

# CONSIDERAȚII PRIVIND UNELE DISPOZIȚII LEGALE CU PRIVIRE LA FINANȚELE PUBLICE LOCALE



**Mariana ODAINIC**, doctor în drept, conferențiar universitar

## **CONSIDERATIONS CONCERNING SOME LEGAL DISPOSITIONS ABOUT LOCAL PUBLIC FINANCES**

*Local public finances are an important component of public finances, that is why it must always fulfill its mission in perfect compliance with the fundamental principles. If subordinate legislation tolerates gaps, then the consequence will certainly be poor implementation. In order to avoid this, the necessary measures must be taken. The paper below brings into discussion one of such examples.*

**Keywords:** *Public finances, local public finances, local authorities, local government revenue, local public spending, general principles.*

*Finanțele publice locale, fiind o componentă importantă a finanțelor publice ale statului, urmează întotdeauna să își realizeze menirile în strictă conformitate cu reglementările și principiile fundamentale. Atunci însă când legislația subordonată tolerează existența unor lacune ce fac deficitară realizarea menționată, trebuie luate măsurile de rigoare întru excluderea lor. Articolul de mai jos aduce un exemplu de situație ce se încadrează în cele menționate.*

**Cuvinte-cheie:** *Finanțe publice, finanțe publice locale, autorități ale administrației publice locale, venituri publice locale, cheltuieli publice locale, principii generale.*

Politica bugetar-fiscală a statului nostru este reglementată de multiple acte normative în vigoare, care, din păcate, nu acoperă toate lacunele depistate în practica de aplicare a lor. Însă după cum bine știm, pentru atingerea obiectivelor sale, un act normative trebuie să prezinte în sin un document incontestabil ce ar fundamenta comportamentul tuturor părților raporturilor juridice reglementate. În conformitate cu Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, obiectivele generale ale politicii bugetar-fiscale sunt:

- a) asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și a stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung;
- b) asigurarea unui management eficient al datoriei de stat și al datoriei unităților administrativ-teritoriale, cu menținerea acestora la un nivel sustenabil pe termen mediu și lung;
- c) dezvoltarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent;
- d) optimizarea poverii fiscale și eficientizarea sistemului de administrare fiscală<sup>1</sup>.

În domeniul finanțelor publice, întru atingerea obiectivelor prestabilite și enunțate mai sus, sunt implicate autorități publice de toate nivelele. În ceea ce privește auto-

<sup>1</sup> Art. 14 Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală.

ritățile administrației publice locale, acestea au următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează, aprobă și administrează bugetele locale cu respectarea principiilor și regulilor stabilite de prezenta lege și în conformitate cu legislația privind finanțele publice locale;
- b) elaborează prognoze bugetare și întreprind, în limitele competențelor, măsuri pentru creșterea bazei fiscale și asigurarea sustenabilității bugetelor locale pe termen mediu și lung;
- c) înaintează, prin intermediul asociațiilor reprezentative ale autorităților administrației publice locale, propuneri la elaborarea politicii bugetar-fiscale și a politicilor sectoriale, precum și participă la consultările privind relațiile inter-bugetare;
- d) conlucrează cu autoritățile publice centrale și implementează la nivel local programele și politicile cuprinse în documentele de planificare strategică de nivel național;
- e) publică bugetele locale și rapoartele privind executarea acestora, inclusiv privind performanța în cadrul programelor la nivel local;
- f) asigură gestionarea resurselor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile bunei guvernări;
- g) efectuează monitoring-ul financiar al instituțiilor publice la autogestiuie, al întreprinderilor municipale și al societăților comerciale în care autoritățile administrației publice locale au calitatea de fondator sau dețin cota majoritară în capital social. Alte competențe specifice ale autorităților administrației publice locale sunt prevăzute de legislația privind finanțele publice locale și de alte acte normative<sup>2</sup>.

Literatura de specialitate din ultimii ani care abordează problema celor mai bune practici de legiferare în materie financiară și fiscală<sup>3</sup> s-a concentrat din ce în ce mai mult asupra așa-numitei „legislații bazate pe principii“ (*principles-based legislation* sau *PBL*)<sup>4</sup>. În Marea Britanie, spre exemplu, *Tax Law Reform Committee* (TLRC) și John Avery Jones<sup>5</sup> propuneau în 1996 un sistem de legislație fiscală pe două nivele: legislația fiscală primară, alcătuită din principii generale, care să formeze un cadru în jurul căruia să poată fi adăugate diverse „straturi“ de detaliu, prin intermediul legislației secundare<sup>6</sup>. Ideea era aceea de a reduce complexitatea legislației fiscale (caracteristică ce conduce

---

2 Art. 24, ibidem.

3 J. Freedman, *Improving (Not Perfecting) Tax Legislation: Rules and Principles Revisited*. In: *British Tax Review* nr. 6 din 2010, p. 717.

