

**REGULILE BUGETARE ȘI MANAGEMENTUL FINANCIAR****Sabina LUCA***Academia de Studii Economice a Moldovei*

The changes that have occurred in recent years in the economic structure of the country have impacted considerably on local government. Thus, Moldova has already passed since the beginning of the independence of the state, two territorial-administrative structure reforms. But the same question remained, however, in both cases – the local financial autonomy. A solution to it would be decentralization. This process is based on the transfer of responsibilities from the central to local government, having as basis the financial support needed to make it practical. Seen in the light of the financial aspect, decentralization is based on a number of fiscal instruments, political and administrative. These instruments determine the level of decentralization, delegation or transfer of powers. It is clear that the importance of the above processes determine, first, the ability and power of local government (local government) to resolve and manage the law, under its own responsibility and in their favor, an important part of public affairs.

Schimbările care au avut loc în ultimii ani în structura economică a țării au influențat în mod considerabil asupra administrației publice locale. Astfel, Republica Moldova a trecut, de la începutul independenței statale, prin două reforme ale structurii administrativ-teritoriale. Dar, problema rămâne a fi aceeași în ambele cazuri – autonomia financiară locală. O soluție pentru ea ar fi procesul de descentralizare. Acest proces are la bază transferul de responsabilități de la nivelul central de guvernare la cel local, având ca bază suportul financiar necesar pentru realizarea lui practică. Privită prin prisma aspectului financiar, descentralizarea este bazată pe un șir de instrumente fiscale, politice și administrative. Aceste instrumente determină și gradul de desconcentrare, delegare sau de cedare a competențelor. Este evident că importanța proceselor menționate mai sus determină, în primul rând, capacitatea și puterea autorităților administrației publice locale (guvernelor locale) de a soluționa și a gestiona în condițiile legii, sub propria răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice.

Sistemul bugetar în Republica Moldova este reglementat prin Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr.847-XIII din 24 mai 1996, și constituie un sistem unitar de bugete și fonduri, care se integrează în sistemul finanțelor publice ale statului, iar finanțele publice locale reprezintă componente ale bugetului public național. Legea privind finanțele publice locale, nr.379-XV din 16 octombrie 2003, reglementează structura finanțelor publice locale.

Bugetele unităților administrativ-teritoriale sunt elaborate de către autoritățile administrațiilor publice locale, ținându-se cont de prevederile legislației în vigoare și de faptul că, de regulă, Ministerul Finanțelor informează administrațiile publice locale de nivelul doi despre prognozele macroeconomice, principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru anul următor, prognozele defalcărilor de la veniturile generale de stat în bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi și despre detaliile specifice de calculare a transferurilor, ce se preconizează a fi stabilite de la bugetul de stat din fondul de susținere financiară a teritoriilor, pentru nivelarea posibilităților financiare ale acestora. Conform cadrului legal, toate unitățile administrativ-teritoriale dispun de autonomie financiară și, respectiv, au dreptul și urmează să-și elaboreze și aprobe bugetul anual propriu, în limita resurselor financiare disponibile.

Responsabilitatea pentru elaborarea bugetului unității administrativ-teritoriale o au: primarul satului (comunei), orașului (municipiului) de comun cu autoritățile implicate în proces (contabilul, receptorul fiscal, organele fiscale teritoriale, inginerul cadastral etc.) – în cazul unităților de nivelul I și președintele raionului, Primarul general al municipiului Chișinău, Guvernatorul și Comitetul executiv al UAT Găgăuzia de comun cu Direcția Generală Finanțe și alte autorități implicate în proces (direcțiile consiliilor raionale, Inspectoratul Fiscal Principal de Stat etc.) – în cazul bugetelor unităților de nivelul II.

Procedura de elaborare și aprobare a bugetelor UAT este reglementată de articolele 19-21 din Legea privind finanțele publice locale. Astfel „bugetul UAT se elaborează de către autoritatea executivă a UAT”, ținându-se cont de următoarele prevederi:

- ✓ În termenele stabilite de Guvern, Ministerul Finanțelor comunică autorităților administrațiilor publice locale de nivelul doi note metodologice, în care sunt expuse:
  - prognozele macroeconomice;

