

Sustenabilitatea financiară a administrațiilor publice locale: între eficiență și credibilitate

Autor: *Angela* SECRIERU,

Chișinău, 8 noiembrie 2018

Variabilele economice și financiare ale bugetului local

- ▶ Venituri
- ▶ Cheltuieli
- ▶ Active nefinanciare
- ▶ Active financiare
- ▶ Datorii
- ▶ Modificarea soldului de mijloace bănești.

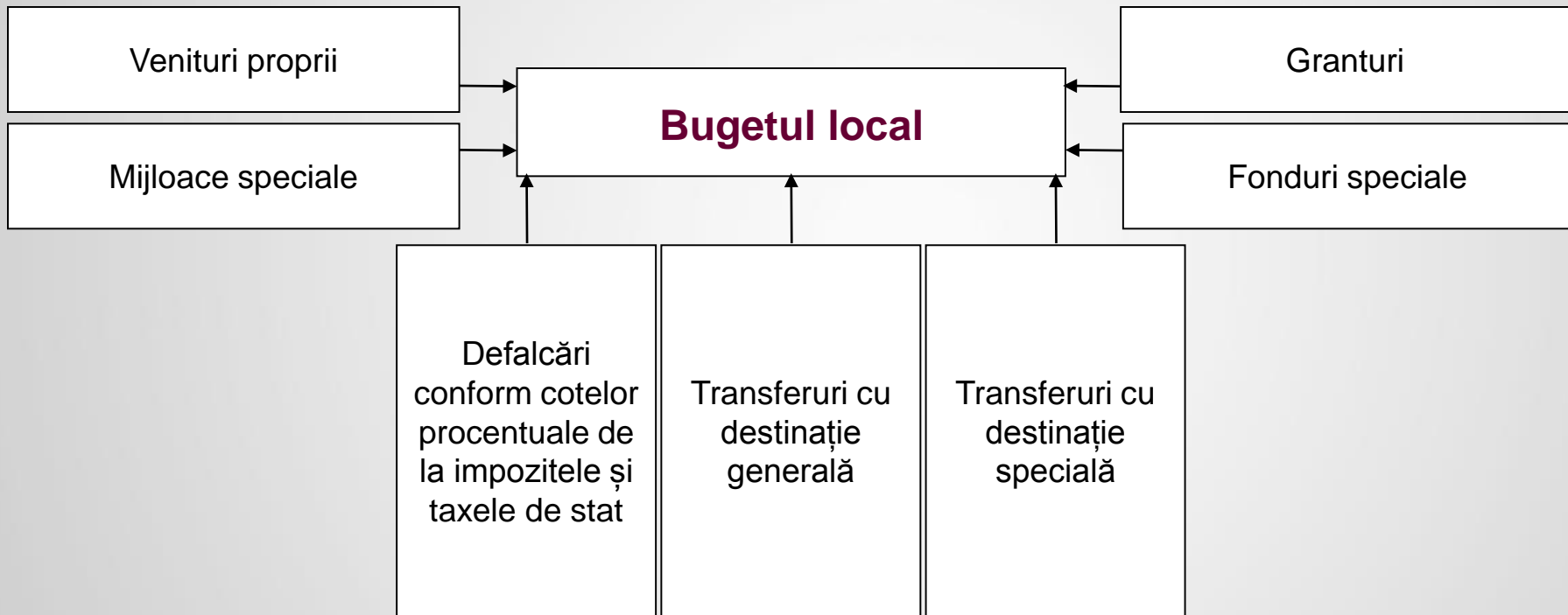


Figura 1. Sursele de formare a veniturilor BUAT.

Sursa: elaborat în baza LFPL.

Tabelul 2A. Sursele de venituri aferente bugetelor locale

| | Bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția m. Bălți și Chișinău) | Bugetele raionale | Bugetul central al UTA cu statut juridic special | Bugetul municipal Bălți și Chișinău |
|--|---|---|--|--|
| 1) Venituri proprii: | | | | |
| - impozitul pe bunurile imobiliare | | | | |
| - taxele pentru resursele naturale | | | | |
| - taxa pentru patenta de întreprinzător | | | | |
| - impozitul privat (după apartenența patrimoniului) | | | | |
| - taxele locale aplicate conform CF | | | | |
| - încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al UAT | | | | |
| - alte venituri prevăzute de legislație | | | | |
| 2) Defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat: | | | | |
| - impozitul pe venitul persoanelor fizice, cu excepția bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special | - pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion: 75% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective; - pentru bugetele orașelor-reședință de raion: 20% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective | 25% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective | 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA | - pentru bugetul municipal Bălți: 45% din volumul total colectat pe teritoriul m. Bălți (cu excepția UAT 1 din componența municipiului); - pentru bugetul municipal Chișinău: 50% din volumul total colectat pe teritoriul m. Chișinău (cu excepția UAT de nivelul întâi din componența municipiului) |
| - impozitul pe venitul persoanelor juridice | | | 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA | |
| - taxa pe valoarea adăugată | | | la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul UTA: 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA | |
| - accizele | | | la mărfurile supuse accizelor fabricate pe teritoriul UTA cu statut juridic special: 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA | |
| - taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova | | 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective | 50% din volumul total colectat pe teritoriul UTA | 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective |

