

# ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND CALCULAREA CHELTUIELILOR SPECIFICE (NORMATIVE)

Tatiana MANOLE,  
doctor habilitat, profesor universitar

## SUMMARY

This article is about the equalization of the possibilities of using the public services for all citizens not taking into consideration their territorial place, but this doesn't mean that it will be used the way of equality. The equalization can be realized by taking into consideration the living conditions in each region, which is distinct, for example, by their roads length, or by the number of population of 15 years and older, etc. Also, it can appear the difference of services prices and in the supply of goods and services in a country with the huge geographical distinctions. On the basis of these distinctions it can be calculated factorial parameters, which will be taken to estimate the specific expenses. So this mode will change the sum of financing approach it to the reality.

Tema investigației este actuală și necesită rezolvare. Este știut faptul că în Republica Moldova cheltuielile specifice (normative) de stat pentru finanțarea acțiunilor și obiectivelor constituționale conform clasificărilor funcționale, economice și organizatorice a cheltuielilor bugetare sunt mult sub limita necesităților. În acest caz, unitățile administrativ-teritoriale primesc un suport masiv sub forma transferurilor din Fondul de susținere financiară a teritoriilor creat în cadrul Bugetului de Stat. Dar aceste transferuri sunt, în primul rând, direcționate spre echilibrarea bugetară. Menționăm, însă, că la baza determinării cheltuielilor specifice se află în temei principiul normativului pe cap de locuitor,

iar normativele sunt aceleași pentru toate teritoriile.

Acest egalitarism creează deficiențe mari în finanțarea necesităților constituționale (învățământ, cultură, artă, sport și acțiuni pentru tineret etc.). E de menționat, că primăriile satelor mici, în școlile cărora contingentul de elevi este mic, nu sunt în stare să finanțeze învățământul conform normativului de finanțare după numărul de elevi. Planul de învățământ al Ministerului Educației și Tineretului prevede un anumit număr de discipline (module) care trebuie predate în fiecare clasă, indiferent de numărul de elevi. (Remarcă: în unele țări în tranziție finanțarea învățământului se face după numărul de clase, nu după numărul

de elevi. Acest factor trebuie luat în vedere la calcularea normativului de finanțare a învățământului și în Republica Moldova).

Examinând situația actuală a modalității de calculare a cheltuielilor specifice (normative) găsim necesar a propune experiența altor state privind modalitatea de calculare a cheltuielilor specifice pentru finanțarea acțiunilor și obiectivelor de interes public.

Implementarea practicii altor state privind modul de calculare a cheltuielilor specifice, în cazul dat este vorba de experiența Sloveniei, trebuie de luat în considerare particularitățile Republicii Moldova, și în deosebi structura ei administrativ-teritorială.

Formula de calcul a cheltuielilor specifice pe care o propunem, va lua în calcul o serie de factori, astfel făcându-se o diferențiere obiectivă în finanțarea teritoriilor. Pe de altă parte, UAT vor primi mai puține transferuri, dacă va crește baza fiscală în teritoriu și atunci se va reduce efortul Bugetului de Stat pentru transferuri, stimulându-se autonomia financiară și descentralizarea fiscală.

Prin descentralizarea fiscală noi înțelegem mai întâi, dreptul autorităților publice locale de a dispune de o parte considerabilă din veniturile fiscale colectate în teritoriul său, iar pe de altă parte, dreptul autorităților publice locale de a institui unele taxe locale, fie permanente (ordinare), fie incidentale (extraordinare), pentru a finanța un anumit obiectiv de interes comunal.

Particularitățile evaluării cheltuielilor bugetare pentru unitățile administrativ-teritoriale.

Esența cheltuielilor specifice (normative).

Cheltuielile specifice sunt partea fondului bănesc public prin care autoritatea publică locală poate asigura îndeplinirea sarcinilor constituționale de stat.

Cheltuielile specifice, calculate pe cap de locuitor, în cazul Republicii Moldova, sunt determinate de către Ministerul Finanțelor pentru elaborarea bugetului anual al unităților administrativ-teritoriale, ele fiind determinate ca mărime medie de cheltuieli statale garantate pe cap de locuitor în țară.

În Republica Moldova funcționarea sistemului bugetar local ca parte componentă a sistemului bugetar și procesului bugetar general, este determinată, în temei, de legea privind Finanțele Publice Locale, nr. 397-XV din 16 octombrie 2003, cu modificări și completări și de notele metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pentru anul de planificare bugetară și a estimărilor pe următorii doi ani bugetari, conform Cadrului de Cheltuieli pe termen mediu (CCTM).

