităților publice locale*. Referindu-ne la aceste forme de control, putem concluziona că sunt niște forme de control general privind activitatea autorităților publice locale, iar investigația pe care o efectuăm ne impune să ne referim la o formă de control specializat, și anume controlul financiar.

Ținând cont de cele expuse în literatura de specialitate, de prevederile constituționale și ale legislației internaționale, considerăm util să scoatem în evidență și alte prevederi legale naționale,

care într-un mod detaliat reflectă problema pe care o abordăm în acest capitol, mai ales în ceea ce privește administrarea finanțelor publice locale.

Legea Republicii Moldova privind controlul financiar public intern nr.229/2010, Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr.273/006, Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr.436/2006, Legea Curții de Conturi nr.261/2008, Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026, etc. constituie baza juridică a controlului financiar.

Cum am remarcat mai sus, controlul financiar la nivelul colectivităților locale poate fi organizat în două modalități: *control financiar intern* și *control financiar extern*.

Controlul intern reprezintă ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entităților publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acestuia și reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient și eficace. Noțiunea de „control financiar intern” (propriu) induce ideea organizării și executării sale din interiorul autorității publice sau, cel mult, la nivelele ierarhic imediat superioare ale acestora, excluzând formele de control externe ale statului[166; p.183].

Pentru promovarea unei bune guvernări a entităților publice, se implementează controlul financiar public intern, care include[93]:

- 1) *managementul financiar și controlul;*
- 2) *auditul intern;*
- 3) *coordonarea și armonizarea centralizată.*

Obiectivele generale ale controlului intern sunt[166; p.185]:

- realizarea atribuțiilor entităților publice, stabilite în concordanță cu propria lor misiune, la un nivel corespunzător de calitate, în condiții de regularitate, eficacitate, economicitate și eficiență;
- protejarea fondurilor publice împotriva pierderilor cauzate de erori, risipe, abuz sau fraudă;
- respectarea legii, a reglementărilor și deciziilor conducerii;
- dezvoltarea și întreținerea unor sisteme de colectare, stocare, prelucrare, actualizare și difuzare a datelor și informațiilor financiare și de conducere.

Aceste obiective ale controlului financiar intern sunt de altfel comune și se regăsesc în legislația tuturor țărilor din Uniunea Europeană care reglementează activitatea de control.

a) În ceea ce privește prima componentă a controlului financiar public intern – *managementul financiar și controlul*, - obiectul acestuia sunt toate activitățile și procesele din cadrul entităților publice, inclusiv elaborarea și executarea bugetelor, elaborarea programelor, evidența contabilă, raportarea și monitorizarea[93]. În domeniul controlului intern, conducătorilor entităților publice le revine sarcina să elaboreze, să aprobe, să aplice și să perfecționeze structurile organizatorice,

procedurile și criteriile de evaluare, pentru satisfacerea cerințelor generale și specifice ale controlului intern[166; p.183].

În cadrul proceselor operaționale se realizează activități de control eficiente din punctul de vedere al costului, care pot fi în funcție de momentul efectuării[93]:

1. Controale ex-ante (preventive); care se organizează până la realizarea unei operațiuni, prin proceduri de control intern, pentru prevenirea erorilor, neregularităților, precum și a activităților insuficiente sau necorespunzătoare. Obligatoriu sunt supuse acestui tip de control următoarele operațiuni[162; p.268]: angajamentele legale și bugetare; deschiderea și repartizarea creditelor bugetare; concesionarea sau închirierea de bunuri aparținând domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale; vânzarea – gajarea, concesionarea sau închirierea de bunuri aparținând domeniului privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale etc;

2. Controale curente, care se organizează în timpul unei operațiuni pentru detectarea și excluderea erorilor sau neregularităților;

3. Controale ex-post (ulterioare) care se organizează după realizarea unei operațiuni.

b) *Auditul intern*. Scopul auditului intern este acordarea consultanței și asigurarea obiectivă privind eficacitatea sistemului de management financiar și control, oferind recomandări pentru perfecționarea acestuia și contribuind la îmbunătățirea activității entității publice[93].

În sfera auditului intern intră[166; p197]:

- activitățile financiare au implicații financiare desfășurate de entitatea publică din momentul constituirii angajamentelor până la utilizarea fondurilor de către beneficiarii finali;
- constituirea veniturilor publice, respectiv autorizarea și stabilirea titlurilor de creanță;
- administrarea patrimoniului, precum și gajarea, concesionarea sau închirierea de bunuri din domeniul privat/public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;
- sistemele de management financiar și control, inclusiv contabilitatea și sistemele informatice aferente etc.

Managerul entității publice organizează funcția de audit intern instituind o comisie de audit intern în structura organizațională a entității publice, dacă aceasta este organ central de specialitate al administrației publice sau autoritate a administrației publice locale de nivelul doi[93].

Totuși legea nominalizată nu exclude faptul creării acestei unități de audit și de către alte entități publice, dar cu anumite restricții[93]:

- unitatea de audit se instituie în subordinea direcției managerului entității publice;
- unitatea de audit intern se creează în limita statelor de personal al entității publice;
- managerul entității de drept informează în scris Ministerul Finanțelor despre crearea în cadrul entității publice a unității de audit intern.

Un alt aspect expres prevăzut în acest act normativ este că unitățile de audit intern al autorităților publice locale și centrale au dreptul să efectueze auditul intern și în entitățile publice subordonate[91].

Analizând prevederile legale referitoare la auditul intern, deducem următoarele:

1. referindu-ne la obiectul auditului intern, Legea privind controlul financiar public intern „cuprinde toate activitățile și procesele operaționale ale entității publice”[93].

În opinia noastră această noțiune „obiectul auditului intern” urmează a fi descrisă mai detaliat, după exemplul României. Este vorba despre art. 13 și 14 din Legea României nr. 672/2002 privind auditul public intern[166; p.196-197];

2. art.19 al Legii privind controlul financiar public intern ar trebui să aibă un alt conținut privitor la autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi dacă au sau nu dreptul de a crea unitate de audit intern. În acest context, lasă multe motive de interpretare expresiile „entitățile publice subordonate autorității publice centrale sau locale”, deoarece în condițiile Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală, relațiile, raporturile dintre autoritățile publice locale de diferite niveluri se întemeiază în principal în baza principiului colaborării și nu pe cel de subordonare;

3. la momentul actual au fost create 62 unități de audit intern, inclusiv 23 unități de audit intern în cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice, și angajate 111 de persoane în cadrul acestora. Din totalul unităților de audit intern, 6 nu dispun de personal, 33 dispun de câte un singur auditor intern și 5 dispun de un număr minim de 5 auditori interni[72].

c) *Coordonarea și armonizarea centralizată.* Ministerul Finanțelor este responsabil de elaborarea și monitorizarea politicii în domeniul controlului financiar public intern și îndeplinește următoarele atribuții[93]: elaborează, promovează și monitorizează politicile în domeniul controlului financiar public intern; elaborează și actualizează cadrul normativ în acest domeniu; monitorizează și evaluează calitatea activității unităților de audit intern; prezintă Guvernului, până la data de 1 iunie a fiecărui an, raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern pe anul precedent; coordonează și/sau organizează instruirea în domeniul managementului financiar și controlului, precum și instruirea auditorilor interni din sectorul public; elaborează și dezvoltă mecanismele de certificare a auditorilor interni; avizează cartele de audit intern, instrucțiunile de aplicare a Normelor metodologice pentru implementarea auditului intern în sectorul public; armonizează cadrul normativ în acest domeniu cu bunele principii internaționale; coordonează deciziile cu organismele internaționale și instituțiile de specialitate din domeniul controlului financiar public intern.

În scopul monitorizării controlului financiar public intern, se instituie Consiliul controlului financiar public intern ca organ consultativ pe lângă Ministerul Finanțelor, cu următoarele atribuții

de bază[93]: avizarea proiectelor de acte normative în domeniul controlului financiar public intern; avizarea raportului anual consolidat privind controlul financiar public intern; examinarea aspectelor problematice privind funcționarea sistemului de control financiar public intern și înaintarea problemelor pentru remedierea acestora.

Din componența Consiliului fac parte reprezentanți ai Ministerului Finanțelor, ai unităților de audit intern și ai entităților publice, cadre didactice cu titluri științifice și alți specialiști din domeniu.

Analizând cele expuse supra, concluzionăm: controlul intern la nivelul entităților publice (inclusiv cele locale) este primul filtru menit să prevină și să detecteze neregularitățile și fraudele comise.

O altă formă de control financiar al statului al autorităților publice locale îl reprezintă *controlul financiar al executivului*. Cadrul general al organizării și exercitării controlului financiar realizat de structurile guvernamentale este aprobat prin: Legea nr.397 privind finanțele publice locale din 16 octombrie 2003; Hotărârea Guvernului nr.1265 din 14 noiembrie 2008 cu privire la reglementarea activităților Ministerului Finanțelor; Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02 noiembrie 2010 cu privire la organizarea activității de inspectare financiară etc.

Conform prevederilor Legii Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr.397/2003, art.34, „Ministerul Finanțelor și/sau direcția finanțe sunt în drept să efectueze controale tematice privind corectitudinea elaborării și execuției bugetelor unităților administrativ-teritoriale. Inspectările/controalele asupra execuției bugetelor unităților administrativ-teritoriale se efectuează periodic de către Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor”.

Conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr.1265 din 21 noiembrie 2008[70], Ministerul Finanțelor îndeplinește următoarele funcții de bază: acumularea veniturilor la bugetul public național; gestionarea finanțelor publice; controlul utilizării conform destinației a finanțelor publice; administrarea datoriei de stat și a garanțiilor de stat; reglementarea și sinteza în domeniile de activitate specifice Ministerului: bugetar, fiscal, vamal, datorii de stat, contabilitate publică, achiziții publice, contabilitate și audit în sectorul corporativ și controlul financiar public intern etc.

Pentru realizarea funcțiilor de bază ce îi revin Ministerul exercită următoarele atribuții de control[70]: elaborează, promovează și monitorizează politicile în domeniul controlului financiar public intern în sectorul public; elaborează programe și coordonează sistemul de pregătire profesională în domeniul auditului intern public, al managementului financiar și al controlului în sectorul public; promovează și evaluează activitatea structurilor de audit intern, modul de funcționare a mecanismului de management financiar și control în instanțele publice și, după caz, oferă suport metodologic și recomandări în vederea alinierii la standardele internaționale și la cele

mai bune practici ale Uniunii Europene în domeniul auditului intern, managementului financiar și controlului; elaborează și dezvoltă mecanismele de certificare a auditorilor interni; raportează rezultatele privind implementarea și activitatea în domeniul controlului financiar public intern etc.

Analizând aceste atribuții ale Ministerului, observăm că ele reprezintă un început, o îndrumare generală privitor la atribuțiile de control financiar.

