



## PRINCIPIILE FINANTELOR PUBLICE LOCALE: CONCEPT ȘI CADRU LEGAL

Oleg TELEVCA,  
competitor

Recenzent: Victor MOCANU,  
doctor în drept, conferențiar universitar (USM)

### SUMMARY

*The problem of public administration finances is one of most argumentative problem in the Republic of Moldova. Considering it we must say that one of the main goals in researching this problem is to elucidate the principles that govern the finances of public administration.*

*The doctrine and legal settlements enumerate some principles that refer to administrative autonomy, decentralization, etc., but there are no principles concerning directly the finances of local administration. That's why the main objective of present research is to find out the principles mentioned in doctrine and legislation, to systemize them in order to make clear the system of principles that govern the local finances, taking into consideration that the viability of a local administration is determined mainly by the existence of material and financial sources.*

**D**in multitudinea de probleme cu care se confruntă Republica Moldova nu poate fi trecută cu vederea nici problema finanțelor publice locale. Deși s-ar părea o temă destul de des abordată la diverse foruri naționale, conferințe, în presă, totuși multiple aspecte caracteristice finanțelor publice locale rămân încă a fi cercetate, inclusiv de către specialiștii preocupați de acest subiect. După noi, unul dintre aspectele care merită atenție întru a fi studiat se referă la principiile care guvernează finanțele publice locale.

În literatura de specialitate, în actele normative în vigoare la această etapă sunt enumerate mai multe principii care se referă la autonomia locală, descentralizarea administrativă etc., însă careva principii ce ar fi atribuite direct finanțelor publice locale practic nu găsim. Din acest motiv ne-am propus să elucidăm acele principii care există în doctrină și legislație și să le sistematizăm, astfel încât în final să formăm un sistem de principii care să se raporteze cu precădere la finanțele publice locale.

După cum se știe, viabilitatea unei administrări locale este în mare măsură determinată de existența resurselor materiale și financiare.

Baza financiară și economică a administrației publice locale se prezintă ca o complexitate de norme de drept care consolidează și reglementează, în interesul populației unității administrativ-teritoriale, relațiile sociale legate de formarea și utilizarea proprietății administrației publice locale și a bugetelor locale.<sup>1</sup>

Existența unei baze economico-financiare proprii ar asigura independența administrației publice locale

și ar face ca aceasta să fie interesată să-și satisfacă cerințele populației din unitatea administrativă-teritorială respectivă, să-și creeze condiții pentru consolidarea și dezvoltarea de mai departe.

Actualmente, 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.

Potrivit prevederilor art. 109 al Constituției Republicii Moldova, 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.<sup>2</sup>

Aceste principii au, evident, tangență directă și cu finanțele publice locale, fiind vorba despre principii constituționale, fundamentale. În acest sens se pronunță și prevederile art. 3 din Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006.<sup>3</sup>

Același articol din legea respectivă nu doar reconfirmă principiile fundamentale ale administrației publice locale, ci totodată elucidează faptul că autoritățile administrației publice locale beneficiază, printre altele, 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 însă faptul 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 taxe 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, potrivit căreia „autonomia financiară nu este un principiu de sine stătător, ci doar unul din principalele instrumente de realizare a autonomiei locale”.<sup>4</sup>

Însă, pentru a garanta autonomia financiară, 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.<sup>5</sup>

Alte 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 28.12.2006.<sup>6</sup>

Descentralizarea serviciilor publice expusă ca un principiu constituțional, fiind, totodată, și o modalitate a descentralizării administrative, are la bază următoarele principii:

- 1) principiul autonomiei locale;
- 2) principiul subsidiarității;
- 3) principiul echității;
- 4) principiul integrității competențelor;
- 5) principiul corespundării resurselor cu competențele;
- 6) principiul solidarității financiare;
- 7) principiul dialogului instituțional;
- 8) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil;
- 9) 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 16.10.2003.<sup>7</sup> Articolul 3 din legea respectivă 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 (prognozate) și neîncasate în bugetul unității administrativ-teritoriale, precum și cheltuielile efectuate suplimentar de la bugetul acestora 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 celor ce urmează a fi vizate conform prevederilor din prezenta lege, rămân la dispoziția 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”.

Spre deosebire de legea în vigoare, proiectul noii Legi privind finanțele publice locale<sup>8</sup> conține o prevedere expresă (în opinia noastră, rațională și binevenită), referitoare la principiile finanțelor publice locale. Articolul 2 alin. (5) prevede următoarele: „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 niveluri, transparenței și publicității”.

Toate cele expuse sunt, în principiu, în concordanță cu prevederile Cartei Europene privind exercițiul autonom al puterii locale<sup>9</sup> adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 ratificată de Republica Moldova la 2 octombrie 1997, în vigoare de la 2 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 administrație, 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.

În 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 utilizării 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).

În concluzie, considerăm ca finanțele publice locale ca instituție a dreptului financiar poate fi supusă unui sistem propriu de principii.

Prin *sistem de principii* putem înțelege, considerăm, un ansamblu de principii cu anumite trăsături comune ce posedă o coerență organică și formează un tot unitar.

Principiile finanțelor publice locale reprezintă o modalitate de coordonare a normelor juridice în cadrul sistemului, în jurul unei instituții, cum este cea a finanțelor publice locale.

Principiile date sunt caracterizate de următoarele trăsături:

- principiile finanțelor publice locale sunt expuse în Constituția Republicii Moldova și în legislația de specialitate în vigoare;

- principiile finanțelor publice locale reprezintă idei de bază ce sunt reflectate în întreaga reglementare juridică din domeniu;

- principiile finanțelor publice locale se pot prezenta sub gama unor axiome, fie sub forma unei deducții, fie sub forma unei generalizări de fapte;

- principiile finanțelor publice locale sunt mobile, stabilitatea lor fiind relativă;

- principiile finanțelor publice locale sunt principii instituționale, caracteristice instituției „finanțele publice locale”, parte integrantă a dreptului financiar.

Deci, în opinia noastră, sistemul principiilor finanțelor publice locale este format din următoarele principii:

1) principiul autonomiei locale (care include și autonomia financiară);

2) principiul descentralizării;

3) principiul subsidiarității;

4) principiul echilibrului;

5) principiul unității;

6) principiul realității;

7) principiul anualității;

8) principiul colaborării între autoritățile de diferite niveluri;

9) principiul transparenței;

10) principiul publicității.

#### Note:

<sup>1</sup> *A se vedea:* I. Creangă. *Curs de drept administrativ*. Vol. II. – Chișinău: Epigraf, 2005, p. 221.

<sup>2</sup> Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, în vigoare din 27 august 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.

<sup>3</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35/116.

<sup>4</sup> M. Orlov, Șt. Belecciu. *Drept administrativ*. – Chișinău, 2005, p. 80.

<sup>5</sup> *A se vedea:* I. Creangă. *Op.cit.*, p. 222.

<sup>6</sup> Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31-91.

<sup>7</sup> Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-253/996.

<sup>8</sup> Legea privind finanțele publice locale (proiect)/www.parlament.md/download.

<sup>9</sup> Carta Europeană privind exercițiul autonom al puterii locale, adoptată la Strasbourg la 15.10.1985 // Administrația publică locală a Republicii Moldova în acte oficiale / Sub red. lui S. Cobăneanu, G. Rusu. – Chișinău: USM, 2000.