În articolul 7 al Legii privind Finanțele Publice Locale se stipulează că în bugetele unităților administrativ-teritoriale se prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Cheltuielile anuale ale bugetelor UAT se aprobă de autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă numai în limita resurselor financiare disponibile. Această prevedere nu are efect în cazul angajării împrumuturilor.

Cheltuielile aprobate (certificate pe

parcursul anului bugetar) on bugetele UAT reprezintă limite maxime care nu pot fi depășite.

Contractarea de lucrări, servicii, bunuri materiale și efectuarea de cheltuieli se realizează de către executorii (ordonatorii) de buget doar cu respectarea prevederilor legale și on cadrul limitelor aprobate (rectificate).

De asemenea, menționăm că on sistemul bugetelor unităților administrativ-teritoriale (vezi art.8 la Legii privind Finanțele Publice Locale) are loc delimitarea competențelor on efectuarea cheltuielilor publice ontre bugetele UAT on temeiul Legii privind Administrarea Publică Locală.

Legea privind Finanțele Publice Locale stipulează aceste delimitări, indicând cheltuielile concrete (determinate) a fi finanțate de către fiecare buget al structurilor UAT de nivelul I și II.

Particularitățile generale de evaluare a cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

La elaborarea bugetelor UAT la compartimentul cheltuieli este necesar să fie respectate un șir de particularități generale și anume:

1. Actele normative și legislative on vigoare, care reglementează activitatea domeniilor respective.

2. Obiectivele și prioritățile programelor de stat, raionale și locale. Menționăm că actualmente pentru Republica Moldova prioritar este Programul Național „Satul Moldovenesc”, programele raionale și locale etc.

3. Datele Biroului Național de Statistică la situația din 1 ianuarie a anului precedent de planificare bugetară privind numărul de populație și structura demografică a acesteia pe fiecare

unitate administrativ-teritorială.

4. Planificarea strategică a cheltuielilor la nivel local se efectuează, ținând cont de prevederile Cadruului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM).

Notă: Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu pe anii 2005-2007 a fost aprobat de Guvern la 28 aprilie 2004 (CCTM).

On scopul procesului de planificare bugetară autoritățile publice locale implementează planificarea strategică a bugetului pe o perspectivă de 3 ani prin introducerea cadrului de cheltuieli pe termen mediu la nivel local.

5. Cheltuielile se grupează pe funcții on baza clasificăției funcționale a cheltuielilor bugetare.

6. La baza calculării normativelor de cheltuieli se află principiul „per capita” ca indicator principal, care se ia on calcul la estimarea volumului de cheltuieli la fiecare grupă de cheltuieli.

7. Calcularea de cheltuieli pe categoriile economice se ontocmesc on conformitate cu normele specifice, stabilite prin acte normative on vigoare (statele tip de personal, norme de alimentație, medicamente, materiale didactice, inventar și echipament etc.)

8. La planificarea cheltuielilor pentru plata mărfurilor și serviciilor se ține cont de tarifele curente și de indicele general de creștere a prețurilor de consum (I. G. P. C.) on raport cu anul precedent.

9. Cheltuielile pentru remunerarea muncii se estimează și se includ on bugetele UAT, conform condițiilor on vigoare la momentul elaborării propunerilor de buget (exemplu, majorarea salariilor etc.).

10. La estimarea cheltuielilor pentru contribuția la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) pentru anul bugetar se aplică tariful indicat în direcțiile de politică bugetar-fiscală pentru anul de elaborare bugetară și aprobat de Parlament în Legea Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat pe anul de plan bugetar.

Notă: Pentru anul fiscal 2005, contribuția în BASS este de 27%, iar pentru anul 2006 - 26%; pentru anul 2007 - 25% și pentru anul 2008 - 24%, față de cheltuielile de remunerare a muncii la care se calculează aceste contribuții.

11. Cota primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (AOAM) prevăzută în legislație față de cheltuielile de remunerare a muncii la care se calculează aceste prime.

Notă: În anul fiscal 2005 cota primelor pentru AOAM este de 2%; în anul 2006 - 2%; în anul 2007 - 2%; și în anul 2008 - 2%, conform elaborării bugetului în baza CCTM.