În principal, atribuțiile de control financiar sunt îndeplinite de instituții subordonate Ministerului Finanțelor. Una dintre aceste instituții este Inspekția Financiară. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026 din 02 noiembrie 2010, Inspekția financiară exercită următoarele funcții de bază[69]: inspectarea financiară a operațiunilor și tranzacțiilor privind respectarea cadrului normativ în domeniul bugetar și economico-financiar; detectarea prejudiciilor (neregularităților la entitățile supuse inspectării (controlului) financiar.

În procesul efectuării inspectării (controalelor) financiare, Inspekția financiară cooperează, în caz de necesitate, cu alte autorități de inspectare și control. Inspectarea financiară se desfășoară:

- conform planului de activitate elaborat pe tematici propuse de autoritățile publice și incluse în baza evaluării riscurilor, coordonate cu Ministerul Finanțelor;
- la solicitarea Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Guvernului, Curții de Conturi și Ministerului Finanțelor;
- la solicitarea organelor de drept, în baza ordonanțelor emise în cadrul desfășurării urmăririi penale;
- în baza solicitărilor, petițiilor și informațiilor, inclusiv parvenite de la autoritățile publice centrale și locale, privind încălcarea disciplinei financiare în activitatea entităților specificate supra.

În exercitarea funcțiilor de bază, Inspekția financiară[69; p.5]:

- efectuează inspectări (controale) financiare la autoritățile publice centrale și locale și instituțiile subordonate și/sau finanțate de către acestea, pe aspecte ce țin de utilizarea resurselor finanțate sau inspectate de la bugetul public național, a granturilor și mijloacelor oferite de către donatorii interni și externi, raportarea datoriei publice, procedurile de achiziție publică;
- la întreprinderile de stat și cele municipale, la societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte;
- la alte persoane fizice sau juridice, care utilizează mijloace financiare publice și gestionează patrimoniul public etc.

În cadrul exercitării funcțiilor sale, inspekția financiară îndeplinește următoarele atribuții[69; p.7]:

- efectuează inspectări (controale) financiare la entitățile specificate supra;
- efectuează controale de contrapunere la alte entități, indiferent de forma de proprietate și genul de activitate, care au raporturi economico-financiare cu entitățile supuse inspectării financiare;
- organizează, după caz, inspectări (controale) repetate și suplimentare, inclusiv în cazurile de dezacorduri și contestări înaintate de către entitățile supuse inspectării financiare;
- elaborează regulamente, codul de conduită al angajaților cu funcții de inspectare financiară, instrucțiuni și norme metodologice privind activitatea de inspectare financiară;
- elaborează programul de activitate, care se coordonează cu Ministerul Finanțelor și se aprobă la Consiliul Coordonator al Inspecției Financiare;
- întocmește și prezintă informații privind rezultatele activității de inspectare financiară Ministerului Finanțelor și organelor interesate;
- adoptă hotărâri și decizii privind aplicarea sancțiunilor pecuniare, precum și decizii de reșalonare a sancțiunilor aplicate;
- transmite Serviciului fiscal materialele pentru evidența și încasarea sumelor calculate la buget;
- elaborează raportul anual privind rezultatele activității de inspectare (control) financiar și îl remite Ministerului Finanțelor etc.

Analiza rapoartelor de activitate ale Inspecției Financiare pentru anii 2014-2015 ne impune următoarele concluzii: neajunsurile și încălcările depistate în cadrul inspectărilor sunt consecințe ale lipsei unui management financiar adecvat și ale unor proceduri de control ce ar asigura utilizarea regulamentară a finanțelor publice, precum și ale lipsei de responsabilitate și exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu a factorilor de decizie, care n-au respectat întocmai prevederile actelor legislative și normative în vigoare, ce reglementează asigurarea integrității patrimoniului, organizarea și ținerea contabilității, administrarea, gestionarea și controlul asupra utilizării finanțelor publice.

Analiza rezultatelor inspectărilor financiare denotă mai multe tipuri de abateri. Cele mai frecvent admise sunt:

- diminuarea prețului de vânzare-cumpărare al terenurilor și plății de arendă pentru terenuri și spațiile nelocuibile, prin aplicarea incorectă a tarifelor;
- atribuirea neargumentată a terenurilor din fondul de rezervă al primăriei și acapararea abuzivă a terenurilor cu construirea imobilelor;
- utilizarea neautorizată a patrimoniului public de către agenții economici și persoane fizice, în lipsa contractelor de arendă încheiate în modul stabilit;
- neînregistrarea în evidența contabilă a patrimoniului public, fapt ce generează riscul de delapidare a acestora;

- nerespectarea actelor legislative ce reglementează organizarea și desfășurarea achizițiilor publice, cu neglijarea principiilor de transparență, combatere a concurenței neloiale, imparțialitate etc. Este de menționat faptul că în urma inspectărilor din ultimii ani au fost recuperate zeci de milioane de lei la bugetele locale. Totodată este de remarcat faptul lipsei pârghiilor de compensare, de către Inspekția Financiară, a cheltuielilor neregulamentare sau abuzive, depistate în cadrul inspectărilor financiare, deoarece un procent mare de sesizări adresate Procuraturii nu sunt examinate, dat fiind faptul că materialele de inspectare țin de acțiuni civile, iar Procuratura, de regulă, acționează doar în cazurile în care există caracteristici penale ale unei neregularități.

În concluzie, menționăm că segmentul de interacțiune dintre unitățile de audit intern și Inspekția Financiară îl reprezintă preocupările, suspiciunile în legătură cu eventualele fraude identificate de auditorii interni. Controlul intern la nivelul instituțiilor publice este primul filtru, menit să prevină și să detecteze eventualele neregularități și fraude, pe când Inspekția Financiară se ocupă cu tematici înguste, cu grad sporit de risc privind eventualele încălcări în gestionarea finanțelor și patrimoniului public. Inspekțiile poartă caracter atât planificat, în baza evaluării riscurilor, cât și inopinat, în baza solicitărilor organelor de drept sau în cazul autosesizării Inspekției financiare[72].

O altă formă de control care reiese din multiplele acte normative în vigoare, *auditul public extern* este exercitat de *Curtea de Conturi*.

Curtea de Conturi este instituția supremă de control financiar în Republica Moldova[170; p.210-212]. Cadrul de organizare și funcționare al acestei instituții este stabilit de art. 133 din Constituția Republicii Moldova și de Legea Curții de Conturi nr.261 din 05 decembrie 2008.

Rolul Curții de Conturi este să contribuie la buna gestiune financiară a fondurilor publice și a patrimoniului public, să furnizeze Parlamentului și respectiv altor autorități publice rapoarte privind utilizarea acestora în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității și eficacității[166; p.227].

Potrivit art.133 din Constituția Republicii Moldova, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice[25].

Această normă din Constituție este aprofundat reglementată prin Legea Curții de Conturi: Conform art.38¹ al acestei legi, Curtea de Conturi auditează următoarele domenii: formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor entităților administrativ-teritoriale etc.; formarea și gestionarea datoriei publice, respectarea garanțiilor guvernamentale pentru creditele externe și interne; utilizarea de către

instituțiile publice a granturilor și finanțelor alocate de către donatorii externi pentru realizarea programelor la care participă Republica Moldova; administrarea și gestionarea patrimoniului public; ținerea evidenței contabile și raportarea financiară; activitatea altor organe de control (audit) financiar public, precum și al sistemelor de control intern. La fel, Curtea de Conturi poate să auditeze utilizarea resurselor alocate de Uniunea Europeană, de partenerii de dezvoltare și de alți donatori ale căror resurse au fost incluse în bugetul de stat sau în bugetele locale.

În exercitarea atribuțiilor sale, Curtea de Conturi auditează următoarele entități:

- autoritățile administrației publice centrale și locale, alte autorități publice;
- instituțiile și organizațiile finanțate din bugetul public național și partidele politice care primesc alocații de la bugetul de stat;
- agenții economici al căror capital social este de stat în întregime sau în al căror capital social cota statului este mai mare de 50% etc.

Efectuând o analiză a activității Curții de Conturi pe o perioadă de 4 ani (2011-2014), studiind în total 21 de rapoarte și putem afirma următoarele:

- probele de audit au fost obținute prin examinarea rapoartelor privind execuția bugetară, rapoartelor financiare ale entităților supuse auditării, registrelor contabile, verificarea documentelor primare, deciziilor consiliului raional, dispozițiilor primarului, actelor organelor deliberative și executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul 1, precum și prin analiza explicațiilor persoanelor cu funcții de răspundere din cadrul entităților supuse controlului. Absolut în toate aceste rapoarte s-au depistat mai multe abateri și încălcări.

În principal, acestea vizează următoarele domenii:

1. autoritățile publice locale nu au demonstrat o preocupare punctuală privind evaluarea și monitorizarea potențialului economic și materiei aferente formării bazei de impozitare, n-au asigurat un sistem de interacțiune a autorităților de resort pentru o cuantificare concludentă a veniturilor bugetare (autoritatea financiară a raionului nu a conlucrat eficient cu APL și cu autoritățile fiscale, statistice și cadastrale, precum și cu agenții economici în subprocesul de proiecții bugetar-fiscale), ceea ce nu a permis inventarierea și reevaluarea materiei impozabile, respectiv mărimea impozitelor și taxelor;
2. iregularități în ceea ce privește gestionarea patrimoniului public, în principal se face referire la neasigurarea înregistrării integrale a drepturilor asupra bunurilor în Registrul de profil, neasigurarea delimitării terenurilor proprietate publică/a statului[176;p.509], a UAT și privată, lipsa controlului asupra modului de utilizare a acestora, ceea ce, în opinia noastră, este foarte grav, or ne aflăm în situația când un șir de bunuri cu o valoare de sute de milioane lei stau în aer

și nu sunt utilizate în conformitate cu prevederile legale, iar dacă și sunt utilizate, apoi nu în interesul public;

3. neelaborarea și neimplementarea unor proceduri de control intern având ca scop responsabilizarea autorităților implicate în procesul bugetar, ceea ce a creat impedimente în realizarea obiectivelor în materie de economicitate, eficiență și eficacitate privind gestionarea banului public (administrarea neeficientă a mijloacelor din fondul de rezervă, sursele destinate anumitor domenii au fost utilizate în alte scopuri etc.);
4. managementul cheltuielilor publice nu corespunde rigoriilor și normelor legale, ca urmare în multe cazuri s-a dispus majorarea numărului de personal, respectiv, a alocațiilor bugetare, nerespectarea normelor legale de retribuire a muncii, gestiunea neconformă a mijloacelor destinate investițiilor și reparațiilor capitale etc.;
5. se recomandă autorităților raionale, în comun cu autoritățile de resort, să asigure implementarea unor măsuri pentru formarea profesională a persoanelor cu funcții de răspundere și elaborarea îndrumărilor metodologice în materie de evaluări analitice aferente fundamentării bazei de date privind potențialul economic și, respectiv, resursele raionale, de formare a finanțelor publice per ansamblu, inclusiv a celor locale.

