



Universitatea Tehnică a Moldovei

**ADMINISTRAREA VENITURILOR ȘI
GESTIONAREA FINANTELOR PUBLICE LA
NIVELUL AUTORITĂȚII PUBLICE LOCALE**

Studentul/a: Sîrov Gabriela

Coordonator: conf. univ., .dr.

Baltag Grigorii

Chișinău – 2024

Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova
Universitatea Tehnică a Moldovei
Facultatea Inginerie Economică și Business
Departamentul Economie și Management
Programul de master „Finanțe și control în sectorul agroalimentar”

Admis la susținere

**Șef DEM: conf.univ., dr. Țurcan
Rina**

”_____” _____ **2024**

**Administrarea veniturilor și gestionarea finanțelor publice
la nivelul autorității publice locale**
Teză de master

Masterand: Șirov Gabriela (_____)
Coordonator: Baltag Grigorii (_____)

Chișinău – 2024

ADNOTARE

Administrarea veniturilor și gestionarea finanțelor publice la nivelul autorității publice locale

Sîrov Gabriela , Universitatea Tehnică din Moldova, Chișinău 2024

Structura tezei: adnotare, introducere, trei capitole, concluzii generale și propuneri, bibliografie, 80 de pagini text de bază, 7 figuri, 8 de tabele și 16 anexe.

Cuvinte-cheie: Republica Moldova, sistem administrativ descentralizat, administrația publică centrală, administrația publică locală, descentralizare, autonomie locală, buget local, colectivități teritoriale, competențe, servicii publice.

Problematika studiului constă în argumentarea din punct de vedere științific și metodologic a rolului bugetului local, administrarea corectă a veniturilor și gestionarea finanțelor publice locale.

Obiectivele studiului constă în analiza teoretico-metodologică a organizării și funcționării administrației publice; cercetarea modului de organizare și funcționare a autorităților administrației publice din Republica Moldova în vederea identificării disfuncționalităților existente; analiza comparată privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale în statele UE și identificarea practicilor administrative avansate, a experiențelor relevante, în scopul adaptării lor adecvate în condițiile Republicii Moldova; identificarea căilor de modernizare a administrației publice și modelarea unei viziuni în vederea organizării administrative a veniturilor bugetelor locale

Metodele aplicate în calitate de metode de cercetare au servit: metoda observării, metoda tabelelor, metoda grupării, compararea, metoda seriilor cronologice, metoda corelației analiza etc. Suportul informațional și statistic a fost asigurat de actele legislative ale Republicii Moldova, materialele Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, Ministerul Finanțelor și alte surse ce vizează subiectele de cercetare în teză.

Rezultatele obținute constă în argumentarea din punct de vedere științific și metodologic a administrării veniturilor și gestionarea finanțelor publice.



ANNOTATION

Revenue administration and public finance management at the local public authority level

Sîrov Gabriela, Technical University of Moldova, Chisinau 2024

Structure of the thesis: annotation, introduction, three chapters, general conclusions and proposals, bibliography, 80 pages of basic text, 7 figures, 8 tables and 16 annexes.

Keywords: Republic of Moldova, decentralized administrative system, central public administration, local public administration, decentralization, local autonomy, local budget, territorial collectivities, competences, public services.

The problem of the study it consists in arguing from a scientific and methodological point of view the role of the local budget, the correct administration of revenues and the management of local public finances.

The objectives of the study consists in the theoretical-methodological analysis of the organization and functioning of the public administration; researching the way of organization and operation of public administration authorities in the Republic of Moldova in order to identify existing dysfunctions; the comparative analysis regarding the decentralization of power and the consolidation of local autonomy in the EU states and the identification of advanced administrative practices, relevant experiences, in order to adapt them appropriately to the conditions of the Republic of Moldova; identifying ways to modernize public administration and modeling a vision for the administrative organization of local budget revenues

The methods applied as research methods served: the method of observation, the method of tables, the method of grouping, comparison, the method of chronological series, the method of correlation analysis, etc. The informational and statistical support was provided by the legislative acts of the Republic of Moldova, the materials of the National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, the Ministry of Finance and other sources related to the research topics in the thesis.

The results obtained consists in arguing from a scientific and methodological point of view the development and economic growth of the agrarian sector, a fact that confirmed the opportunity to perfect the mechanisms for stimulating economic growth through credit policy.