- principiile de bază ale politicii statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru anul(anii) următor(i);
  - prognozele normativelor de defalcări de la veniturile generale de stat în bugetele UAT de nivelul doi și în bugetul municipiului Bălți și
  - unele aspecte specifice privind calcularea transferurilor preconizate a fi alocate acestor bugete de la bugetul de stat.
  - ✓ În termen de 10 zile după primirea notelor metodologice, Direcția Generală Finanțe a UAT de nivelul doi comunică autorităților executive ale UAT de nivelul întâi:
    - principiile de bază ale statului în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru anul(ii) viitor(i);
    - prognozele normativelor de defalcări de la veniturile regularizatoare – de la veniturile generale de stat și impozitul pe bunurile imobiliare și
    - aspectele specifice de calculare a transferurilor, prognozate a fi alocate acestor bugete de la bugetele UAT de nivelul doi.
  - ✓ În termen de 20 de zile după primirea notelor metodologice (specificate în alineatul precedent), autoritățile executive ale UAT de nivelul întâi asigură elaborarea prognozei tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi colectate în anul(ii) următor(i) în UAT respectivă, precum și a proiectului bugetului local (de nivelul întâi), care este prezentat spre analiză Direcției Generale Finanțe a UAT de nivelul doi.
  - ✓ În termenele stabilite, Direcțiile Generale Finanțe ale UAT de nivelul doi depun la Ministerul Finanțelor, pentru analiză, prognoza tuturor tipurilor de impozite și taxe ce urmează a fi încasate în anul(ii) următor(i) în UAT respectivă.
  - ✓ Concomitent, Direcțiile Generale Finanțe ale UAT prezintă Ministerului Finanțelor pentru analiză și proiectele de bugete la venituri și cheltuieli ale raioanelor, UTA Găgăuzia, ale municipiilor Bălți și Chișinău.
- Analiza proiectelor de bugete ale raioanelor, UTA Găgăuzia, ale municipiilor Bălți și Chișinău are doar un caracter consultativ. Ministerul Finanțelor nu poate obliga autoritățile APL să modifice proiectele de buget, cu excepția cazurilor când acestea contravin prevederilor legale, principiilor politicii bugetar-fiscale a statului sau unor prevederi specifice pentru anul bugetar următor.
- La elaborarea pronosticului bugetului la venituri se ține cont de următoarele particularități:
- Pronosticul veniturilor se efectuează în baza estimării bazei fiscale pentru fiecare UAT separat pe tipuri de impozite și alte încasări;
  - Pentru determinarea încasărilor în bugetele UAT de la impozitele regularizatoare se folosesc normati-vele minime ale defalcărilor prevăzute în Legea privind finanțele publice locale sau cele recomandate în indicațiile metodologice ale Ministerului Finanțelor;
  - La rândul lor, autoritățile APL de nivelul doi și ale municipiului Bălți urmează să elaboreze normati-vele de defalcări de la veniturile regularizatoare pentru bugetele locale (sate, comune, orașe), care se comunică imediat teritoriilor respective;
  - O sursă importantă de formare a veniturilor bugetelor UAT sunt transferurile din fondul de susținere financiară a teritoriilor. Conform prevederilor art.10 din Legea privind finanțele publice locale, în calculul volumului de venituri la stabilirea transferurilor nu se includ taxele locale, care sunt stabilite de către consiliile locale, și suma mijloacelor speciale, obținute de la prestarea serviciilor contra plată de către instituțiile bugetare.
- Elaborarea pronosticului de cheltuieli ale bugetelor UAT, pentru întreținerea instituțiilor publice și finanțarea integrală sau parțială a altor activități, se efectuează în baza unor normative unice de cheltuieli pentru un locuitor, în baza cărora se stabilesc relațiile interbugetare respective. Specific în procesul elaborării bugetului în Republica Moldova este și faptul că, la estimarea cheltuielilor pentru anul bugetar, nu se admite evaluarea și includerea, de către executorii de buget, a unor posibile datorii de creditor. Astfel, se includ doar sumele de cheltuieli calculate pentru activitatea în anul respectiv. Un alt specific este că, în cadrul elaborării bugetului pentru UAT, concomitent cu elaborarea bugetului pentru anul viitor se planifică elaborarea bugetului pe termen mediu, adică pentru următorii doi ani, indicându-se doar sumele absolute, estimate pe tipuri de venituri și categorii de cheltuieli, fără o descifrare detaliată. Această planificare multianuală, bazată pe strategiile de dezvoltare economico-socială a Guvernului, are importanță pentru trecerea treptată la elaborarea bugetului și pe programe, la măsurarea performanțelor activităților publice finanțate de la buget. Astfel, autoritățile administrației publice ale UAT sunt responsabile de elaborarea și aprobarea bugetelor proprii conform legii și clasificării bugetare unice.