12. O începând cu anul bugetar 2006, se planifică cheltuieli pentru „Formarea profesională”.

În conformitate cu art. 213 din Codul Muncii al Republicii Moldova nr.154-XV din 28 martie 2003 și Hotărârii Guvernului nr. 845 din 26 iulie 2004 „Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici”, la estimarea cheltuielilor pe categorii economice pentru anul bugetar 2006 și CCTM se prevăd mijloace necesare în acest scop la articolul 113 alin.21 „Formarea profesională”.

13. La elaborarea bugetului UAT la partea de cheltuieli se includ numai sumele de cheltuieli calculate pentru ac-

tivitatea în anul respectiv planificat.

Notă: Nu se includ datoriile creditoare, deoarece conform legislației, acestea nu trebuie să fie admise.

Acestea sunt particularitățile generale, care se iau în considerare la elaborarea cheltuielilor pentru anul bugetar de plan în fiecare UAT.

Particularitățile specifice privind evaluarea cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale

Deși Legea privind Finanțele Publice Locale stipulează delimitarea competențelor în efectuarea cheltuielilor publice între bugetele UAT, raporturile între bugetele de stat și bugetele raionale se fac în baza normativelor de cheltuieli.

Odată cu crearea cadrului legal privind sistemul finanțelor publice (Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847 - XIII din 24 mai 1996; Legea privind Finanțele Publice Locale nr. 397- XV din 16 octombrie 2003 (în noua redacție); Clasificația Bugetară, ediția a II-a modificată și completată, Chișinău, 1999; Hotărârea Guvernului nr.1631 din 31 decembrie 2003 privind elaborarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM)) Ministerul Finanțelor elaborează normative de cheltuieli la stabilirea mandatului de finanțare a activităților și obiectivelor în domeniile respective.

La estimarea raporturilor dintre bugetele de stat și bugetele UAT de nivelul al doilea Ministerul Finanțelor ține cont de anumite particularități specifice la calcularea cheltuielilor publice specifice (normative).

Grupele de cheltuieli specifice care se calculează conform normativelor pe cap de locuitor.

Analiza dinamică a normativelor de cheltuieli la stabilirea raporturilor între bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul II ne demonstrează că aceste normative sunt în creștere, iar începând cu anul bugetar 2006 unele normative sunt estimate pentru activități și obiective care nu erau concretizate aparte (separat) în anii precedenți.

Este vorba de grupa funcțională de cheltuieli „Apărarea Națională”, concretizată în cheltuieli pentru recrutare și cheltuieli pentru întreținerea centrelor militare la nivel local.

Deși aceste cheltuieli se efectuau și în anii precedenți, ele nu erau separate în grupa funcțională de cheltuieli la nivel local și nu era stipulat un normativ anume.

Prin introducerea acestei grupe funcționale de cheltuieli bugetele unităților administrativ-teritoriale au devenit mai transparente.

La fel este desfășurată structura grupei funcționale de cheltuieli „Asistența și susținerea socială” prin definirea normativelor pentru un tutelat referitor la:

- centrele de asistență socială de zi pentru copii;
- centrele de asistență socială de plasament pentru copii;
- centrele psihologice de reabilitare a victimelor violenței în familie.

Extinderea structurii cheltuielilor la grupa funcțională „Asistența și susținerea socială” caracterizează societatea noastră prin progrese spre democratizare, prin speranța (tendința) Republicii Moldova de a se integra în Uniunea Europeană.

Notă: Deoarece în conformitate

cu Codul Muncii și cu Hotărârea Guvernului nr.845 din 26 iulie 2004 „Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici” se estimează cheltuieli pe categorii economice la articolul 113 alin 21 „Formarea profesională”, ar fi necesar să fie acest cuantum stipulat în normativul de cheltuieli în scopul transparenței bugetului unităților administrativ-teritoriale.

Calcularea cheltuielilor specifice (normative) în baza utilizării coeficienților factoriali.

Analiza sistemului în vigoare exercitat de Ministrul Finanțelor al Republicii Moldova privind raportul între bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul II prin stabilirea normativelor de cheltuieli, finanțate din bugetul de stat, creează posibilități eficiente pentru autoritățile publice locale ca acestea din urmă să-și poată îndeplini sarcinile constituționale puse în față lor prin Legea privind Administrația Publică Locală și Legea privind Finanțele Publice Locale.

Deși sistemul bugetar și procesul bugetar al Republicii Moldova are mereu tendința spre performanță, autorul în acest studiu propune o tematică actuală, care conține idei noi de calculare a cheltuielilor publice.