Un moment negativ depistat, este faptul că absolut toate aceste hotărâri ale Curții de Conturi conțin mențiunile că autoritățile publice locale nu au luat în considerare (în totalitate, ci numai parțial) recomandările controalelor precedente, ceea ce denotă iresponsabilitatea autorităților care gestionează finanțele publice locale. Pozitiv este faptul că în procesul efectuării procedurilor de audit, în multe cazuri a fost restabilită ordinea de drept încălcată, au fost recuperate zeci de milioane de lei în bugetele locale, pentru a fi utilizate în scopuri publice.

În concluzie, să remarcăm că acest studiu atestă o dată în plus faptul că Curtea de Conturi este organul suprem de control financiar în Republica Moldova, este controlul cel mai eficient în acest domeniu, iar rezultatele lui trebuie să fie luate în considerare și în cazul controlului administrativ exercitat de autoritățile publice locale, în vederea neadmiterii încălcărilor și neajunsurilor constatate în Raportul de audit, la fel și prin prisma faptului că rezultatele auditului public extern sunt aduse la cunoștință și autorităților publice centrale și locale cu responsabilități în acest sens, pentru evitarea anumitor lacune pe viitor, ceea ce va fi extrem de benefic pentru comunitățile locale.

4.3. Concluzii la Capitolul 4

1. Controlul în procesul administrării finanțelor publice locale se efectuează de către următoarele subiecte: Parlament - care înfăptuiește controlul politic; Guvern - care înfăptuiește controlul

administrativ; Puterea judecătorească - care înfăptuiește controlul jurisdicțional; Controlul din partea societății civile.

2. Guvernul realizează controlul administrativ prin intermediul Cancelariei de Stat (oficiilor teritoriale). Cu toate că controlul administrativ poate fi *de legalitate* și *de oportunitate*, analiza practică a activității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat arată că în prezent se utilizează cel mai des forma controlului administrativ de legalitate. Putem constata faptul că în perioada anilor 2012-2015 se observă o tendință de creștere a volumului de acte supuse controlului din partea oficiilor teritoriale.
3. Controlul financiar la nivelul colectivităților locale poate fi organizat atât ca *control financiar intern* cât și *control financiar extern*.

Controlul financiar public intern include:

4. 1) *managementul financiar și controlul*; 2) *auditul intern*; 3) *coordonarea și armonizarea centralizată*.

Controlul intern la nivelul entităților publice (inclusiv cele locale) este primul filtru menit să prevină și să detecteze neregularitățile și fraudele comise.

Controlul financiar extern este realizat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Inspekția Financiară (instituție subordonată Ministerului Finanțelor) și Curtea de Conturi a Republicii Moldova.

5. Analizând prevederile legale referitor la auditul intern deducem următoarele concluzii:
 - referindu-ne la obiectul auditului intern, potrivit Legii privind controlul financiar public intern, el cuprinde toate activitățile și procesele operaționale ale entității publice. În opinia noastră, ar fi fost foarte bine ca noțiunea „obiectul auditului intern” să fie descrisă mai detaliat, după exemplul României. Este vorba despre art. 13 și 14 din Legea României nr.672/2002 privind auditul public intern.
 - la momentul actual au fost create 62 unități de audit intern, inclusiv 23 unități de audit intern în cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice și angajate 111 de persoane în cadrul acestora. Din totalul unităților de audit intern, 6 nu dispun de personal, 33 dispun de câte un singur auditor intern și 5 dispun de minimum 5 auditori interni.
6. În urma analizei unor rapoarte de activitate a Inspekției Financiare pentru anii 2014-2015, venim cu următoarele concluzii: neajunsurile și încălcările depistate în cadrul inspekțiilor sunt consecințe ale lipsei unui management financiar adecvat și a unor proceduri de control ce ar asigura utilizarea regulamentară a finanțelor publice, precum și ale lipsei de responsabilitate și exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu a factorilor de decizie, care n-au respectat întocmai prevederile actelor legislative și normative în vigoare, ce reglementează asigurarea

integrității patrimoniului, organizarea și ținerea contabilității, administrarea, gestionarea și controlul asupra utilizării finanțelor publice.

Analiza rezultatelor inspectărilor financiare denotă următoarele tipuri de abateri mai frecvent admise:

- diminuarea prețului de vânzare-cumpărare al terenurilor și plății de arendă pentru terenuri și spațiile nelocuibile, prin aplicarea incorectă a tarifelor;
- atribuirea neargumentată a terenurilor din fondul de rezervă al primăriei și acapararea abuzivă a terenurilor cu construirea imobilelor;
- utilizarea neautorizată a patrimoniului public de către agenții economici și persoane fizice, în lipsa contractelor de arendă încheiate în modul stabilit;
- neînregistrarea în evidența contabilă a patrimoniului public, fapt ce generează riscul de delapidare a acestora;
- nerespectarea actelor legislative ce reglementează organizarea și desfășurarea achizițiilor publice, cu neglijarea principiilor de transparență, combatere a concurenței neloiale, imparțialitate etc.

În urma inspectărilor din ultimii ani, au fost recuperate zeci de milioane lei la bugetele locale. Totodată este de remarcat faptul lipsei pârghiilor de compensare, de către Inspekția Financiară, a cheltuielilor nereglementare sau abuzive, depistate în cadrul inspectărilor financiare, deoarece un procent mare de sesizări adresate Procuraturii nu sunt examinate, dat fiind faptul că materialele de inspectare țin de acțiuni civile, iar Procuratura, de regulă, acționează doar în cazurile în care există caracteristici penale ale unei neregularități.

7. Segmentul de interacțiune dintre unitățile de audit intern și Inspekția financiară îl reprezintă preocupările, suspiciunile în legătură cu eventualele fraude identificate de auditorii interni. Controlul intern la nivelul instituțiilor publice este primul filtru, menit să prevină și să detecteze eventualele neregularități și fraude, pe când Inspekția Financiară se ocupă de tematici înguste, cu grad sporit de risc privind eventualele încălcări în gestionarea finanțelor și patrimoniului public.
8. Analiza activității Curții de Conturi pe o perioadă de 4 ani (2011-2014), studiind în total 21 de rapoarte ne permitem să afirmăm următoarele:
 - probele de audit au fost obținute prin examinarea rapoartelor privind execuția bugetară, rapoartelor financiare ale entităților supuse auditării, registrelor contabile, prin verificarea documentelor primare, deciziilor consiliului raional, dispozițiilor primarului, actelor organelor deliberative și executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul 1, precum și prin analiza explicațiilor persoanelor cu funcții de răspundere din cadrul entităților supuse controlului. Absolut în toate aceste rapoarte s-au depistat mai multe abateri și încălcări.

În principal, acestea vizează următoarele domenii:

1. autoritățile publice locale nu au demonstrat o preocupare punctuală privind evaluarea și monitorizarea potențialului economic și materiei aferente formării bazei de impozitare, n-au asigurat un sistem de interacțiune a autorităților de resort pentru o cuantificare concludentă APL a veniturilor bugetare (autoritatea financiară a raionului nu a conlucrat eficient cu autoritățile fiscale, statistice și cadastrale, precum și cu agenții economici în subprocesul de proiecții bugetar-fiscale), ceea ce nu a permis inventarierea și reevaluarea materiei impozabile, respectiv mărimea impozitelor și taxelor;
2. iregularități în ceea ce privește gestionarea patrimoniului public, în principal se face referire la neasigurarea înregistrării integrale a drepturilor asupra bunurilor în Registrul de profil, neasigurarea delimitării terenurilor proprietate publică/a statului, a UAT și privată, lipsa controlului asupra modului de utilizare a acestora, ceea ce, în opinia noastră, este foarte grav, or ne aflăm în situația când un șir de bunuri cu o valoare de sute de milioane lei stau în aer și nu sunt utilizate în conformitate cu prevederile legale, iar dacă și sunt utilizate, apoi nu în interesul public;
3. neelaborarea și neimplementarea unor proceduri de control intern având ca scop responsabilizarea autorităților implicate în procesul bugetar, ceea ce a creat impedimente în realizarea obiectivelor în materie de economicitate, eficiență și eficacitate privind gestionarea banului public (administrarea neeficientă a mijloacelor din fondul de rezervă, sursele destinate anumitor domenii au fost utilizate în alte scopuri etc.);
4. managementul cheltuielilor publice nu corespunde rigorilor și normelor legale, ca urmare în multe cazuri s-a dispus majorarea numărului de personal, respectiv, a alocațiilor bugetare, nerespectarea normelor legale de retribuire a muncii, gestiunea neconformă a mijloacelor destinate investițiilor și reparațiilor capitale etc.;
5. se recomandă autorităților raionale, în comun cu autoritățile de resort, să asigure implementarea unor măsuri pentru formarea profesională a persoanelor cu funcții de răspundere și elaborarea îndrumărilor metodologice în materie de evaluări analitice aferente fundamentării bazei de date privind potențialul economic și, respectiv, resursele raionale, de formare a finanțelor publice per ansamblu, inclusiv a celor locale.

Un moment negativ este faptul că absolut toate aceste hotărâri ale Curții de Conturi conțin mențiunile că autoritățile publice locale nu au luat în considerare (în totalitate, ci numai parțial) recomandările controalelor precedente, ceea ce denotă iresponsabilitatea autorităților care gestionează finanțele publice locale. Pozitiv este faptul că în procesul efectuării procedurilor de

audit, în multe cazuri, a fost restabilită ordinea de drept încălcată, au fost recuperate zeci de milioane de lei în bugetele locale, pentru a fi utilizate în scopuri publice.

Acest studiu încă o dată atestă faptul că Curtea de Conturi este organul suprem de control financiar în Republica Moldova, este controlul cel mai eficient în acest domeniu, iar rezultatele activității Curții de Conturi trebuie să fie luate în considerare și în cazul controlului administrativ exercitat de autoritățile publice locale, în vederea neadmiterii încălcărilor și neajunsurilor constatate în Raportul de audit, la fel și prin prisma faptului că rezultatele auditului public extern este adus la cunoștință și autorităților publice centrale și locale cu responsabilități în acest sens, pentru evitarea anumitor lacune pe viitor, ceea ce va fi extrem de benefic pentru comunitățile locale.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Rezultatele obținute în urma investigațiilor științifice efectuate constau în următoarele:

1. Au fost analizate și precizate un șir de noțiuni, cum sunt „ buget local”, ca parte structurală a finanțelor publice locale, „ principii procesului de administrare a finanțelor publice locale”; „ proces bugetar la nivelul colectivităților locale” etc.

În consecință am propus noi definiții proprii, altele decât cele prevăzute și reglementate în legislația națională;

2. A fost expus un concept propriu privind sistemul principiilor finanțelor publice locale, cu caracterizarea fiecărui principiu în parte în modul cel mai detaliat;
3. A fost propusă o noțiune proprie privind procesul bugetar la nivel local și sistemul principiilor procesului bugetar la nivelul colectivităților locale;
4. Au fost studiate aprofundat etapele procesului bugetar, evidențiind opinia proprie privind lacunele din legislație și propunând noi soluții în acest sens;
5. Au fost elaborate propuneri *de lege ferenda* în vederea armonizării legislației naționale privind administrarea finanțelor publice locale și recomandări pentru îmbunătățirea activității funcționarilor publici care gestionează finanțele publice locale;
6. Au fost propuse soluții noi în ceea ce privește întărirea autonomiei financiare a colectivităților locale, astfel încât aceasta să contribuie la ridicarea nivelului de trai în teritoriu.