Tabelul 2A. Sursele de venituri aferente bugetelor locale (continuare)

| | | | | |
|--------------------------------------|---|--|--|--|
| 3) transferuri | | | | |
| - transferuri cu destinație generală | cu excepția bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special | | | |
| - transferuri cu destinație specială | | | | |
| 4) granturi | | | | |
| 5) mijloace speciale | | | | |
| 6) fonduri speciale. | | | | |

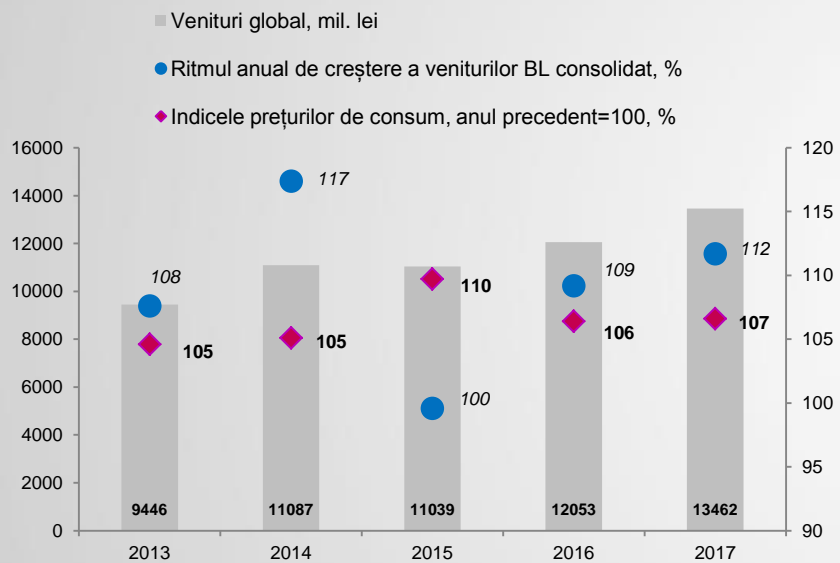


Figura 2. Evoluția veniturilor BUAT vsr. dinamica IPC.

Sursa: elaborat în baza informației MF și BNS.

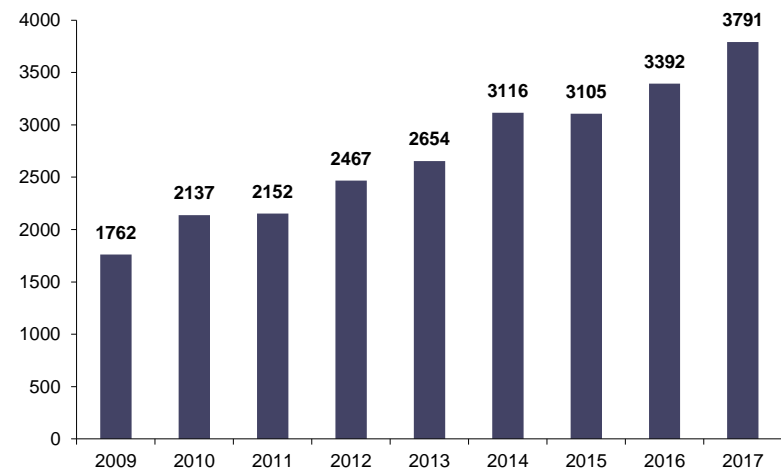


Figura 3. Dinamica veniturilor BUAT pe locuitor, lei.

Sursa: elaborat în baza informației MF și BNS.