Autoritatea executivă a UAT de nivelul întâi prezintă, printr-o dispoziție, cel târziu pe 15 noiembrie a anului curent, proiectul bugetului local pentru anul următor, spre examinare și aprobare de către consiliul local.

Proiectul bugetului local prezentat spre aprobare consiliului local include:

- 1) proiectul deciziei consiliului local privind aprobarea bugetului;
- 2) anexele la proiectul deciziei, în care se vor reflecta:
  - veniturile și cheltuielile prevăzute pentru anul bugetar următor;
  - cotele impozitelor și taxelor locale ce vor fi încasate în buget;
  - sumele mijloacelor preconizate pentru încasarea de către fiecare instituție publică, finanțată de la bugetul respectiv din execuția lucrărilor, prestarea serviciilor sau din alte activități desfășurate contra plată și tarifele pentru aceste lucrări și servicii;
  - cheltuielile care vor fi finanțate în mod prioritar;
  - efectivul limită al statelor de personal din instituțiile publice, finanțate de la buget;
  - cuantumul fondului de rezervă (fondul de rezervă este utilizat în conformitate cu Regulamentul de utilizare a mijloacelor fondului, aprobat de către autoritatea deliberativă și reprezentativă a UAT;
- 3) fondurile speciale;
- 4) nota explicativă la proiectul bugetului;
- 5) alte date suplimentare din cadrul elaborării proiectului bugetului.

Consiliul local examinează proiectul bugetului local în două lecturi, la un interval de cel mult cinci zile și aprobă bugetul local pentru anul bugetar viitor, cel târziu până la 15 decembrie anul curent.

Autoritatea executivă a UAT de nivelul doi și a municipiului Bălți (președintele raionului, Primarul general al municipiului Chișinău, Primarul municipiului Bălți, Bașcanul UTA), prezintă, printr-o dispoziție, cel târziu la 1 noiembrie, proiectul bugetului UAT de nivelul doi și, respectiv, proiectul bugetului municipal Bălți, spre examinare și aprobare autorității reprezentative și deliberative respective (consiliului raional, consiliilor municipale Chișinău și Bălți, Adunării Populare a UTA Găgăuzia).

Autoritatea reprezentativă și deliberativă a UAT de nivelul doi și a municipiului Bălți examinează proiectul bugetului respectiv în două lecturi.

În prima lectură, autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă audiază și examinează raportul președintelui raionului, Guvernatorului UTA Găgăuzia, al Primarului municipiului Bălți și al Primarului general al municipiului Chișinău asupra proiectului bugetului, examinează și aprobă volumul total al veniturilor și cheltuielilor bugetului respectiv.

În lectura a doua autoritatea reprezentativă și deliberativă examinează și aprobă:

- 1) structura veniturilor;
- 2) cheltuielile, structura și destinația lor;
- 3) balanța bugetului și sursele de finanțare;
- 4) normativele defalcărilor de la veniturile generale de stat la bugetele locale;
- 5) normativele defalcărilor de la impozitul pe bunurile imobiliare la bugetele locale;
- 6) transferurile de la bugetul respectiv la bugetele locale;
- 7) cuantumul fondului de rezervă;
- 8) fondurile speciale;
- 9) cheltuielile care vor fi finanțate în mod prioritar;
- 10) efectivul limită al statelor de personal din instituțiile publice finanțate de la bugetul respectiv;
- 11) alte date adiționale elaborării proiectului bugetului;
- 12) nota explicativă la proiectul bugetului.

Autoritatea reprezentativă și deliberativă a UAT de nivelul doi și a municipiului Bălți aprobă bugetele respective pentru anul bugetar viitor, cel târziu până pe 10 decembrie a anului curent.

Imediat după aprobarea bugetului UAT de nivelul doi și a municipiului Bălți, Direcția Generală Finanțe informează APL de nivelul întâi despre normativele defalcărilor de la veniturile regularizatoare și sumele transferurilor (de nivelare bugetară și cu destinație specială), preconizate pentru anul următor pentru bugetele locale.

Datele menționate urmează a fi luate în calcul de către APL la elaborarea proiectului de buget, în cazul când ele diferă de cele stabilite inițial la negocierea proiectului de buget.