Concluziile generale, care reflectă aportul autorului la soluționarea problemei științifice importante, sunt:

1. Susținem că domeniului finanțelor publice locale i s-a acordat o atenție sumară, motiv pentru care trebuie să recunoaștem că literatura de specialitate autohtonă este săracă în acest domeniu.
2. Evoluția specifică istorică a administrării teritoriului Republicii Moldova, a avut influență directă și asupra dezvoltării finanțelor publice, inclusiv locale. Perioada de cercetare a finanțelor publice locale este de după 1989, an de cotitură, după care Republica Moldova devine, cu adevărat, un stat independent și suveran, fapt constatat prin Declarația de suveranitate din 23 iunie 1990 și Declarația de independență de la 27 august 1991. Evoluția finanțelor publice locale în Republica Moldova s-a realizat în funcție de transformările interne și internaționale ce au influențat direct condițiile de existență a elementelor „primare” ale finanțelor publice. [174; p.348-349].
3. Finanțele publice locale, care ne suscită în special interesul, sunt formate în special din bugetele locale, care se includ în finanțele publice locale, fiind parte integrantă a finanțelor publice naționale. Elaborând conceptul de administrare a finanțelor publice locale, menționăm că în

literatura de specialitate autohtonă, precum și în legislația națională acest concept nu este în genere abordat. Administrarea finanțelor publice locale presupune de fapt un proces care durează în timp, care implică anumite procedee de activitate a autorităților publice locale cu scopul, în primul rând de a acumula anumite finanțe pentru necesitățile autorității locale respective, dar și a le utiliza cât mai eficient posibil.

În acest context, propunem o definiție nouă de administrare a finanțelor publice locale.

Prin **administrarea finanțelor publice locale** înțelegem totalitatea procedeeelor și metodelor utilizate de autoritățile publice locale în vederea acumulării, utilizării și controlului resurselor de formare a finanțelor publice locale.

4. În concepția noastră, **bugetul local** reprezintă *programul prin care se prevăd și se aprobă veniturile și cheltuielile anuale ale unei unități administrativ-teritoriale, destinate realizării sarcinilor administrative ale colectivităților locale și satisfacerii nevoilor publice de interes local, program ce se adoptă printr-o decizie a autorității publice locale competente.*

5. Fiind evidențiate ca o direcție strategică de dezvoltare, finanțele publice locale formează o preocupare importantă pentru specialiștii în domeniu, mai cu seamă (deși ne repetăm) că la acest compartiment există prea puține studii monografice și chiar acte normative naționale ori internaționale. În acest context, drept urmare a sistematizării materialului existent, am elucidat un aspect practic neabordat în literatura de specialitate, și anume, aspectul ce ține de principiile care guvernează administrarea finanțelor publice locale, numindu-le **principii ale procesului de administrare a finanțelor publice locale**. Analizând materialul doctrinar existent, dar și legislația națională și cea internațională, am ajuns la concluzia că se impune consolidarea acestor principii în cadrul unui sistem. Am propus a înțelege prin **sistem de principii (în general)** *o totalitate de principii caracterizate de anumite trăsături comune, ce posedă o coerență organică și formează un tot întreg.* [168; p.50].

6. **Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale** sunt principii ce caracterizează doar instituția finanțelor publice locale și nu întreaga ramură de drept. **Principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale** ca instituție juridică din cadrul dreptului financiar și ramură de drept, în opinia noastră, *reprezintă o modalitate de coordonare a normelor juridice în cadrul sistemului, în jurul unei instituții, cum este cea a finanțelor publice locale.*[168; p.50].

7. Principiile respective sunt caracterizate de următoarele **trăsături**:

1. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale sunt expuse în actele internaționale în domeniul administrației publice la care Republica Moldova este parte, în Constituția Republicii Moldova și legislația națională în vigoare;

2. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale reprezintă idei de bază ce sunt reflectate în întreaga reglementare juridică de domeniu;
3. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale se pot prezenta sub forma unor axiome, fie sub forma unei deducții, fie sub forma unei generalizări de fapte;
4. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale sunt mobile, stabilitatea lor fiind relativă;
5. principiile procesului de administrare a finanțelor publice locale sunt principii instituționale, caracteristice instituției „finanțele publice locale”, parte integrantă a dreptului financiar[168; p.50].

8. În opinia noastră, sistemul principiilor procesului de administrare a finanțelor publice locale este format din următoarele **principii**: *Principiul legalității*; *Principiul autonomiei locale*; *Principiul descentralizării*; *Principiul subsidiarității*[168].

Principiul legalității este unul cu implicare generală, deoarece toate celelalte principii îl au pe acesta drept fundament. Oricare din principiile instituționale referitoare la finanțele publice locale iminent se întemeiază pe principiul legalității[177; p.176].

Autonomia locală în Republica Moldova are un caracter declarativ, deoarece, după anul 1991 nu are nici stabilitate, nici eficacitate. În acest sens, autoritățile publice locale nu au devenit pe deplin organe reprezentative și executive, activitatea lor fiind afectată de formalismul și duplicitatea specifice fostului regim sovietic, atitudine exprimată prin neîncrederea în lege și în justiție[175].

Descentralizarea financiară nu este o formă separată a descentralizării, ci doar o modalitate a descentralizării administrative. Drept argument poate fi adusă și Legea nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Reieșind din prevederile acestei legi, descentralizarea financiară poate fi expres examinată ca o modalitate a descentralizării administrative.[20; p.8-9].

Unul din principiile de realizare a descentralizării administrative este autonomia locală. În prezent, Republica Moldova are nevoie de o garantare a autonomiei financiare (descentralizare financiară). În acest sens, cele mai importante măsuri care ar sprijini prioritatea respectivă ar fi: creșterea veniturilor proprii la nivelul autorităților publice locale (unde real se poate vorbi despre o autonomie financiară), îmbunătățirea sistemului de alocare (transfer) de la nivel central, ameliorarea sistemului de management al bugetului și de raportare la nivelul local.

Pentru a asigura un proces consecutiv și eficient de descentralizare în Republica Moldova este necesar un cadru legal coerent, care ar conține un mecanism real de descentralizare și ar stabili etapele de implementare a acesteia. Este necesară o strategie clară cu un plan de măsuri concrete pentru implementarea efectivă a descentralizării la nivel de centru, regiune, colectivitate locală.

Principiul subsidiarității este o soluție reală și viabilă, deja aplicată într-o anumită proporție (poate nu întotdeauna reușită) în administrația publică a Republicii Moldova în contextul constituțional și al legislației în vigoare din acest domeniu, cu atât mai mult cu cât el nu presupune decât o amplă dezvoltare a autonomiei locale în favoarea colectivităților locale [20; p.10-11].

9. Analizând literatura de specialitate, inclusiv studiile autorilor din mai multe țări, cercetând legislația Republicii Moldova care reglementează domeniul finanțelor publice locale, am propus o **noțiune nouă** a „procesului bugetar la nivelul colectivităților locale”.

Prin proces bugetar la nivelul colectivităților locale înțelegem totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter tehnic și normativ îndeplinite de organele administrației publice locale în colaborare cu autoritățile publice centrale în vederea elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare [169; p.355].

10. Procesul bugetar la nivelul colectivităților locale cuprinde următoarele etape: *elaborarea proiectului de buget; examinarea și adoptarea bugetului; execuția bugetului; încheierea și aprobarea contului de executare bugetară.* [169; p.355].

Procesul bugetar este caracterizat de anumite trăsături :

- este un proces de decizie, întrucât esența sa constă în alocarea resurselor bugetare limitate pentru bunuri publice care, de regulă, se vor caracteriza printr-o presiune a cererii;
- este un proces predominant politic, deoarece deciziile de alocare a resurselor bugetare nu sunt determinate de forțele pieței, ci de cetățeni, de grupuri de interese, prin mecanismul reprezentativității și al votului;
- este un proces complex, cu mii de participanți (instituții publice, administrații publice, organizații publice etc.);
- este un proces ciclic, care se desfășoară într-o ordine temporală bine precizată, consecință a principiilor bugetare (anualității și transparenței)[169; p.355-356].

11. Procesul bugetar nu derulează arbitrar, dar reglementat de anumite principii bugetare.

Principiile bugetare sunt reguli tehnice a căror respectare se recomandă în scopul asigurării unei gestionări corecte a resurselor financiare publice.

Principiile bugetare se regăsesc în prevederile exprese ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (art.5-13): *principiul anualității; principiul unității monetare; principiul unității; principiul universalității; principiul echilibrului bugetar (balansării); principiul previzibilității și sustenabilității; principiul performanței; principiul transparenței*[171; p. 78-85]; *principiul specializării.*

12. Controlul financiar extern este realizat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Inspekția Financiară și Curtea de Conturi a Republicii Moldova. În urma analizei unor rapoarte de

activitate ale Inspecției Financiare pentru anii 2014-2015 venim cu următoarele concluzii: neajunsurile și încălcările depistate în cadrul inspectărilor sunt consecințe ale lipsei unui management financiar adecvat și ale unor proceduri de control care să asigure utilizarea regulamentară a finanțelor publice, precum și ale lipsei de responsabilitate și exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu din partea factorilor de decizie, care n-au respectat întocmai prevederile actelor legislative și normative în vigoare care reglementează asigurarea integrității patrimoniului, organizarea și ținerea contabilității, administrarea, gestionarea și controlul asupra utilizării finanțelor publice.[170].

13. Făcând o analiză amplă a activității Curții de Conturi pe o perioadă de 4 ani (2011-2014), studiind în total 21 de rapoarte, am stabilit următoarele: probele de audit au fost obținute din rapoartele privind execuția bugetară, rapoartele financiare ale entităților supuse auditării, registrele contabile, verificarea documentelor primare, a deciziilor consiliului raional, dispozițiilor primarului, actelor organelor deliberative și executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul 1, precum și prin analiza explicațiilor persoanelor cu funcții de răspundere din cadrul entităților supuse controlului. Absolut în toate aceste rapoarte s-au depistat mai multe abateri și încălcări.[170].

Vom menționa că absolut toate hotărârile Curții de Conturi pe care le-am examinat conțin mențiuni despre faptul că autoritățile publice locale nu au luat în considerare (în totalitate, ci numai parțial) recomandările controalelor precedente, ceea ce denotă iresponsabilitatea autorităților locale cu funcții de răspundere în acest sens. Un aspect pozitiv este faptul că în procesul efectuării procedurilor de audit, în multe cazuri, a fost restabilită ordinea de drept încălcată, au fost recuperate zeci de milioane de lei în bugetele locale, ce urmează a fi utilizate în scopuri publice.