În acest studiu autorul reflectă noua posibilitate de calculare a cheltuielilor specifice (normative). Metoda existentă în practica Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova de a stabili normativul de cheltuieli specifice care se preconizează a fi finanțate din mijloacele bănești publice iau în considerare doar numai nevoia publică concret nemijlocită, cum ar fi: la stabilirea chel-

tuielilor pentru întreținerea aparatului președintelui raionului, direcțiilor și secțiilor din subordonarea consiliilor raionale și aparatului primăriilor se utilizează normativul unic de cheltuieli pentru asigurarea activității unei unități de personal din aceste organe, reieșind din normativul de cheltuieli a anului precedent cu anumite modificări privind condițiile curente; cheltuielile pentru învățământul public la fel se estimează pornind de la numărul copiilor pe vârstă de la 3 până la 6 ani, onregistrați pe fiecare teritoriu și costul mediu, posibil a fi asigurat de stat, pentru întreținerea unui copil on aceste instituții, definindu-se cuantumul; la fel se procedează și cu celelalte trepte ale sistemului de învățământ public, luând ca bază de calcul numărul de elevi și costul mediu pentru întreținerea unui elev on aceste instituții, posibil a fi asigurat de stat, cu indicarea sumei pentru finanțare.

Cheltuielile la compartimentul cultură, artă, sport și acțiunile pentru tineret se estimează on baza datelor Biroului Național de Statistică privind numărul populației pentru fiecare unitate administrativ-teritorială și cheltuielile medii pentru un locuitor, posibil a fi suportate de stat, definindu-se cuantumul.

Pe lângă conceptul care există la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova privind baza determinării cuantumului pentru finanțarea cheltuielilor specifice, unele dintre care au fost enumerate, autorul vine cu un concept nou care ar completa conceptul existent și utilizat actualmente, și anume: la calcularea cuantumului cheltuielilor specifice, pe lângă cel de

bază estimat de Ministerul Finanțelor, să se ia on considerare și alți factori, cum ar fi: suprafața teritoriului unității administrativ-teritoriale pentru care se calculează acest normativ, distanța drumurilor locale, numărul de populație după anumite vârste: - copii până la 16 (15) ani și populația până la vârsta de 65 ani sau după această vârstă. Acești factori se calculează ca ponderi ce revin la un locuitor din teritoriu raportat la un locuitor din întreaga țară.

Această prevedere ar diferenția modalitatea de finanțare a cheltuielilor specifice nu după numărul de populație din teritoriul respectiv, dar se vor lua on calcul factorii speciali, ponderați, fiecare având un coeficient specific.

On acest studiu autorul propune experiența Sloveniei drept model pentru Republica Moldova.

Astfel, on baza experienței altor state, on deosebi a Sloveniei, autorul încearcă să soluționeze următoarele sarcini, care vor servi drept bază pentru implementarea acestei experiențe on Republica Moldova:

- studierea experienței Sloveniei on domeniul relațiilor interbugetare (pe baza informațiilor Departamentului Finanțe Locale a Ministrului Finanțelor al Sloveniei, raport prezentat la Conferința Internațională din Belgrad din 19-20 noiembrie 2004);

- calcularea raportului dintre distanța drumurilor locale pe cap de locuitor on U.A.T. și distanța drumurilor locale pe cap de locuitor on țară ca un ontreg (LDL);

- calcularea raportului dintre suprafața U.A.T. pe cap de locuitor și suprafața țării ce revine la un locuitor (Si);



- calcularea raportului dintre cota parte a persoanelor de vârstă sub 15 ani din populația U.A.T. și media acestei cote pentru toate U.A.T. din țară la 1 ianuarie al anului on care partea de cheltuieli specifice (normative) este determinată pentru anul următor bugetar (Pi);

- calcularea raportului dintre cota parte a persoanelor de vârstă sub 65 ani din populația U.A.T. și media acestei cote pentru toate U.A.T. din țară la 1 ianuarie al anului on care partea de cheltuieli specifice (normative) este determinată pentru anul următor bugetar (PVi);

- cheltuielile specifice (normative) pe cap de locuitor (Ch.S), estimate de Ministerul Finanțelor;

- calcularea numărului de persoane cu reședință permanentă on U.A.T. la 1 ianuarie a anului de planificare a cheltuielilor bugetare on conformitate cu datele Departamentului Statistică și Sociologie, estimate la 1 ianuarie 2005, conform recensământului populației din decembrie 2004 (Nr.p.r.i).