În cazul neaprobării bugetului UAT până la începutul anului bugetar, în conformitate cu prevederile art.23 din Legea privind finanțele publice locale:

a) la venituri

- ✓ se suspendă efectuarea:
  - defalcărilor de la veniturile generale de stat;
  - defalcărilor de la impozitul pe bunurile imobiliare;
  - transferurilor;

b) la cheltuieli

✓ finanțarea cheltuielilor se efectuează proporțional în mărime de 1/12 parte din suma cheltuielilor pentru anul precedent.

Consiliul local este responsabil de aprobarea bugetului și, totodată, el este impus să aprobe bugetul UAT.

În același timp, în cazul când bugetele UAT sunt aprobate până la aprobarea legii bugetare anuale, acestea urmează a fi corelate cu Legea bugetară anuală, în termen de cel mult 30 de zile de la data publicării ei. Aceasta înseamnă că consiliul local, consiliul raional/ municipal, autoritatea reprezentativă a UTA Găgăuzia trebuie să aducă în concordanță bugetele aprobate cu prevederile Legii Bugetului de Stat. În cazul nerespectării acestor prevederi, efectuarea defalcărilor din veniturile generale de stat, precum și a transferurilor din Fondul de susținere financiară a teritoriilor în bugetele UAT respective, este suspendată.

În baza deciziei privind aprobarea bugetului UAT, executorii (ordonatorii) de buget întocmesc și aprobă devize de cheltuieli, repartizându-le pe articole și alineate, conform clasificării bugetare și necesităților, în limita alocațiilor bugetare aprobate în buget.

În termen de 5 zile de la aprobarea bugetului local pentru anul bugetar următor, în conformitate cu ordinul Ministrului Finanțelor, subdiviziunea financiară a UAT de nivelul întâi execută următoarele activități:

- întocmește repartizarea pe luni a veniturilor aprobate în buget;
- solicită de la instituțiile finanțate de la buget propuneri de repartizare pe luni a cheltuielilor aprobate pentru instituția respectivă;
- solicită de la instituțiile publice repartizarea pe luni a veniturilor provenite din executarea lucrărilor, prestarea serviciilor sau din desfășurarea contra plată a altor activități și a cheltuielilor din contul acestor mijloace;
- totalizează repartizarea pe luni a veniturilor și cheltuielilor bugetului local și, până la 25 decembrie, le prezintă Direcției Generale Finanțe.

În termen de 10 zile de la aprobarea pentru anul viitor a bugetelor UAT de nivelul doi și al municipiului Bălți, Direcția Generală Finanțe totalizează repartizarea pe luni a veniturilor și cheltuielilor bugetului raional, bugetului municipal Bălți, bugetului municipal Chișinău și ale bugetului central al UTA Găgăuzia (cu statut juridic special).

Pe baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, autoritățile executive ale UAT de nivelul doi și ale municipiului Bălți pot angaja împrumuturi pentru cheltuieli curente, cu scadența în același an bugetar, de la bugetul de stat, de la instituțiile financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare.

Pe baza deciziilor consiliilor locale respective, autoritățile executive ale UAT de nivelul întâi pot angaja împrumuturi pentru cheltuieli curente, cu scadența în același an bugetar, de la bugetul UAT de nivelul doi și de la bugetul municipiului Bălți, precum și de la instituțiile financiare sau de la alți creditori, atât din țară, cât și de peste hotare. În afară de faptul că autoritățile APL pot contracta împrumuturi pentru cheltuieli curente, în temeiul art.14 din Legea privind finanțele publice locale, acestea pot contracta împrumuturi pentru cheltuieli de capital. Pe baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, autoritățile executive ale UAT de ambele niveluri au dreptul să contracteze împrumuturi, pe termen scurt și lung, pentru cheltuieli de capital de la instituțiile financiare și de la alți creditori, atât din țară, cât și de peste hotare.

Totodată, autoritățile APL de nivelul doi și ale municipiului Bălți au dreptul să acorde autorităților APL de nivelul întâi din componența teritoriului respectiv garanții pentru împrumuturi pentru cheltuieli de capital, de la instituțiile financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare.

Documentele care se perfectează la contractarea sau garantarea unui împrumut pe termen scurt sau lung (pentru cheltuieli de capital) vor include clauze ca:

- ✓ Destinația mijloacelor împrumutate;
- ✓ Durata împrumutului;

- ✓ Condițiile, termenele de rambursare a împrumutului;
- ✓ Rata dobânzii și condițiile de plată a dobânzilor (în cazul în care contractul de împrumut prevede achitarea dobânzilor).