Prezentul studiu demonstrează, o dată în plus, importanța Curții de Conturi ca organ suprem de control financiar în Republica Moldova, care asigură controlul cel mai eficient în acest domeniu, iar rezultatele lui trebuie să fie luate în considerare și în cazul controlului administrativ exercitat de autoritățile publice locale, pentru a nu admite încălcări și neajunsuri de tipul celor constatate în Raportul de audit. O cerință este ca rezultatele auditului public extern să fie aduse la cunoștință atât autorităților publice centrale cât și celor locale cu responsabilități în acest sens, pentru evitarea lacunelor pe viitor.

14. În ceea ce privește efectuarea controlului execuției bugetare, putem concluziona că în ultima perioadă s-au făcut un șir de modificări în legislația de specialitate, ceea ce a dus la faptul că nu se dublează tematicile de control (vorbind în special de Curtea de Conturi și Inspecția Financiară) și are ca efect disciplinarea autorităților responsabile de gestionarea finanțelor publice locale, ridicarea gradului de încasări la nivel local. Dar, totodată, din analiza multiplelor rapoarte întocmite în ultimii ani, rezultă o creștere, deși cu pași mai lenți, a gradului de responsabilitate al autorităților locale. Un

alt aspect ce trebuie evidențiat este faptul cum vor fi recuperați banii publici după exercitarea controalelor înfăptuite de organele de control. Este un aspect important, deoarece, din analiza rapoartelor de control, am constatat o tendință negativă de neîndeplinire în totalitate a prescripțiilor impuse autorităților publice locale în vederea recuperării banilor publici. În acest sens, se impune elaborarea și implementarea unor proceduri de control intern pentru responsabilizarea autorităților implicate în procesul bugetar, pentru a înlătura impedimentele în realizarea obiectivelor în materie de economicitate, eficiență și eficacitate privind gestionarea banului public, a asigura o administrare eficientă a mijloacelor din fondul de rezervă și a nu admite ca resursele destinate anumitor domenii să fie utilizate în alte scopuri etc.

15. Privitor la formarea profesională a cadrelor din administrația publică locală, putem remarca următoarele: pe parcursul realizării studiului au fost făcute sondaje la diferite nivele ale administrației publice locale, adresând un șir de întrebări ce țin de administrarea finanțelor publice locale, rezultatul este însă unul prea puțin îmbucurător.

Gradul slab de pregătire al persoanelor responsabile de gestionarea finanțelor, ne-a fost demonstrat prin răspunsuri simple, evazive, în multiple cazuri chestionarele au fost restituite fără răspunsuri la întrebările propuse. În unele anchete, chiar persoanele cu funcții de răspundere solicită implementarea diferitor metode de ridicare a profesionalismului la nivel local.

Problema științifică importantă soluționată constă în studiul critic al elementelor procesului de administrare a finanțelor publice locale ca parte integrantă a finanțelor publice în general, ceea ce a contribuit la elaborarea unor recomandări și propuneri *de lege ferenda* în vederea perfecționării cadrului legal național.

Recomandările ce decurg din conținutul concluziilor generale și care reflectă o opinie a autorului în vederea creării unui cadru normativ eficient din punct de vedere aplicativ sunt:

- 1. A completa art.1 al Legii finanțelor publice locale din 16.10. 2003 și art.3 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25.07.2014** cu noțiunea „procesul bugetar la nivelul colectivităților locale”.
- 2. A înlocui termenul „circulară”** utilizat de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25.07.2014 cu termenul **“note metodologice”**, deoarece acest termen, după părerea noastră, reflectă mai corect esența documentului în cauză. Totodată ar fi în concordanță cu Legea privind finanțele publice locale.
- 3. A modifica alin.2 lit. a) art.19 din Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.** Trebuie prevăzut expres care sunt „termenele stabilite de Guvern”.

Sintagma „**în termenele stabilite de Guvern**” se va înlocui cu sintagma „**până la 1 iulie**”.

4. A modifica și completa alin.2 lit. c) art.19 din Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.

La termenul de 20 zile, rezervat pentru prezentarea proiectelor bugetelor locale, se vor adăuga 10 zile, termen în care, ar putea fi înlăturate divergențele ce pot eventual să apară la elaborarea proiectelor respective.

5. A abroga alin.2 art.23 din Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.

Această enunțare pare a fi o amenințare din partea autorităților centrale, ceea ce contravine principiului autonomiei locale, or, nu vom întâlni nici o autoritate publică locală care ar dori o tergiversare a executării bugetelor locale.

6. Modificarea denumirii art. 24 din Legea nr. 397 privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.

Trebuie să fie adusă în concordanță cu prevederile art. 59 din Legea privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale (în sensul repartizării trimestriale a veniturilor și cheltuielilor bugetare).

7. Modificarea art.47 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25.07.2014.

A completa alin.2 cu lit.e) cu următorul conținut „ direcția finanțe prezintă Ministerului Finanțelor rapoartele anuale privind execuția bugetelor unităților administrativ-teritoriale pentru a fi incluse în raportul privind execuția bugetului public național - până la data de 1 mai”. În același context trebuie modificat și alin.5 art.28 al Legii privind finanțele publice locale în care rapoartele trimestriale se vor diviza de raportul anual. A completa art.28 cu alin.6.

8. Se recomandă autorităților raionale în comun cu autoritățile de resort să asigure implementarea unor măsuri pentru formarea profesională a persoanelor cu funcții de răspundere și perfectarea îndrumărilor metodologice în materie de evaluări analitice aferente fundamentării bazei de date privind potențialul economic, și respectiv surselor.

9. A completa Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003 cu un nou Capitol denumit: „Principiile bugetare”, în care să fie prevăzute următoarele principii: *principiul descentralizării; principiul subsidiarității; principiul echilibrului bugetar(balansării); principiul unității; principiul realității; principiul anualității; principiul colaborării între autoritățile de diferite nivele; principiul transparenței și publicității.*

Recomandări cu caracter de lege ferenda:

1. Art.1 al Legii finanțelor publice locale din 16.10. 2003 Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25.07.2014 se va completa cu următoarea prevedere:

„Proces bugetar la nivelul colectivităților locale denumim totalitatea actelor și operațiunilor cu caracter tehnic și normativ îndeplinite de organele administrației publice locale în colaborare cu autoritățile publice centrale în vederea elaborării, adoptării, executării și încheierii execuției bugetare”;

2. A modifica alin.2 lit. a) al art.19 din Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.

“ Până la 1 iulie, Ministerul Finanțelor remite autorității executive a unității administrativ-teritoriale de nivelul al II-lea și direcției finanțe respective note metodologice (circulare) privind prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul (anii) următor (i) și unele momente specifice de calculare a transferurilor ce se prognozează a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat;”.

3. A modifica și completa alin.2 lit. c) al art.19 din Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.

La termenul de 20 zile, rezervat pentru prezentarea proiectelor bugetelor locale se vor adăuga 10 zile, termen în care să fie înlăturate eventualele divergențe, apărute la elaborarea proiectelor respective.

d) „lit c) în termen de 20 de zile după primirea notelor metodologice (circularilor), autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi asigură elaborarea prognozei tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi colectate în anul (anii) următor(i) în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și a proiectului bugetului autorității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, care se prezintă direcției finanțe pentru analiza corectitudinii proiectului și întocmirea sintezei consolidate a proiectelor bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea.

În caz de apariție a anumitor divergențe, în termen de 10 zile de la prezentarea proiectului de buget, direcția finanțe în comun cu autoritatea executivă de nivelul întâi asigură înlăturarea divergențelor constatate;”

4. Modificarea denumirii art. 24 din Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003.

Denumirea „Repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale” se va modifica în *„Repartizarea trimestrială a veniturilor și cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale”.*

5. Modificarea art.47 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25.07.2014.

Alin.2 se va completa cu lit.e) cu următorul conținut *„ e) direcția finanțe prezintă Ministerului Finanțelor raportul anual privind execuția bugetelor unităților administrativ-teritoriale pentru a fi incluse în raportul privind execuția bugetului public național – până la data de 1 mai”.*

În același context trebuie modificat și alin.5 art.28 al Legii privind finanțele publice locale din 16.10. 2003 în care rapoartele trimestriale vor fi separate de raportul anual. Art.28 se va completa cu alin.6.

„5) În termenele stabilite de Ministerul Finanțelor, direcțiile finanțe prezintă ministerului rapoarte trimestriale privind execuția bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea pentru a fi incluse în raportul privind execuția bugetului public național.

6) Direcția finanțe prezintă Ministerului Finanțelor raportul anual privind execuția bugetelor unităților administrativ-teritoriale pentru a fi incluse în raportul privind execuția bugetului public național – până la data de 1 mai”.

6. Legea privind finanțele publice locale din 16.10. 2003 se va completa cu un nou Capitol :

„Capitolul I/1

Principiile bugetare

în care să fie prevăzute următoarele principii:

Art.3/1 Principiul descentralizării;

Art.3/2 Principiul subsidiarității;

Art.3/3 Principiul echilibrului bugetar;

Art.3/4 Principiul unității;

Art.3/5 Principiul realității;

Art.3/6 Principiul anualității;

Art.3/7 Principiul colaborării între autoritățile de diferite nivele;

Art.3/8 Principiul transparenței și publicității”.

Planul de cercetări de perspectivă include următoarele repere:

- 1.Continuarea investigațiilor privind sporirea gradului de autonomie financiară a autorităților publice locale;
- 2.Estimarea eficacității formelor și metodelor de control în procesul administrării finanțelor publice locale;
- 3.Administrarea finanțelor publice locale: analiză de drept comparat.

BIBLIOGRAFIE

1. Aramă E. Istoria dreptului românesc. Chișinău: Editura S.A.” Reclama”, 2003. 236 p.
2. Armeanic A. Drept financiar. Ediția a II- a. Chișinău: ASEM, 2008. 300 p.
3. Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Chișinău: Prut-Color, 1997. 220 p.
4. Aslan Th.C. Tratat de finanțe cuprinzând și legislațiunea fiscală după război. București: TIPOGRAFIILE ROMÂNE-UNITE, 1925. 550 p.
5. Bannock G., Baxer R.E., Davis Evan. Dictionary of Economics. Penguin Books, 1992. 527 p.
6. Bălan E. Administrarea finanțelor publice locale. Iași: Lumina, 1999. 179 p.
7. Bălan E. Drept financiar. București: ALL BECK, 2003. 320 p.
8. Bostan I., Morariu A., Costea I. Drept financiar public. Cluj-Napoca: Dacia, 2006. 486 p.
9. Bratu D., Neacșu D. Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. București, EDITURA UNIVERSITARĂ, 2013. 216 p.
10. Brown C.L., Jakson P.M. Public Sector Economics. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
11. Buzdugan A. Aspecte generale privind performanța serviciilor publice locale în țările dezvoltate. În: Studia Univeritatis Moldaviae, Chișinău: CEP USM, 2013, nr.2(62), p.122-128.
12. Carta Europeană a Autonomiei Locale. Strasbourg, 15.10.1985. În: Legislația administrației publice locale. București: CH Beck, 2007, p.66-73.
13. Carta Europeană a Autonomiei Locale. Raport explicativ. În: Monitorul Oficial nr.141 din 22.11.2001.
14. Cernea E., Molcuț E. Istoria statului și dreptului românesc. București: Șansa, 1998. 278 p.
15. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: „ Print-Caro” SRL, 2010. 513 p.
16. Cobăneanu S. Administrația publică locală. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele, Chișinău: Tich, 2005. 359 p.
17. Cobăneanu S. Noțiunea și conținutul științific al principiului constituțional al autorităților administrației publice locale. În: Analele științifice ale USM. Chișinău: CEP USM, 2000, p.159-163.
18. Cobăneanu S., Bobeică E. Autonomia financiară în activitatea autorităților publice locale. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2008, vol.1, pag.193-197.
19. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ: Î.S.F.E.-P. „Tipografia Centrală”, Chișinău, 2012. 324 p.
20. Cobăneanu S., Televca O. Unele considerații privind descentralizarea financiară. În: Revista Națională de Drept. Chișinău, 2008, pag.7-11.