On baza acestor factori ponderați se calculează quantumul cheltuielilor specifice (normative) pentru fiecare unitate administrativ-teritorială (QChSi).

Notă: Simbolurile sunt introduse de autor, fiind ajustate la limba de stat.

După cum s-a menționat, Ministerul Finanțelor calculează finanțarea cheltuielilor funcționale (onvățământ, cultură, artă, sport etc.) conform normativelor pentru un copil, elev, angajat etc. Acest normativ acoperă costul mediu posibil a fi finanțat din buget.

Această modalitate de alocare presupune o egalitate de finanțare pentru toate instituțiile indiferent de condițiile

diferențiate on care se află unitățile administrativ-teritoriale.

On scopul ameliorării acestei distribuiri existente, autorul oncearcă să propună, on studiul prezent, un nou model de calcul, experimentat și on alte țări (Slovenia), a cheltuielilor specifice (normative), care ar lua on considerare la calcularea lor și a unor factori cu acțiune esențială.

La baza studiului abordat a fost luată experiența Sloveniei, utilizând o formulă specială ce reprezintă un caz particular al dependenței de corelație multiplă, exprimată prin ecuația de regresie liniară.

$$K = a_0 + a_1 x_1 + a_2 x_2 + a_3 x_3 + a_4 x_4 \quad (1)$$

și anume:

$$QChSi = (0,70 + 0,05 * LDLi + 0,05 * Si + 0,16 * Pi + 0,04 * PVi) * ChS * Nr. \text{ p.r.i.} \quad (2)$$

On caz general, parametrii  $a_i$ ,  $i = 0, -04$ , se determină prin metoda celor mai mici patrate, utilizând datele empirice (statistice).

Se știe că dependența de corelație arată dependența on mediu (statistică). Pentru a asigura deducții ontemeiate pe baza calculului de corelație, este necesară includerea on cercetare, on măsura posibilităților, a tuturor factorilor cu acțiune sistematică, esențială.

Problema cercetării corelațiilor constă on aceea că pe baza unei serii de valori empirice (date statistice), să fie aleasă acea ecuație (acel model matematic) ce oglindește on mod corespunzător caracterul legăturii cercetate.

Din cele menționate, putem trage concluzia că formula (2) este un caz destul de particular al formulei (1), fără a explica semnificația coeficienților.

$K_0 = 0,70$ ;  $K_1 = K_2 = 0,05$ ;  $K_3 = 0,16$ ;  $K_4 = 0,04$ .

Onsă, cu toate acestea, din exemplul propus de autor, adoptat la condițiile Republicii Moldova, se obține o nouă modalitate de a calcula cheltuielile specifice (normative).

Amintim că suma de bază a tuturor coeficienților ( $K$ ) este 1,00.

Dacă localitatea este conform statutului sat, atunci se ia on calcul coeficientul 0,70. Astfel suma tuturor coeficienților va fi egală cu 1,00.

Dacă localitatea este conform statutului oraș, atunci se folosește coeficientul 0,90 on loc de 0,70 și atunci suma de bază a tuturor coeficienților este egală cu 1,2.

Dacă localitatea este considerată municipiu se folosește coeficientul 1,08 on locul coeficientului 0,70, astfel ca suma coeficienților să fie egală cu 1,38.

Volumul cheltuielilor specifice pentru unitatea administrativ-teritorială se calculează on felul următor:

$Q C h S i = ( 0 , 7 0 + 0 , 0 5 * L D L i + 0 , 0 5 * S i + 0 , 1 6 * P i + 0 , 0 4 * P V i ) * C h S * N r . p . r i$

Notă:

$K_1 = 0,70 + 0,05 + 0,05 + 0,16 + 0,04 = 1$   
(pentru sat / comună)

$K_2 = 0,90 + 0,05 + 0,05 + 0,16 + 0,04 = 1,2$   
(pentru oraș)

$K_3 = 1,08 + 0,05 + 0,05 + 0,16 + 0,04 = 1,38$   
(pentru raion)

Cheltuielile specifice reprezintă cheltuieli normative prevăzute pentru finanțarea serviciilor publice.

Cheltuielile specifice sunt fondurile publice de mijloace bănești necesare pentru finanțările curente ale unităților administrativ-teritoriale, on scopul asigurării ondeplinirii sarcinilor

constituționale de stat.