Prevederile menționate sunt aplicabile în cazul în care suma totală a datoriilor bugetelor, corespunzătoare împrumuturilor deja contractate sau garantate (incluzând rambursarea sumei principale și dobânda aferentă) sau împrumuturilor ce urmează a fi contractate și dobânzilor aferente acestora, precum și împrumuturilor ce se preconizează a fi garantate, împreună cu dobânzile aferente acestora, nu va depăși 20% din totalul veniturilor anuale din bugetele respective.

Conform prevederilor Legii cu privire la piața valorilor mobiliare, nr.199-XIV din 18 noiembrie 1998, autoritățile APL de nivelul doi și ale municipiului Bălți pot contracta, prin emitere de obligațiuni, împrumuturi pe termen scurt și termen lung pentru cheltuielile de capital.

Guvernul, autoritățile administrației publice centrale nu au nici o obligație de a rambursa mijloacele obținute pe baza contractelor de împrumut încheiate de autoritățile APL.

Autoritățile executive, Direcțiile Generale Finanțe și/sau subdiviziunile financiare ale UAT de nivelul întâi analizează necesitatea și oportunitatea angajării împrumuturilor, precum și posibilitățile de rambursare a acestora, controlând strict utilizarea și rambursarea împrumuturilor și ducând evidența în Registrul împrumuturilor. Aceste împrumuturi se raportează anual prin dările de seamă contabile.

Modalitatea de planificare, elaborare, examinare și aprobare a bugetelor UAT prevăzută de legislația Republicii Moldova respectă într-o anumită măsură principiile Cartei Europene privind autonomia locală și autonomia financiară. La baza acestor principii stă descentralizarea fiscală, delimitarea responsabilităților între administrația publică centrală și cea locală.

Analiza reală a stării de lucruri în Republica Moldova privind procesul bugetar la nivel local denotă că mai rămân încă multe probleme care ar trebui soluționate în scopul realizării acestor principii declarate pentru ca ele să devină o realitate și pentru Republica Moldova.

Astfel, Legea privind finanțele publice locale, fiind de o importanță vitală pentru APL ale unităților administrativ-teritoriale, stabilește competențele acestor autorități și reglementează relațiile dintre acestea și Guvernul central (bugetul de stat). Este evident că ea necesită a fi perfecționată și ajustată la realitățile curente în care funcționează APL.

Se impune o delimitare mai clară a competențelor (responsabilităților) ce urmează a fi finanțate de autoritățile administrației publice la diferite niveluri, pentru a evalua exact povara fiscală a fiecărui nivel al administrației publice locale.

Legea reglementează transferurile din fondul de susținere financiară a teritoriilor acordate UAT pentru compensarea responsabilităților de cheltuieli în baza unui principiu unic – cheltuieli medii naționale „per capita” (pentru un locuitor). Alocarea transferurilor în baza prevederilor legii menționate provoacă situații inechitabile, condiționate de diferența dintre necesitățile unităților administrativ-teritoriale și posibilitățile (veniturile) acestora. Această situație conduce la tendința administrațiilor locale de a-și subestima veniturile proprii. Formula existentă de alocare a transferurilor este de ordin general și nu conferă claritate în ceea ce privește coeficientul de corectare a cheltuielilor medii pentru un locuitor, adică ce cheltuieli pot fi calificate drept specifice și cât de discret este gradul lor de ajustare.

Legea privind finanțele publice locale stipulează că veniturile disponibile determină volumul cheltuielilor în bugetele unităților administrativ-teritoriale. Teoria finanțelor publice și economia cu un regim stabil și transparent de fiscalitate prevede că elaborarea bugetului începe cu evaluarea necesităților de cheltuieli, la care apoi sunt racordate surse corespunzătoare de venituri pentru finanțarea acestor cheltuieli. În caz contrar, cheltuielile vor fi întotdeauna condiționate de veniturile disponibile limitate și nu de sursele potențiale de finanțare.

#### **Bibliografie:**

1. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr.847-XIII din 24 mai 1996.
2. Legea privind finanțele publice locale, nr.379-XV din 16 octombrie 2003.
3. Legea cu privire la piața valorilor mobiliare, nr.199-XIV din 18 noiembrie 1998.
4. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea acestora, nr.1427 din 22.12.2004.
5. Working document on local finance and inter-budgetary relations in the Republic of Moldova: A study by the Council of Europe, local expert Aurelia Porumbescu.

*Prezentat la 29.03.2010*