CUPRINS

Introducere.....	9
Capitolul I. ABORDĂRI TEORETICE PRIVIND MANAGEMENTUL ADMINISTRĂRII VENITURILOR LOCALE, DESCENTRALIZAREA ȘI AUTONOMIA LOCALĂ.....	12
1.1.Cadrul teoretico-metodologic al dezvoltării managementului administrării publice locale.....	12
1.2 Descentralizarea puterii – condiție de bază pentru administrarea veniturilor și gestionarea finanțelor publice.....	22
1.3. Locul și rolul administrației publice locale în contextul descentralizării puterii.....	28
Capitolul II ANALIZA VENITURILOR ȘI GESTIONAREA FINANTELOR PUBLICE. PROBLEME ȘI SOLUȚII A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE.....	32
2.1 Analiza veniturilor bugetelor locale – principala sursă financiară a organelor publice locale.....	32
2.2. Planificarea financiară în primăria Comunei Ruseni.....	45
Capitolul III PERFEȚIONĂREA ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE.....	55
3.1 Probleme și provocări ale sistemului administrației publice locale.....	55
3.2Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice.....	61
3.3Perfecționarea politicii bugetar-fiscală.....	69
Concluzi recomandări.....	76
Bibliografie.....	79
Anexe	

INTRODUCERE

Actualitatea temei. Formarea bugetelor locale este un proces complex prin care autoritățile locale planifică și gestionează resursele financiare necesare pentru a acoperi cheltuielile curente și pentru a susține proiecte de dezvoltare în comunități. Bugetul local reprezintă un instrument esențial în administrarea eficientă a afacerilor publice la nivelul unei anumite localități sau regiuni. Evoluțiile construcției europene au avut un impact major asupra colectivităților naționale și teritoriale. Tratatul de la Maastricht a fost apreciat drept un pas spre recunoașterea oficială a colectivităților teritoriale locale și regionale de către Comunitatea Europeană. Plasarea în prim-plan a principiului subsidiarității, care, inițial, era aplicat raporturilor dintre Uniunea Europeană și statele-membre ale acesteia, a contribuit la promovarea politicilor favorabile descentralizării puterii. Or, autonomia locală și cea regională erau văzute ca provocări instituționale pentru statele Europei Centrale și de Est, care trebuiau să-și refacă sistemul politic în urma prăbușirii celui totalitar, dar și drept contestare a formelor tradiționale ale statului, care tot mai frecvent se confruntă cu crize sistemice care frânează dezvoltarea durabilă a acestuia. În pofida eforturilor depuse, starea de lucruri la acest capitol în Republica Moldova, rămâne în continuare una incertă, caracterizându-se printr-un ansamblu de evoluții complicate și progrese nesemnificative. Fragmentarea excesivă a sistemului administrației publice locale (898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul 1, dintre care 347 nu întrunesc condițiile legale de constituire) conduce la diminuarea capacității administrative a acestuia. Majoritatea administrațiilor rurale (circa 94 la sută din numărul total) au, în principal, rol de reprezentare, nu însă de asigurare a serviciilor publice ce le revin după competență. Insuficiența capacității administrative generează insuficiența capacității instituționale. În consecință, mijloacele și structurile administrative ale puterilor locale nici pe departe nu corespund misiunii ce le revine. Actualitatea temei este confirmată de numeroasele încercări de reformare a administrației publice, în special a celei locale, în perioada de la proclamarea independenței Republicii Moldova, de modificările incoerente ale cadrului normativ relevant, care și la etapa actuală rămâne a fi vag, confuz și contradictoriu.

Actualitatea și importanța cercetării este confirmată și de problemele și provocările-cheie cu care se confruntă Republica Moldova: polarizarea economică profundă, corelată cu disparități între regiuni și o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane, rata înaltă a sărăciei, care variază între 23 și 30 la sută în regiunile Nord, Centru și Sud, în comparație cu capitala. Majoritatea localităților din țară rămân în continuare subdezvoltate, fără infrastructură tehnică și socială necesară unui trai decent, fără locuri de

muncă, fapt ce le face neatractive pentru locuitorii acestora și conduce la exodul masiv al populației, dar și la creșterea absentismului populației la alegeri, în special la cele locale. Procesul bugetar local reprezintă ansamblul acțiunilor și măsurilor întreprinse de autoritățile locale în scopul concretizării politicii financiare aplicate de autoritatea guvernamentală.