4 G. Pinder, *The Coherent Principles Approach to Tax Law Design*, Australia, Treasury Economic Roundup (Autumn), 2005, material disponibil online la adresa: [http://archive.treasury.gov.au/documents/987/HTML/docshell.asp?URL=07\\_coherent\\_principles.asp](http://archive.treasury.gov.au/documents/987/HTML/docshell.asp?URL=07_coherent_principles.asp)

5 J.F. Avery Jones, *Tax Law: Rules or Principles?*, în *British Tax Review*, Sweet & Maxwell, Londra 1996, p. 580 și urm.

6 J. Freedman, *Improving (Not Perfecting) Tax Legislation: Rules and Principles Revisited*. In: *British Tax Review* nr. 6 din 2010, p. 719.

adesea la inaccesibilitatea normei) și, de asemenea, de a limita posibilitățile de „deturare“ a sensului avut în vedere de către legiuitor prin utilizarea excesivă de legislație secundară detaliată care se îndepărtează de scopurile inițiale ale normei.

În ceea ce privește dezavantajele unei astfel de abordări, unul dintre argumentele aduse în doctrină vizează ambiguitatea principiilor generale<sup>7</sup>, o caracteristică dată atât de multiplele lor fațete de sensuri, cât și de judecățile de valoare specifice fiecărui sistem, care pot influența conținutul principiilor. Din acest motiv, substanța fiecărui principiu este strâns legată de „culoarea locală“ a sistemului național și de tradițiile juridice și culturale specifice acestuia<sup>8</sup>. Desigur că există un nucleu de sens comun, recunoscut în mod universal (asupra acestuia se concentrează prezenta lucrare), însă există în același timp și „o penumbră de incertitudine“<sup>9</sup> care poate face obiectul unei analize separate.

Exact cum așteaptă echitate din perspective sistemului fiscal, tot așa contribuabilul așteaptă și utilizare rațională a resurselor financiare publice. Utilizarea rațională de care aminteam mai sus se referă fără doar și poate mai întâi de toate la o utilizare legală. Astfel, orice cheltuieli publice urmează a fi încadrate perfect în tiparul prestabilit de normele juridice și doar ulterior să i se dea undă verde spre realizarea acestor cheltuieli.

Din păcate legislația uneori prin unele „breșe“ pe care le admite inclusiv în sistem, duce la ideea de nerespectare a unor principii generale, fundamentale chiar.

În acest context menționăm că, Constituția statului nostru stipulează că veniturile se stabilesc de către organele reprezentative, după cum reglementează legea. Conform Legii privind finanțele publice locale, *autoritate reprezentativă și deliberativă* este reprezentată de consiliul local, consiliul raional, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome cu statut juridic special și consiliile municipale Bălți și Chișinău. Bineînțeles că această dispoziție se referă și la cheltuielile bugetare, care la fel sunt determinate de același organ reprezentativ. Totuși, în practica autorităților administrative-teritoriale apar derapaje ce fac ca la capitolul cheltuieli regula legală menționată să nu fie respectată. Acestea sunt favorizate de dispozițiile alin. (2) art. 29 și alin. (2) art. 53 al Legii 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală care stabilește „(2) **Primarul**, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, **exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local**“, precum și în cazul Președintelui raionului „(2) **Președintele** raionului, în calitatea sa de autoritate publică executivă, **poate îndeplini și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul raional**“. Vom ilustra această situație în cele ce urmează.