21. Codul electoral al Republicii Moldova aprobat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial nr.81 din 08.12.1997.
22. Codul fiscal al Republicii Moldova aprobat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial nr. ediție specială din 25.03.2005.
23. Condor I. Drept fiscal și financiar. București: Tribuna economică, 1996. 543 p.
24. Condor I., Stancu R. Drept financiar și fiscal român. București: Editura Fundației *România de Mâine*, 2002. 392 p.
25. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1.
26. Cornea S. Asigurarea transparenței decizionale în administrația publică locală. În: *Moldoscopie* (probleme de analiză politică), nr.4(XLVII), Chișinău: CEP USM, 2009. 194 p.
27. Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003. 344 p.
28. Costachi Gh., Kozmalî I. Concluzii și recomandări privind reforma administrației publice locale. În: *Revista Națională de Drept*, 2001, nr.3(6), p.50-51.
29. Costaș C., Minea M. Drept financiar. București: Universul Juridic, 2015.385 p.
30. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol.I. Chișinău: Epigraf, 2004. 335 p.
31. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol.II. Chișinău: Epigraf, 2005. 352 p.
32. Chiveri G. Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2011.171 p.
33. Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată la New York la 10 decembrie 1948. În: Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990.
34. Decretul nr.39 al Președintelui Republicii Moldova Cu privire la Trezoreria de Stat din 10 martie 1993. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.03.1993, nr.000.
35. Dicționarul explicativ al Limbii Române. București: Univers Enciclopedic, 1996.1192 p.
36. Dicționarul limbii române literare contemporane. Vol.I. București: Editura Academiei RPR, 1955. 627 p.
37. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Vol.II. București: Lumina LEX, 1998.
38. Drăganu T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 223 p.
39. Drehuță E., Neamțu Gh., Voicu E. Bugetul public și contabilitatea unităților bugetare. Bacău: EDITURA AGORA, 2000. 294 p.
40. Georgescu M.A. Administrarea finanțelor publice și a bugetului. București: PRO UNIVERSITARIA, 2009. 527 p.
41. Ghinea A., Ciocan S. Bugetele locale între teorie și practică. În: *Sociologie românească*, 2000,

nr.3-4, p.95-118.

42. Gliga I. Drept financiar. București: Humanitas, 1998. 423 p.
43. Grădinaru N. Desconcentrarea în administrația publică-componentă a statului de drept. În: Revista Națională de Drept, 2002, nr.10(25), p.62.
44. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol.I. Chișinău: Reclama, 2001.257 p.
45. Guceac I. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000.373 p.
46. Hotărârea nr.21 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ocnița pe anii 2011-2012 din 26 aprilie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:39.
47. Hotărârea nr.25 p a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ungheni pe anii 2011-2012 din 20 mai 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:35.
48. Hotărârea nr.26 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Soroca pe anii 2011-2012 din 20 mai 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:32.
49. Hotărârea nr.27 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Șoldănești pe anii 2011-2012 din 23 mai 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:39.
50. Hotărârea nr.29 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ialoveni pe anii 2011-2012 din 17 iunie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:27
51. Hotărârea nr.32 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Căușeni în anii 2011-2012 din 27 iunie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:23
52. Hotărârea nr.35 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul unităților administrativ-teritoriale din municipiul Chișinău în 2012 din 28 iunie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:18
53. Hotărârea nr.36 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din municipiul Bălți pe anii 2011-2012 din 4 iulie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:14
54. Hotărârea nr.46 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Rezina pe anii 2011-2012 din 23 iulie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:11
55. Hotărârea nr.58 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și

- gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Cantemir pe anii 2011-2012 din 25 noiembrie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:08
56. Hotărârea nr.64 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Nisporeni pe anii 2011-2012 din 13 decembrie 2013. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:04
57. Hotărârea nr.27 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității executării bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Anenii-Noi pe anul 2013 din 12 iunie 2014. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:57
58. Hotărârea nr.42 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Telenești pe anul 2013 din 23 iulie 2014. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:54
59. Hotărârea nr.53 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Taraclia pe anul 2013 din 26 noiembrie 2014. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:50
60. Hotărârea nr.15 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Dondușeni pe anul 2014 din 18 iunie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 20:16
61. Hotărârea nr.16 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Călărași pe anul 2014 din 18 iunie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 20:13
62. Hotărârea nr.24 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Florești pe anul 2014 din 07 iulie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 20:19
63. Hotărârea nr.23 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Criuleni pe anul 2014 din 07 iulie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 20:11
64. Hotărârea nr.25 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului

- conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Hîncești pe anul 2014 din 14 iulie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 20:08
65. Hotărârea nr.31 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Drochia pe anul 2014 din 24 iulie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 20:03
66. Hotărârea nr.45 a Curții de Conturi a Republicii Moldova privind Raportul auditului conformității exercițiului bugetar și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Cimișlia pe anul 2014 din 07 decembrie 2015. www.ccrm.md accesat la 17.01.2016 ora 19:59.
67. Hotărârea nr.13 a Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 06 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală din 14 martie 2002””. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.04.2002, nr.46-48.
68. Hotărârea nr.189 a Parlamentul Republicii Moldova cu privire la Concepția Controlului de Stat în Republica Moldova din 19 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.09.1994, nr.006.
69. Hotărârea nr.1026 a Guvernului Republicii Moldova privind organizarea activității de inspectare financiară din 02 noiembrie 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.11.2010, nr.221-222.
70. Hotărârea nr.1265 a Guvernului Republicii Moldova cu privire la reglementarea activității Ministerului Finanțelor din 21 noiembrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.11.2008, nr.208-209.
71. Hotărârea nr.668 a Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet din 19 iunie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.06.2006, nr.98-101.
72. Hotărârea nr.1041 a Guvernului cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017 din 20 decembrie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.12.2013, nr.304-310/1147.
73. Hotărârea nr.808 a Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 din 07 octombrie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.10.2014, nr.297-309.

74. Hotărârea nr.845 a Guvernului cu privire la oficele teritoriale ale Cancelariei de Stat din 18 decembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.12.2009, nr.189-190.
75. Hotărârea nr.1402 a Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr.1-4.
76. Hotărârea nr.573 a Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 din 06 august 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.08.2013, nr.173-176.
77. Humă I. Teoria generală a dreptului. Focșani: NEURON, 1995. 168 p.
78. Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. Vol.I. București: Lumina LEX, 2001.
79. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.I. Ediția III. București: ALL Beck, 2001. 624 p.
80. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.II. Ediția II. București: Nemira, 1996. 679 p.
81. Lalimière P. Les finances publiques. Paris: Librairie Armand Colin, 1970. 477 p.
82. Le controle des finances locales // www.jeanclaudesgaudin.net/img_site/document/dossier11.pdf accesat la 14.10.2016
83. Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat. Nr.467-XV din 21 noiembrie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.01.2004, nr.6-12.
84. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Nr.847 din 24 mai 1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.03.1997, nr.19.
85. Legea privind accesul la informație. Nr.982-XIV din 11 mai 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.07.2000, nr.88-90.
86. Legea privind administrația publică locală. Nr.310 din 07 decembrie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr.003.
87. Legea privind administrația publică locală. Nr. 186 din 06 noiembrie 1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.02.1999, nr.014.
88. Legea privind administrația publică locală. Nr. 123 din 18 martie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.03.2003, nr.49.
89. Legea privind administrația publică locală. Nr.436-XVI din 28 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr.32-35.
90. Legea privind finanțele publice locale. Nr.397-XV din 16 octombrie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr.248-253.
91. Legea privind transparența în procesul decizional. Nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr.215-217.
92. Legea privind descentralizarea administrativă. Nr.435-XVI din 28 decembrie 2006. În:

- Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr.29-31/91.
93. Legea privind controlul financiar public intern. Nr. 229 din 23 septembrie 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.11.2010, nr.231-234.
94. Legea României privind finanțele publice locale. Nr.273 din 29 iunie 2006. În: Monitorul Oficial, Partea I, 18.07.2006, nr.618.
95. Legea României privind auditul public intern. Nr.672 din 19 decembrie 2002. În: Monitorul Oficial, 05.12.2011, nr.856.
96. Legislația administrației publice locale. București: CH Beck, 2007. 330 p.
97. Legea privind finanțele publice locale. Nr.491 din 9 iulie 1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.09.1999, nr.101.
98. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar – fiscale. Nr. 181 din 25 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.08.2014, nr.223-230.
99. Legea privind sistemul bugetar. Nr.318-XII din 29 noiembrie 1990. În: Veștile, 30.12.1990, nr.12.
100. Legea privind bazele autoadministrării locale. Nr.635 din 10 iulie 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.07.1991, nr.006.
101. Legea Curții de Conturi. Nr.261-XVI din 05 decembrie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.12.2008, nr.237-240/864.
102. Legea cu privire la bani. Nr.1232- din 15 decembrie 1992. În: Monitorul Parlamentului, 01.03.1993, nr.51.
103. Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei. Nr. 548 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.10.1995, nr.56-57.
104. Legea privind reglementarea valutară. Nr. 62 din 21 martie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2008, nr.127-130.
105. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. Nr.68 din 05 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148.
106. Legea bugetului asigurărilor sociale de stat. Nr. 1359 din 24 octombrie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.12.1997, nr. 84-85.
107. Legea privind sistemul public de asigurări sociale. Nr. 489 din 08 iulie 1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2000, nr. 1-4.
108. Legea-cadru a descentralizării. Nr.195 din 22 mai 2006. În: Monitorul Oficial al României, 25.05.2006, nr. 453.
109. Leon Gh.N. Elemente de Știință Financiară. Ediția a II-a. Cluj: Editura "CERCETĂRI

JURIDICE“, 1942. 674 p.