Cheltuielile specifice pe cap de locuitor sunt determinate de Ministerul Finanțelor și se află la baza elaborării bugetului.

Cheltuielile specifice pe cap de locuitor sunt determinate ca cantitate medie de cheltuieli statale pe cap de locuitor on țară. Dacă există sau apar sarcini suplimentare pentru autoritățile UAT determinate de lege, atunci cheltuielile specifice pe cap de locuitor trebuie să fie majorate (cazul Sloveniei). Dar această modalitate există și on Republica Moldova, conform Legii privind Finanțele Publice Locale.

On acest studiu este introdus conceptul de ecalizare, esența și definirea ecalizării.

Ecalizarea este un program de acțiuni financiare pentru depășirea disparităților fiscale dintre regiuni. Scopul ecalizării constă on finanțarea suplimentară a regiunilor mai slab dezvoltate on vederea prestării serviciilor publice de calitate și cantitate comparabile cu cele din regiunile dezvoltate.

On scopul ombunățătirii posibilităților de finanțare, autoritățile administrației publice locale ar putea beneficia și de venituri pentru ecalizare, care ar contribui la reducerea disparităților fiscale dintre localități. Plata ecalizării permite teritoriilor mai puțin prospere de a presta populației servicii publice comparabile cu cele din alte localități care au o bază fiscală solidă. Plățile pentru ecalizare sunt necondiționate, iar autoritățile publice sunt on drept să le cheltuiască pentru servicii publice considerate prioritare on perioada dată.

Veniturile pentru ecalizare sunt



destinate pentru finanțarea unor servicii prioritare pentru localitatea dată, care pot fi în formă de transferuri granturi etc.

Plățile pentru ecualizare pot avea forma transferurilor de la Bugetul de Stat ori de la alte bugete ierarhic superioare. Practica mondială (Canada) arată că regiunile slab dezvoltate acceptă plăți ale ecualizării până ajung nivelul mediu pe țară. Singura condiție impusă ecualizării este că atunci când capacitatea fiscală a regiunii se îmbunătățește, ecualizarea trebuie să-și micșoreze aportul.

Problema este că populația din localitate să simtă dorința pentru o prosperare, să contribuie la dezvoltarea economică a localităților, să contribuie la ridicarea bazei fiscale în teritoriul său, să conștientizeze că pentru servicii mai calitative trebuie de plătit mai mult. Există diverse măsuri de ecualizare a veniturilor în teritorii.

Indiferent de baza fiscală a teritoriului dat, locuitorii trebuie să fie asigurați că vor avea acces la toate serviciile publice care sunt în competența autorităților publice locale.

În acest scop, în toate țările există un sistem de ecualizare – măsuri care balansează mecanismul de finanțări atât pe verticală, cât și pe orizontală.

Printre măsurile de ecualizare sunt: transferurile generale (în Republica Moldova aceste transferuri se efectuează din FSFT format în cadrul Bugetului de Stat pentru nivelarea posibilităților financiare ale acestora); transferuri speciale pentru executarea funcțiilor suplimentare delegate de către Guvern (cazul Republicii Moldova); defalcări (cazul Republicii Moldova de la veniturile generale de stat (VGS) și

de la impozitul pe bunurile imobiliare); cheltuieli specifice (normative); în alte țări se folosesc granturi generale și speciale.

În continuare, vom analiza cheltuielile specifice, utilizând coeficienții factoriali, care reprezintă produsul dintre coeficient și factor ponderat.

Evaluarea sumei cheltuielilor specifice (QChSi) pentru bugetele de nivelul I.

La evaluarea cheltuielilor specifice pentru UAT cu statutul de sat sau comună, suma coeficienților este egală cu 1.

$$K_1 = 0,70 + 0,05 + 0,05 + 0,16 + 0,04 = 1$$

În scopul păstrării balanței veniturilor a sistemului bugetar autorul propune calcularea volumului de mijloace bănești, necesare pentru transferarea la nivel local, luându-se în considerare mai mulți factori interni, care ajută la determinarea coeficienților speciali: LDLi, Si, Pi, Pvi.

După cum a fost menționat această modalitate de calcul este utilizată în Slovenia. Slovenia este una din țările în tranziție asemănătoare cu Republica Moldova după mărime.

Pentru a demonstra mecanismul utilizării acestei formule s-a cercetat procesul de elaborare a bugetelor unui raion concret din Republica Moldova (bugetul unui sat, oraș și bugetul consolidat al raionului corespunzător).