Procesul bugetar presupune existența unor resurse financiare, precum și alocarea lor în scopul furnizării către cetățeni a bunurilor și serviciilor publice. Instrumentul în care își găsește reflectarea toate resursele financiare și cheltuielile publice ale unității administrative teritoriale îl constituie bugetul local. Bugetul este un document prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituției bugetare respective.

Bugetul local este un instrument de planificare și de conducere a activității financiare și reflectă fluxurile formării veniturilor și efectuării cheltuielilor, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și de acoperire a deficitelor respectiv gradul de autonomie a administrației locale respectiv față de administrația centrală.

Pentru ca bugetul local să devină operațional este necesară elaborarea politicii financiare a guvernului pentru o anumită perioadă, existența cadrului juridic care să reglementeze categoriile și nivelele impozitelor, taxelor și contribuțiilor percepute de la persoane fizice și juridice, precum și destinațiile spre care pot fi orientate alocațiile bugetare în vederea furnizării de bunuri și servicii publice. Având la bază un anumit cadru legislativ ce trebuie să se afle în concordanță cu obiectivele programului de guvernare, consiliul local poate declanșa procesul bugetar local. Proiectul de buget se elaborează de către ordonatorul principal de credite având în vedere următoarele: prognozele principalilor indicatori macroeconomici, pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget precum și pentru următorii 3 ani; politicile fiscale și bugetare naționale și locale; politicile și strategiile locale precum și prioritățile stabilite în formularea propunerilor de buget; propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor de credite din subordine; programele de dezvoltare economico-socială în perspectivă ale unității administrative-teritoriale în concordanță cu politicile de dezvoltare la nivel local; programele întocmite de ordonatorul principal de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansambluri de acțiuni, cărora le sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență – programele sunt însoțite de estimarea auală a performanțelor fiecărui program care trebuie să precizeze acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele estimate și obținute pentru anii următori măsurate prin indicatori preciși a căror alegere este justificată.

Scopul lucrării cercetarea complexă și aprofundată axată pe organizarea și funcționarea administrației publice locale în contextul descentralizării în vederea stabilirii disfuncționalităților existente și identificării căilor și modalităților de dezvoltare a administrației publice eficiente și responsabile. Gestionarea eficientă, prudentă, transparentă și corectă a finanțelor publice locale, asigurarea stabilității bugetar-fiscale, alocarea resurselor financiare publice și accesarea asistenței externe în strânsă corelare cu prioritățile de politici publice sunt instrumente importante pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă

Obiectul investigat este administrarea veniturilor și gestionarea finanțelor publice la nivelul autorităților publice locale.

Subiectul cercetării este reprezentat din autoritățile publice locale, bugetul de stat și Ministerul Finanțelor.

Metodologia cercetării științifice Pentru asigurarea unei abordări complexe a problematicii examinate și întru elucidarea aprofundată a subiectelor investigate, în procesul de elaborare a prezentei lucrări au fost utilizate metode general-aplicate, suplimentate de procedeele logice adecvate, cercetarea documentară, metoda comparativă, statistică care a facilitat studierea fenomenelor administrative, în special în ceea ce privește capacitatea administrativă a autorităților publice locale și volumul serviciilor furnizate de către acestea, ne-a permis să formulăm anumite raționamente, să tragem concluziile de rigoare privind organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Baza informațională a cercetării. Cercetările autohtone abordează subiectul investigat preponderent prin prisma principiilor de bază ale administrației publice locale, consolidării capacității administrative a autorităților publice ale acestora prin implementarea reformei administrativ-teritoriale/organizarea teritorială a puterii locale, procesului decizional, resurselor, instrumentelor, mecanismelor și tehnicilor de lucru ale autorităților publice locale. În acest sens sunt relevante lucrările și studiile semnate de T. Manole, N. Mocanu, M. Platon, A. Sîmboteanu T., S. Cornea, V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu, A. Secieru.