110. Luminosu D.S., Popa V. Sociologia juridică. Timișoara: Helicon, 1995.
111. Malinowska-Misiag Elzbieta, Misiag Wojciech Finanse publiczne w Polsce. Warszawa: Rzeszow, 2006. 728 p.
112. Manda C. Drept administrativ. București: Victor, 2000. 320 p.
113. Manda C., Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Universul Juridic, 2008. 539 p.
114. Manole T. Finanțele publice locale, rolul lor în consolidarea autorității financiare la nivelul unității administrativ-teritoriale. Chișinău: EPIGRAF, 2003. 238 p.
115. Manole T. Finanțele publice locale. Teorie și aplicații. Chișinău: Cartier, 2000. 262 p.
116. Marinescu T., Ștefănescu P., Gănescu I., Pațac M. Noțiuni de: Drept Constituțional, Drept Administrativ, Finanțe, Statistică. Vol.I Doctrină, București: „LUPTA” N. STROILA, 1936. 657 p.
117. Nota juridică privind unele aspecte ale implementării noului sistem de finanțe publice locale. www.calm.md. accesat la 15.05.2015.
118. Negru B. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Secția Editare a Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1999. 314 p.
119. Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bons Offices, 2006. 520 p.
120. Negulescu P. Curs de drept constituțional român. București: Casa Școalelor, 1927. 576 p.
121. Nemerenco V. Modele și sisteme de administrație publică a municipiilor capitală. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2008. 172 p.
122. Oneț C. Dreptul finanțelor publice. Partea generală. București: Lumina LEX, 2005, 102 p.
123. Oprea I., Pamfil C.G., Radu R., Zăstăroiu V. Dicționar universal ilustrat al limbii române. Vol.11. București: Litera, 2011, 360 p.
124. Ordinul cu privire la aprobarea Cerințelor-standard față de paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr.46/33 al Ministerului Dezvoltării Informaționale al Republicii Moldova din 17.04. 2007.
125. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001. 216 p.
126. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ. Chișinău: „Elena-V.I.”, 2005. 270 p.
127. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2008. 264 p.
128. Oroveanu M.T. Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale. București, 1992. 314 p.
129. Platon M. Administrația publică. Chișinău: Edituara “Universul”, 2007. 928 p.

130. Popa E. Autonomia locală în România. București: ALL BECK, 1999. 214 p.
131. Popa E. Mari instituții ale dreptului administrativ. București: Lumina LEX, 2002. 472 p.
132. Popa V., Munteanu Ig., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier SRL, 1998. 219 p.
133. Popescu C.-L. Autonomia locală și integrarea europeană. București: ALL BECK, 1999. 346 p.
134. Postolache R. Drept financiar. București: C.H.Beck, 2009. 424 p.
135. Preda M. Autoritățile administrației publice. București: Lumina LEX, 1999. 687 p.
136. Predescu B., Predescu I., Roibu A. Principiul subsidiarității. București: regia Autonomă Monitorul Oficial, 2001. 360 p.
137. Prelot M., Boulois J. Institutions Politique et Droit Constitutionnel, Ediția a 8-a, Paris: Dalloz, 1980.
138. Prisăcaru V.I. Tratat de Drept administrativ român. București: C.H.Beck, 2010. 694 p.
139. Proiectul Legii privind finanțele publice locale. www.mf.gov.md/common/archive accesat la 27.12.2009.
140. Profiroiu A., Profiroiu M. Autonomia financiară a colectivităților locale din România- premisă a succesului descentralizării // Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2007, nr.19, p.77-85.
141. Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova. Studiu realizat în cadrul Programului „Creșterea Susținerii Populare în favoarea Autonomiei Funcționale a Puterilor Locale”, IDIS Viitorul, Martie, 2003.
142. Raport privind rezultatele preliminare a executării bugetului public național în anul 2011. www.mf.gov.md/reports accesat la 21.11.2015.
143. Raport operativ privind executarea bugetului public național în anul 2012. www.mf.gov.md/reports accesat la 21.11.2015.
144. Raport operativ privind executarea bugetului public național în anul 2013. www.mf.gov.md/reports accesat la 21.11.2015.
145. Raport operativ privind executarea bugetului public național în anul 2014. www.mf.gov.md/reports accesat la 21.11.2015.
146. Raport privind executarea bugetului public național în luna ianuarie 2015. www.mf.gov.md/reports accesat la 21.01.2016.
133. Raport privind executarea bugetului public național în 11 luni ale anului 2015. www.mf.gov.md/reports accesat la 21.01.2016.
148. Raport privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale în

- anul 2013. Chișinău, 2013. 29 p.
149. Raport privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale în anul 2014. Chișinău, 2015. 19 p.
150. Raport privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale în anul 2015. Chișinău, 2016. 22 p.
151. Rațiu M. Drept financiar public. Drept bugetar. București: C.H.BECK, 2013. 294 p.
152. Regulamentul Trezoreriei de Stat. Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.1138 din 1 noiembrie 2005. În: Monitorul Oficial nr.145-147 din 04.11.2005.
153. Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene // www.justice.gov.md/file/Centrul%20de%20armonizare%20a%20legislatiei/Baza%20de%20date/Materiale%202008/Legislatie/32002R1605.PDF accesat la 11.12.2016.
154. Roman D.P. Dreptul finanțelor publice. Sibiu: Casa de Editură și Presă Tribuna, 2004. 537 p.
155. Rusu Gr. Unele concepții privind administrația publică locală în Republica Moldova. În: Analele științifice ale USM. Chișinău: CEP USM, 2002, p.9-11.
156. Secieru A. Finanțele publice. Chișinău: Epigraf, 2004, 424 p.
157. Sinassamy Christophe Finances publiques. Paris: BREAL, 2016. 201 p.
158. Stancu R. Drept financiar public. București: Editura Fundației „România de Măine”, 1998. 199 p.
159. Strategia Lisabona adoptată de Consiliul European extraordinar de la Lisabona la 23-24 martie 2000// http://www.anpcdefp.ro/userfiles/Anexa_3_TiM_Strategia_Europa_2020.pdf accesat la 11.12.2016.
160. Strategia de reformă a administrației centrale în Republica Moldova aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1402 din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial nr.1-4 din 06.01.2006.
161. Szekely Cătălina Ștefania. Corelația principiilor subsidiarității și autonomiei locale - plan comparativ: Republica Moldova și România. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2006. 155 p.
162. Șaguna D. D., Șova D. Dreptul financiar public. București: Ch Beck, 2007. 441 p.
163. Șaguna D.D. Drept financiar și fiscal. Tratat. București: Eminescu, 2000. 1159 p.
164. Șaguna.D.D. Drept financiar public. București: All Beck, 2012. 416 p.
165. Șaguna D.D., Tofan M. Drept financiar și fiscal european. București: C.H.BECK, 2010. 294 p.
166. Tabără V. Finanțele publice și controlul financiar în administrația publică locală. București: C.H. BECK, 2009. 415 p.
167. Tămaș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultură civică. București: Casa de

- cultură și presă „Șansa” SRL, 1996. 414 p.
168. Televca O. Principiile finanțelor publice locale: concept și cadru legal. Revista Națională de Drept, nr.12(99), decembrie, 2008. p.48-50.
169. Televca O. Conceptul procesului bugetar la nivelul colectivităților locale. Simpozionul Internațional „UNIVERSUL ȘTIINȚELOR”, Ediția a IV-a din 8 septembrie 2013, Iași: PIM, 2013. p.353-356.
170. Televca O. Administrarea finanțelor publice locale: studiu de caz. În: Interferențe Universitare - Integrare prin Cercetare și Inovare, Conferința științifică cu participare internațională, 25-26 septembrie 2012, Chișinău: CEP USM, 2012. p.210-212.
171. Televca O. Principiul transparenței și publicității. Studia Universitatis, Seria ȘTIINȚE SOCIALE, nr.3(53), Chișinău: CEP USM, 2012. p.78-85.
172. Televca O. Evoluția istorică a finanțelor publice de la origini până la Unirea Principatelor. Studia Universitatis, Seria ȘTIINȚE SOCIALE, nr.3(23), Chișinău: CEP USM, 2009. p.69-76.
173. Televca O. Cadrul normativ al finanțelor publice în RASSM. În: Integrare prin Cercetare și Inovare, Conferința științifică cu participare internațională, 10-11 noiembrie 2014, Rezumate ale comunicărilor, Științe sociale, Chișinău: CEP USM, 2014. p.234-245.
174. Televca O. Evoluția finanțelor publice locale în Republica Moldova (1990-2003). Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective, Conferința internațională științifico-practică, 30 ianuarie 2004, Chișinău: CEP USM, 2004, p.343-349.
175. Televca O. Autonomia financiară. Conferința corpului didactico-științific „Bilanțul activității științifice a USM pe anii 2000-2002”, 30 septembrie-6 octombrie 2003, Rezumatele comunicărilor, Științe socioumanistice, Vol.I, Chișinău: CE USM, 2003, p.135-136.
176. Televca O. Finanțele publice locale: realizări și perspective. Analele științifice ale USM, Seria „Științe socioumanistice”, Vol.I, Chișinău: USM, 2001, p.507-510.
177. Televca O. Aplicarea principiului legalității în administrarea finanțelor publice locale. În: Materialele Conferinței științifice internaționale „Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației”, (Cahul, 7 iunie 2016), Volumul I, Cahul: Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu”, 2016, p.189-192.
178. Televca O. Trezoreria de stat: evoluție istorică. În: Rezumate ale comunicărilor prezentate la Conferința științifică națională cu participare internațională ”Integrare prin cercetare și inovare”. Seria „Științe juridice” (Chișinău, 28-29 septembrie 2016). Editura: CEP USM, 2016, p. 189-192.
179. Văcărel Iu. ș.a. Finanțele publice. București: Editura didactică și pedagogică R.A., 2004. 666 p.

180. Voican M. Principiile cadru ale administrației publice locale. București: Universul Juridic, 2008. 222 p.
181. Voinea M., Banciu D. Sociologie juridică. București: Universitatea Româno-Americană, 1993, p.98.
182. Voinea Gh., Rusu E. Teorema descentralizării și impactul ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale. În: Analele științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași. Științe Economice. Tomul LII/LIII, Iași, 2005/2006, p.67-70.
183. Vlaicu V., Rotaru A., Boaghi V., Vidaicu D. Drept fiscal. Chișinău: CEP al USM, 2014. 298 p.
184. www.economica.md – portal economic 06.06.2011
185. www.habitatmoldova.org/public accesat la 15.08.2014
186. www.parlament.md accesat la 22.06.2012
187. ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_27pdf
188. Zarca Jean-Claude Finances publique. Toulouse: Gualino editeur, Lextenso editions, 2016. 48 p.
189. Zubco V. Transparența decizională – condiție de fond pentru prevenirea corupției în administrația publică locală. Cultura juridică și prevenirea corupției. În: Materialele Conferinței internaționale. Chișinău, 1 noiembrie 2007.
190. Wellisch Dietmar Theory of Public Finance in a Federal State. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 214 p.
191. Бабин И. Бюджетное право Украины. Черновцы: Черновицкий национальный университет, 2010. 295 с.
192. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в РФ. Монография. Москва: Проспект, 2005. 190 с.
193. Емельянов Н. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Москва – Тула: ТИГИМУС, 1997. 814 с.
194. Законы о бюджетных правах Союза СССР, Союзных и Автономных Республик и местных советов Депутатов трудящихся. Москва, 1962, с. 213-235.
195. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 379 с.
196. Крохина Ю. А. Финансовое право России. Москва: НОРМА, 2007. 671 с.
197. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Финансовое право. Москва: EKSMO EDUCATION, 2006. 751 с.
198. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества

Независимых Государств N 12-10 "О модельном законе Об общих принципах организации местных финансов"" от 08 декабря 1998. www.lawbelarus.com/070691

199. Сборник нормативных актов по советскому административному и финансовому праву, Москва, 1987, Часть 11. 118 с.
200. Вопросы советского финансового права. Труды. Том XIX, Москва, 1971. 78 с.
201. Финансовое право: Учебник. Под ред. Пахомова И.Н. Харьков: Одиссей, 2007. 190 с.
202. Финансовое право: Учебник. Отв. ред. Н.И. Химичева. Москва: ЮРИСТЪ, 2005. 749 с.