7 K. Messere, *Tax Policy in OECD Countries — Choices and Conflicts*, IBFD Publications, Amsterdam 1993, p. 110.

8 Sorina Doroga. *Principii de bază ale fiscalității — considerații generale* <http://www.universuljuridic.ro/principii-de-baza-ale-fiscalitatii-consideratii-generale/>

9 D. Bentley, *Taxpayers' Rights: Theory, Origin and Implementation*, Kluwer Law International, 2007, p. 64.

Conform art. 29 al Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, cheltuielile bugetare sunt determinate de alocațiile bugetare specificate în legile/deciziile bugetare anuale și includ cheltuieli de personal, prestații sociale, cheltuieli de bunuri și servicii, subvenții și transferuri, dobânzi, cheltuieli destinate formării activelor fixe și alte cheltuieli prevăzute de legislație. Acestea se efectuează doar prin intermediul autorităților/instituțiilor bugetare, iar delimitarea cheltuielilor între componentele bugetului public național se efectuează în funcție de competențele și responsabilitățile financiare prevăzute de legislație.

Pe marginea alin. (2) art. 29 și alin. (2) art. 53 al Legii 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală expunem că în practica statului nostru se manifestă o practică ce încalcă pe de o parte dispozițiile legale referitoare la aceea că veniturile și cheltuielile se stabilesc de organele reprezentative, dar care se fundamentează pe dispozițiile menționate din Legea privind administrația publică locală.

Primarii, în virtutea listei neexhaustive a atribuțiilor, precum și președinții de raion, și în virtutea faptului că legea indică expres că ei mai îndeplinesc și alte atribuții, nelimitând sfera acestora, pe parcursul anului bugetar deseori fac modificări la capitolul cheltuieli, problema modificărilor nemaifiind supusă examinării în cadrul consiliilor. Pe marginea acestei situații opinăm următoarele:

*Primarul este autoritatea autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, **consiliul local** fiind autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local. **Președintele raionului** este autoritate publică executivă a consiliului raional<sup>10</sup>. Prin intermediul acestor autorități publice se realizează autonomia locală, care este stipulată ca principiu al organizării și funcționării administrației publice locale, dar mai întâi de toate este regăsită în textul Constituției R. Moldova: *Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă*<sup>11</sup>.*

Pentru rezolvarea problemelor de interes public local, aceste autorități publice îndeplinesc, în numele unității administrativ-teritoriale în care au fost alese, anumite atribuții prevăzute de lege, cu precizarea că primarul îndeplinește, pe lângă aceste atribuții ale sale în calitate de ales local, și unele atribuții în calitate de reprezentant al statului pe plan local.

10 Art. 1 din Legea Nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 223-230/519 din 08.08.2014 <http://lex.justice.md/md/354213/>

11 Art. 109 din Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc &lang=1&id=311496>

Art. 14 stabilește competențele de bază ale consiliului local, stipulându-se și faptul că acest organ dispune și de *alte competențe stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), orașului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului*.

Opinăm că prin așa-numita încredințare a realizării unor competențe ale consiliului local/raional de către primar/președintele raionului poate fi afectat unul din principiile pe care se fundamentează activitatea consiliilor locale — cel al transparenței **procesului decizional** în întregime, chiar dacă deciziile finale se publică și sunt accesibile publicului. Ședințele acestora fiind publice, oricine este interesat poate asista la ședințe, poate oarecum participa/asista la luarea deciziilor, iar în cazul în care una sau mai multe competențe se transmite primarului/președintelui raionului, acest drept al celor interesați nu mai poate fi exercitat. Chiar și cu asigurarea publicității ulterioare a deciziei se exclude oricum participarea/asistarea la procesul decizional în felul în care aceasta este asigurată în cazul luării deciziilor la ședințele consiliilor locale/raionale.

În plus, din expunerea proprie a legii, aceste organe deliberative îndeplinesc atribuții expres stabilite de lege, atribuții de bază, dar și alte atribuții reglementate în alte acte legislative și inferioare legii, inclusiv regulamente de nivel local. Respectiv, devine imperativă clarificarea limitei la care atribuțiile consiliilor locale/naționale (nu) pot fi transmise primarilor. După cum se vede din actele atașate documentului prin care se solicită expunerea poziției noastre, de multe ori motivul invocat de către consiliile locale este urgența soluționării unor probleme. Opinăm că acesta nu poate fi considerat drept un motiv de transmitere a competențelor de bază, întrucât însăși legea stipulează expres că: *Consiliul local se poate întruni în ședință extraordinară, cu ordinea de zi propusă, ori de câte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Convocarea consiliului local se face cu cel puțin 5 zile înainte de ședința ordinară și cu cel puțin 3 zile înainte de ședința extraordinară. În cazuri de maximă urgență — calamități naturale, catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii, epizootii și alte situații excepționale similare — determinată de interesele locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului), convocarea consiliului local se poate face de îndată*<sup>12</sup>.