La calcularea cheltuielilor bugetelor menționate a fost utilizată informația reală de la Direcția Generală Finanțe a raionului investigat pentru elaborarea bugetelor UAT în anul 2006.

Elaborarea și analiza acestor bugete pentru anul fiscal 2006 s-a efectuat la compartimentul privind calcularea

cheltuielilor specifice (normative) on baza normelor metodologice elaborate de Ministrul Finanțelor.

Din lipsă de spațiu nu putem pune la dispoziția cititorului elaborarea mecanismului de calcul al QChSi pentru bugetele menționate. De aceea, propunem numai rezultatele comparabile obținute on rezultatul cercetărilor:

1. Analiza comparativă a cheltuielilor specifice pentru bugetul satului

$$LDLI = 4,83$$

$$Si = 1,362$$

$$Pi = 0,0005$$

$$PVi = 0,00053$$

Suma coeficienților = 1,0097 (onmulțit la factorii ponderați)

ChS = conform normativelor Ministerului Finanțelor

Nr.p.r.i = conform nr. persoanelor QChSi (cu coeficienți factoriali) = 1 076 050,42 lei

Suma cheltuielilor specifice fără coeficienți = 1 065 713,01 lei

Diferența de creștere = 10 337,47 lei

Notă: Coeficientul pentru sat = 0,70 (on formulă el reprezintă termenul liber).

2. Analiza comparativă a cheltuielilor specifice pentru bugetul comunei:

$$LDLI = 11,375$$

$$Si = 1,333$$

$$Pi = 0,0007$$

$$PVi = 0,00079$$

Suma coeficienților = 1,3354936 (onmulțit la factorii ponderați)

ChS = conform normativelor Ministerului Finanțelor

Nr.p.r.i = conform nr. persoanelor QChSi (cu coeficienții factoriali) = 1 939 468,83 lei

Suma cheltuielilor specifice fără coeficienți = 1 452 248,68 lei

Diferența de creștere = 487 220,15 lei.

Notă: Coeficientul pentru comună = 0,70 (on formulă el reprezintă termenul liber).

3. Analiza comparativă a cheltuielilor specifice pentru bugetul orașului:

$$LDLI = 2,2422$$

$$Si = 0,2885$$

$$Pi = 0,00577$$

$$PVi = 0,00378$$

Suma coeficienților = 1,036599 (onmulțit la factorii ponderați)

ChS = conform normativelor Ministerului Finanțelor

Nr.p.r.i = conform nr. persoanelor QChSi (cu coeficienții factoriali) = 10 414 519,96 lei

Suma cheltuielilor specifice fără coeficienți = 10 046 816,53 lei

Diferența de creștere = 367 703,43 lei

Notă: Coeficientul pentru orașe = 0,90 (on formulă el reprezintă termenul liber).

Analiza comparativă a bugetului consolidat on raionul respectiv este propusă on tabelul 1.

Analizele comparative obținute on rezultatul utilizării coeficienților factoriali demonstrează, că diferențele de cheltuieli obținute prin luarea on calcul a coeficienților factoriali cresc pe măsura creșterii distanței drumurilor locale, a suprafeței teritoriului dat, a numărului populației de o anumită vbrstă. Astfel, analiza demonstrează că acele localități, care au avut aproximativ aceeași sumă pentru finanțarea cheltuielilor, la momentul când on calcul se lua numai normativul de cheltuieli dat

de Ministerul Finanțelor, acum cu luarea în calcul și a factorilor cu ponderile lor menționate în formulă, sumele de cheltuieli se deosebesc esențial.

Prin urmare, concluzia este că este necesar de luat în calcul la stabilirea sumelor de finanțare a cheltuielilor și factorii locali. Dacă nu se iau în calcul acești factori admitem un egalitarism neargumentat, artificial, încălcând principiul egalizării veniturilor în teritorii. Egalizarea are ca scop a oferi populației servicii publice de aceeași calitate, indiferent de baza lor fiscală.

Concluzii și recomandări finale privind implementarea rezultatelor studiului.

#### Concluzii

1. În Republica Moldova la finanțarea acțiunilor și obiectivelor publice se utilizează principiul normativelor de cheltuieli la un locuitor, copil, elev, angajat, tutelat.

2. Lipsa echității în oferirea serviciilor publice.

3. Normativul actual de cheltuieli specifice nu corespunde necesităților.

4. Administrațiile publice locale manifestă nemulțămire față de nivelul normativelor existente.

5. Raportul între cheltuieli și resurse, insuficiența resurselor financiare pentru prestarea serviciilor publice de aceeași calitate cauzate, în temei, de diferențieri în baza fiscală.