ANEXE

Anexa 1

CHESTIONAR (pentru reprezentanții APL din sat, comună)

Scopul prezentului chestionar este de a afla opinia reprezentanților organelor administrației publice locale referitor la situația reală privind administrarea finanțelor publice locale în cadrul organului administrației locale unde activează. Chestionarul este anonim. Rezultatele chestionării vor fi utilizate în cadrul unei cercetări științifice pentru a argumenta anumite afirmații obținute ca rezultat al studiului efectuat.

Funcția Dvs. _____

Stagiul general de activitate _____

Stagiul de activitate în organele administrației publice locale _____

Vârsta _____

Organul administrației publice locale

unde activați _____

1. Cum apreciați gradul de autonomie locală a organului administrației publice locale unde activați Dvs.?

2. Cum apreciați gradul de colaborare dintre organul administrației publice locale unde activați Dvs. și cel raional în general?

3. Cum apreciați gradul de colaborare dintre organul administrației publice locale unde activați Dvs. cu cel raional în materie de finanțe publice locale?

4. Ce neajunsuri puteți enumera Dvs. la capitolul transferuri și defalcări din veniturile generale de stat?

5. Care este rolul primarului în procesul de elaborare a proiectului bugetului local?

6. Cum apreciați gradul de conlucrare al primarului cu autoritățile publice de nivel raional în cadrul procedurii bugetare?

7. Cum apreciați posibilitatea de modificare a capitolelor de executare a bugetelor locale în decursul anului bugetar?

8. Care sunt, în opinia Dvs., lacunele din legislație în ceea ce privește executarea bugetelor locale?

9. În opinia Dvs. descentralizarea în cadrul organelor administrației publice locale este una reală? Argumentați.

10. Opinii separate, sugestii

CHESTIONAR (pentru reprezentanții APL din raion)

Scopul prezentului chestionar este de a afla opinia reprezentanților organelor administrației publice locale referitor la situația reală privind administrarea finanțelor publice locale în cadrul organului administrației locale unde activează. Chestionarul este anonim. Rezultatele chestionării vor fi utilizate în cadrul unei cercetări științifice pentru a argumenta anumite afirmații obținute ca rezultat al studiului efectuat.

Funcția Dvs. _____

Stagiul general de activitate _____

Stagiul de activitate în organele administrației publice locale _____

Vârsta _____

Organul administrației publice locale

unde activați _____

1. Cum apreciați gradul de autonomie locală al organului administrației publice locale unde activați Dvs.?

2. Cum apreciați gradul de colaborare dintre organul administrației publice locale unde activați Dvs. și cel central în general?

3. Cum apreciați gradul de colaborare dintre organul administrației publice locale unde activați Dvs. cu cel central în materie de finanțe publice locale?

4. Ce neajunsuri puteți enumera Dvs. la capitolul transferuri și defalcări din veniturile generale de stat

5. Care este rolul primarului în procesul de elaborare a proiectului bugetului local?

6. Cum apreciați gradul de conlucrare al primarului cu autoritățile publice de nivel central în cadrul procedurii bugetare?

7. Cum apreciați posibilitatea de modificare a capitolului de executare a bugetelor locale în decursul anului bugetar?

8. Care sunt, în opinia Dvs., lacunele din legislație în ceea ce privește executarea bugetelor locale?

9. Cum apreciați conlucrarea cu Direcția finanțe și Ministerul Finanțelor în vederea elaborării, aprobării, executării bugetelor locale?

10. În opinia Dvs. descentralizarea în cadrul organelor administrației publice locale este una reală? Argumentați.

11. Opinii separate, sugestii.

CHESTIONAR (pentru reprezentanții APL din municipiu)

Scopul prezentului chestionar este de a afla opinia reprezentanților primăriei mun. Chișinău referitor la situația reală privind administrarea finanțelor publice locale în cadrul organului administrației locale unde activează. Chestionarul este anonim. Rezultatele chestionării vor fi utilizate în cadrul unei cercetări științifice pentru a argumenta anumite afirmații obținute ca rezultat al studiului efectuat.

Funcția Dvs. _____

Stagiul general de activitate _____

Stagiul de activitate în organele administrației publice locale _____

Vârsta _____

Organul administrației publice locale

unde activați _____

1. Cum apreciați gradul de autonomie al primăriei mun. Chișinău?

2. Cum apreciați gradul de colaborare dintre primăria mun. Chișinău și organele administrației centrale în general?

3. Cum apreciați gradul de colaborare dintre primăria mun. Chișinău și organele administrației centrale în materie de finanțe publice locale?

4. Ce neajunsuri puteți enumera Dvs. la capitolul transferuri și defalcări din veniturile generale de stat?

5. Care este rolul primarului în procesul de elaborare a proiectului bugetului local?

6. Cum apreciați gradul de conlucrare al primarului cu autoritățile publice centrale în cadrul procedurii bugetare?

7. Cum apreciați posibilitatea de modificare a capitolului de executare a bugetelor locale în decursul anului bugetar?

8. Care sunt, în opinia Dvs., lacunele din legislație în ceea ce privește executarea bugetelor locale?

9. Cum apreciați Dvs. conlucrarea cu Direcția finanțe și Ministerul Finanțelor în vederea elaborării, aprobării, executării bugetului mun. Chișinău?

9. În opinia Dvs., descentralizarea în cadrul organelor administrației publice locale este una reală? Argumentați.

10. Opinii separate, sugestii.

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, TELEVCA Oleg, declar pe proprie răspundere că materialele prezentate în teza de doctorat se referă la propriile activități și realizări, în caz contrar urmând să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

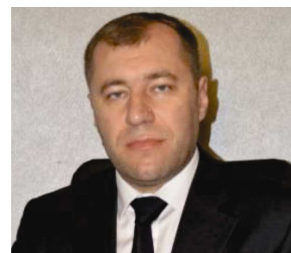
_____ 2017
TELEVCA Oleg

CV AL AUTORULUI

Date personale: **TELEVCA Oleg**

Data nașterii: **10 martie 1975**

Locul nașterii: **s.Ocnița, r-nul Ocnița, Republica Moldova**



Studii:

1991-1996 – Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, studii de licență

1999-2000 – Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, studii de master

Specialitatea Drept public

1999 - 2015 – Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, studii de doctorat

Catedra Drept constituțional și drept administrativ (Departamentul Drept public)

Activitatea profesională:

1996- 1999 – lector asistent la catedra Drept constituțional și Drept administrativ

1999- 2008 – lector la catedra Drept constituțional și Drept administrativ

2008-2014 – lector superior, catedra Drept constituțional și Drept administrativ

2000-2015 – șef-adjunct al catedrei Drept constituțional și Drept administrativ

2008 – până în prezent - șef Biroul Asociat de avocați „Facultatea de Drept” a USM

septembrie 2016- până în prezent – membru al Colegiului de disciplină și etică de pe lângă

Consiliul Superior al Procurorilor

Domeniile de activitate științifică:

Drept financiar; Finanțele publice locale; Controlul financiar

Articole în reviste de specialitate:

1. Televca O. *Finanțele publice locale: realizări și perspective*. Analele științifice ale USM, Chișinău, 2001, p.507-510.
2. Televca O. *Principiile finanțelor publice locale: concept și cadru legal*. Revista Națională de Drept, nr.12(99), decembrie, 2008. p.48-50.
3. Cobăneanu S., Televca O. *Unele considerații privind descentralizarea financiară*. În: Revista Națională de Drept. Chișinău, 2008, pag.7-11.

4. Televca O. *Evoluția istorică a finanțelor publice de la origini până la Unirea Principatelor*. Studia Universitatis, Seria științe sociale, nr.3(23), Chișinău, 2009. p.69-76.
5. Televca O. *Principiul transparenței și publicității*. Studia Universitatis, Seria ȘTIINȚE SOCIALE, nr.3(53), Chișinău, 2012. p.78-85.

Participări la foruri științifice naționale și internaționale:

1. Televca O. *Autonomia financiară*. Conferința corpului didactico-științific „Bilanțul activității științifice a USM pe anii 2000-2002”, 30 septembrie-6 octombrie 2003, Rezumatele comunicărilor, Științe socioumanistice, Vol.I, Chișinău, 2003. p.135-136.
2. Televca O. *Evoluția finanțelor publice locale în Republica Moldova (1990-2003)*. Administrația publică: aspecte științifico-practice, probleme și perspective, Conferință internațională științifico-practică, 30 ianuarie 2004, Chișinău: CEP USM, 2004. p.343-349.
3. Televca O. *Administrarea finanțelor publice locale: studiu de caz*. În: Interferențe Universitare – Integrare prin Cercetare și Inovare, Conferință științifică cu participare internațională, 25-26 septembrie 2012, Chișinău, 2012. p.210-212.
4. Televca O. *Conceptul procesului bugetar la nivelul colectivităților locale*. Simpozionul Internațional „Universul științelor”, Ediția a IV-a din 8 septembrie 2013, Iași. p.353-356.
5. Televca O. *Cadrul normativ al finanțelor publice în RASSM*. În: Integrare prin Cercetare și Inovare, Conferință științifică cu participare internațională, 10-11 noiembrie 2014, Chișinău, 2014. p.234-245.
6. Televca O. *Aplicarea principiului legalității în administrarea finanțelor publice locale*. În: Materialele Conferinței științifice internaționale „Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației”, (Cahul, 7 iunie 2016), Volumul I, Cahul, Editura: Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu”, 2016. p.189-192.
7. Televca O. *Trezoreria de stat: evoluție istorică*. În: Rezumate ale comunicărilor prezentate la Conferință științifică națională cu participare internațională ”Integrare prin cercetare și inovare”. Seria „Științe juridice” (Chișinău, 28-29 septembrie 2016). Editura: CEP USM, 2016. p. 189-192.

Lucrări științifice publicate: 12 lucrări științifice

Cunoașterea limbilor: excelent – româna, rusa; satisfăcător – engleza

Date de contact: Adresa: mun.Chișinău, str.Cuza Vodă, 19/8, ap.78

Telefon: 069154433; e-mail: olegtelevca@mail.ru