Lucrarea este concepută cu următoarea structură: lista abrevierilor, introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie și anexe.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de alta parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 185-189.
2. Administrația Publică Locală. Chișinău: AAP, 2018. 248 p. ISBN 978-9975-3240-2-1
3. ALEXANDRU I. Administrația publică. Ediția a 2-a. București: Lumina Lex, 2001. 626
4. ALEXANDRU I., Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000. 206 p. ISBN 973-590-394-6
5. Buna guvernare la nivel local prin prisma optimizării proceselor administrative. Chișinău: AAP, 2018. 164 p. ISBN 978-9975-136-68-6
6. Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ: nr. 57 din 22.11.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr. 141, art. 341.
7. Carta Europeană a Autonomiei Locale, din 15.10.1985. În: „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, p. 14.
8. CASTRAȘAN T. Organizarea administrativ-teritorială – element definitoriu pentru implementarea descentralizării administrative în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 17 mai 2018. Chișinău: AAP, p. 94-98. ISBN 978-9975-3019-7-8
9. CASTRAȘAN T. Impactul descentralizării în obiectivele reformei administrației publice locale de la etapa actuală. În: Teoria și practica administrării publice: Conferință științifico-practică internațională, 21 mai 2021. Chișinău: AAP, p. 118-121. ISBN 978-9975- 3492-6-0
10. COBĂNEANU S., BOBEICA E., RUSU V. Drept administrativ. Note de curs. Chișinău: S.n., 2012. 322 p. ISBN 978-9975-53-169-6
11. Codul electoral, nr. 1381 din 21.11.1997. Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463 (768).
12. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 82-86 (661).
13. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 309-320 (466).
14. COMAN-KUND F., COMAN-KUND L. Drept administrativ: Sinteze teoretice și exerciții practice. București: Universul Juridic, 2013. 333 p. ISBN 606-673-00705
15. Constituția Republicii Franceze. În: JORF No 75 du 29 mars page 5568, texte No 1.

16. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
17. Constituția Republicii Polonia din 02.04.1997. În: Dziennik Ustav din 06.04.1997, N0. 78,
18. Constituția României. În: Monitorul Oficial al României, 2003, nr. 767.
19. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004. 221 p. ISBN 9975-63-236
20. CORNEA S. Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019. 269 p. ISBN 978-606-37-0578-6
21. CORNEA S. Puterea publică a colectivităților teritoriale: identificarea unui instrument teoretic de investigație. În: Știința politică și societatea în schimbare. Conferință științifică internațională, 13 noiembrie 2015. Chișinău: CEP USM, 2015, p. 291-294. ISBN 978-9975-71-721-2
22. CORNEA S. Descentralizarea – mecanismul de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, 2016, nr. 3 (72), p. 81-90.
23. CORNEA S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. Brăila: Editura Istros, 2017. 614 p. ISBN 606-654-266-1
24. CORNEA S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politologică și oportunități de reformare: Autoreferatul tezei de doctor habilitat în științe politice. Chișinău, 2019. 54 p.
25. DELEANU I. Drept constituțional și instituții publice. Vol. 2. Iași: Chemarea, 1996. 252
26. Descentralizare și Autonomie Locală. Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2012. 62 p. ISBN 978-9975- 125- 02-1
27. Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a 3-a. București: Univers Enciclopedic Gold, 2016. 1376 p. ISBN 978-606-7041-6
29. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege pentru completarea articolului 6 al Legii nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici nr. 148 din 14.02.2018. [citat 28.10.2018]. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr04_152pdf.
30. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, 2024-2030 : nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 256-264. (1033)

31. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023 nr. 636 din 11.12.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 378-379. (976)
32. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) - 2021-2023 nr. 776 din 28.10.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 293-303. (934)
33. IONESCU A., DREZGIC S., RUSU Iu. Raport privind opțiunile de reformă administrativ- teritorială a Republicii Moldova. Chișinău, 2015. 60 p.
34. KULESZA M. Metode și tehnici de management al reformelor în tarile ECE: experiența poloneză. În: Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est. Chișinău: „Tehnica-Info”, 2004, p. 179-202. ISBN 9975-63-236-x
35. Lege cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 17.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.11.1999, nr. 124-125 (611).
37. Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16 (53).
38. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 14-17 (49).
39. Lege privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 244-247 (972).
40. Lege privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 384-395 (612).
41. Lege privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35 (116).
42. Lege privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31 (91).
43. Lege privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 215-217 (798).