6. Consecință a problemei existente poate fi: inechitatea nejustificată, din punct de vedere a politicii sociale, prestarea serviciilor publice în unitățile administrativ-teritoriale.

7. Pentru soluționarea problemei ar fi binevenit implementarea experienței altor state în tranziție (de exemplu Slo-

venia), luând în considerare calcularea normativelor de cheltuieli specifice a unui set variat de factori.

8. Totodată, menționăm că în procesul soluționării problemei ar putea apărea eventuale obstacole, ca:

- insuficiența resurselor financiare generate de UAT;

- baza fiscală insuficientă în majoritatea unităților din APL;

- la apariția necesității elaborării unei noi metodologii de calcul al cheltuielilor specifice, ar putea să crească volumul cheltuielilor specifice a APL;

- unele instituții ale administrației publice centrale (Ministerul Finanțelor; Ministerul Economiei și Comerțului; Direcțiile generale finanțe etc.) ar putea să nu ia în considerare recomandările studiului.

#### Recomandări

1. Sunt necesare schimbări în metodologia elaborării bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în cadrul legal (Legea privind finanțele publice locale).

2. Elaborarea metodologiei de calculare a cheltuielilor specifice cu luarea în considerare a coeficienților factoriali.

3. Considerăm că este necesar de calculat indicatorii pentru Republica Moldova în baza utilizării unei serii de valori empirice în baza formulelor matematice, în special, a regresiei liniare.

4. În formula de calcul ar fi util de folosit și alți factori esențiali noi, diferențiindu-se pe regiuni.

5. Coeficienții indicați trebuie calculați în baza unor cercetări suplimentare, ținând cont de specificul Republicii Moldova. Astfel, în baza

exemplului propus de noi, ajustat la condițiile RM, va fi posibilă implementarea unei noi modalități de calculare a cheltuielilor specifice (normative).

6. **P i l o t a r e a m e t o d o l o g i e i o n c a d r u l a 2-3 raioane pilot.**

7. **Analiza rezultatelor pilotării și prezentarea lor pentru luarea deciziei finale privind schimbările necesare.**

8. **Elaborarea și testarea metodologiei de calculare a cheltuielilor specifice de către un grup mixt de experți (mediul academic și practicieni).**

9. **Estimarea pe țară a volumului de cheltuieli suplimentare.**

10. **Atragerea resurselor prin grant pentru pilotare.**

11. **Estimarea posibilităților financiare ale UAT pentru finanțarea (totală sau parțială) a cheltuielilor suplimentare.**

12. **Eficacitatea resurselor investite: ombunătățirea calității și lărgirea ariei de servicii sociale prestate populației.**

**Rezultatele așteptate**

1. **Estimarea diferențelor de cheltuieli pentru prestarea serviciilor publice.**

2. **Identificarea surselor suplimentare de venituri la nivel local pentru finanțarea diferenței estimate.**

3. **Adoptarea unui set de măsuri pentru depășirea inechității on calitatea serviciilor publice prestate de UAT.**

**Pașii care urmează de ontreprins pentru consolidarea / multiplicarea resurselor obținute:**

1. **Consolidarea bazei fiscale ale UAT.**

2. **Monitorizarea publică a execuției bugetelor UAT.**

3. **Efectul scontat al propunerilor se va multiplica on caz de creștere a autonomiei financiare reale a UAT.**

**Notă:** Modelul respectiv privind experiența Sloveniei, ca și alte modele din managementul financiar este greu de confirmat empiric. El nu reflectă on toate cazurile comportamentul organelor de decizie financiară.

Acest fapt nicidecum nu reduce importanța modelului de calculare a cheltuielilor specifice, cu atot mai mult el reprezintă un semnal pentru găsirea unor modalități alternative de măsurare mai adecvată a cheltuielilor publice, care ar corespunde mai aproape intereselor administrației publice locale. Aici se are on vedere calcularea normativelor de cheltuieli specifice cu luarea on considerare a factorilor ponderați propuși de autor on acest studiu ori și a altor factori posibili de a fi luați on considerare.

## BIBLIOGRAFIE

1. **Legea privind finanțele publice locale nr. 397 – XV din 16 octombrie 2003. (MO nr. 248 – 253 din 19 decembrie 2003).**