Iar pentru a nu se admite încălcarea principiului transparenței procesului decizional, pentru a nu admite cazuri de diferențiere esențială a practicilor de delegare a competențelor consiliilor locale/naționale către primari/președinți de raion, este absolut necesară stabilirea unor reguli clare privind delegarea competențelor către aceste autorități locale.

Pe de altă parte, nici legea și nici actele prin care se transmit aceste competențe nu pun în sarcina primarului/președintelui raionului raportarea felului în care competențele delegate lui au fost exercitate și a temeiului în baza căruia acesta ar fi recurs la exercitarea acestui drept/împuterniciri.

În consecință, aceste delegări nu au un cadru legal care li s-ar aplica astfel încât să fie clară întinderea posibilelor împuterniciri delegate, unica stipulațiune legală pe

---

12 Art. 16 din Legea Nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 248-253 din 19.12.2003 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312821>

care se fundamentează ele fiind anume posibilitatea consiliilor locale/naționale de a transmite din competențele lor către organul executiv.

Astfel, se impune clarificarea termenilor în care aceste delegări nu ar contraveni altor principii de organizare și funcționare a administrației publice în cadrul statului de drept. Menționăm că argumentul referitor la urgența soluționării unor probleme ca temei de transmitere a competențelor urmează a fi exclus din start, din motivele indicate mai sus.

În consecință, transmiterea de competențe ar trebui să vizeze numai un spectru anume ale acestora și nicidecum oricare dintre ele. Astfel, legislația ar trebui să prevadă fie lista competențelor ce nu se transmit sub nici o condiție și urmează a fi exercitate exclusiv de către organul deliberativ al administrației locale (spre exemplu atribuțiile de bază ale consiliilor), fie să indice expres care din competențele reglementate pot fi delegate primarului/președintelui raionului.

În sprijinirea poziției expuse aducem argumentul reglementărilor similare din Franța, care are o tradiție incontestabilă în domeniul reglementărilor de drept administrativ. Astfel, legea franceză stipulează că primarul exercită competențe delegate de către consiliu, iar în virtutea acestei delegări el poartă răspundere în fața consiliului vis-à-vis de exercitarea acestor atribuții<sup>13</sup>. În plus, aceste delegări, conform legii franceze, sunt revocabile în orice moment<sup>14</sup>.

Specialiștii de domeniu din Franța stabilesc că legea franceză permite delegarea unor atribuții de către consiliu primarului din rațiuni practice, însă acest lucru nicidecum nu diminuează rolul consiliului. Codul General al Colectivităților Locale indică expres atribuțiile consiliilor care pot fi delegate, iar în urma delegării primarului îi revine obligația legală de raportare trimestrială a deciziilor pe care le-a adoptat în virtutea deținerii împuternicirilor delegate lui de către consiliu<sup>15</sup>. În cadrul aceluiași articol, Codul General al Colectivităților Locale stipulează că delegarea poate fi făcută pentru întreg mandatul și nicidecum nu poate fi temporară. Doar ca excepție se admite delegarea în timpul mandatului dar ea se poate întinde pentru restul mandatului și nu poate fi doar pentru o acțiune sau un singur episod. Important este că legea stabilește că odată transmisă competența, ea urmează a fi exercitată exclusiv de primar și nu în comun sau succesiv de ambele organe ale administrației locale.

Concluzionând, menționăm că aidoma legislației franceze, opinăm că și în cadrul legal al Republicii Moldova ar fi necesară intervenția sub forma indicării listei competențelor ce pot fi delegate primarului/președintelui raionului, sau prin stipularea listei sau a unei reguli în baza căreia anumite competențe ale consiliilor ar fi excluse din sfera celor ce pot fi delegate primarului/președintelui raionului.

---

13 Quel-est-le-role-du-maire-et-quels-sont-ses-pouvoirs [online] <http://www.la1ere.fr/2014/02/15/elections-municipales-quel-est-le-role-du-maire-et-quels-sont-ses-pouvoirs-fiche-pratique-106027.html> (citată la 29.10.2016).

14 Compétence et obligations du maire [online] <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales-2008/competences-obligations-maires.html> (citată la 16.12.2016).

15 Art. 2122-22, Code général des collectivités territoriales din 21.02.1996. <http://www.legi-france.gouv.fr/affichcodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000021479390&cidTexte=LEGITEXT000006070633>