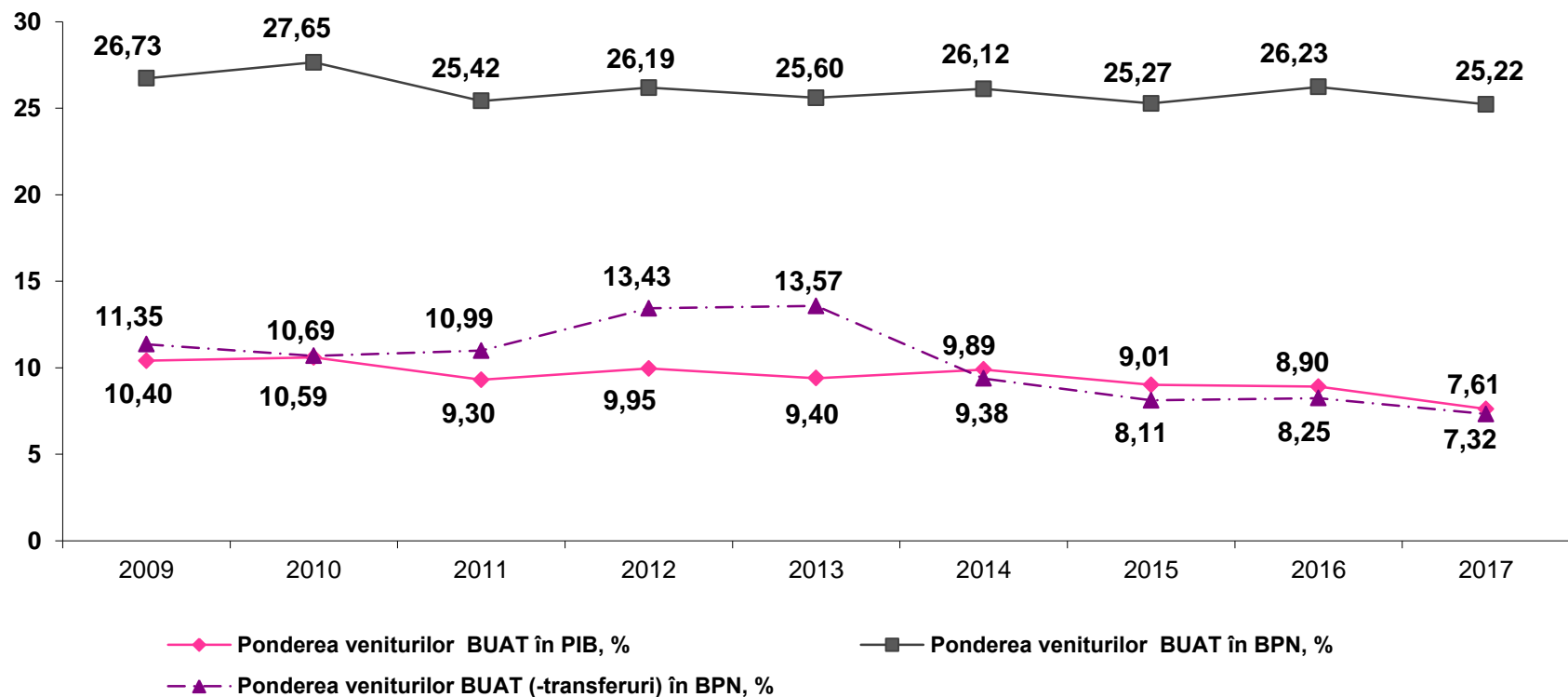


Figura 4. Evoluția veniturilor bugetelor locale agregate la nivel național în PIB și BPN, %.

Sursa: elaborat în baza informației MF și BNS.

Ponderea BUAT agregate la nivel național pe partea de venituri în PIB a înregistrat în 2017 cea mai mică valoare (7,61%) pe segmentul temporal 2009-2017.

În același timp, se restrânge și locul bugetelor locale în structura BPN: în 2017 ponderea BUAT agregate la nivel național în BPN (pe partea de venituri) a înregistrat în perioada cuprinsă de analiză cea mai mică valoare (25,22%).

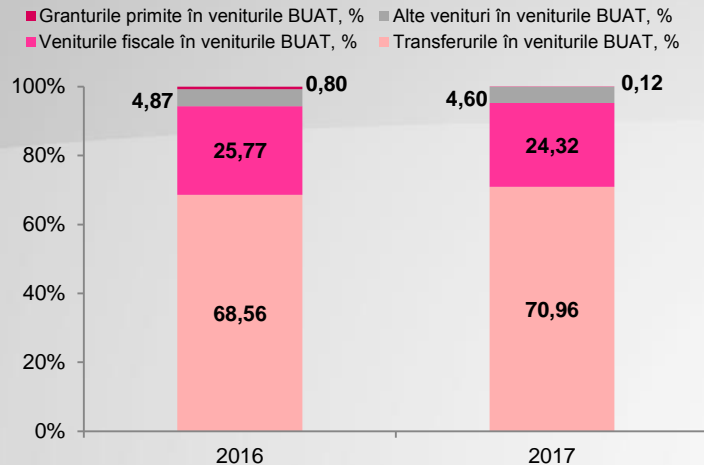


Figura 5. Structura veniturilor BUAT, %.

Sursa: elaborat în baza informației MF.

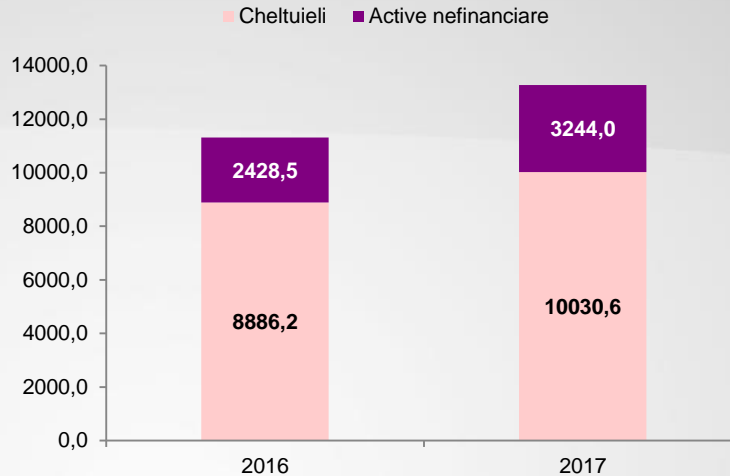


Figura 6. Structura cheltuielilor totale ale BUAT, mil. lei.

Sursa: elaborat în baza informației MF.

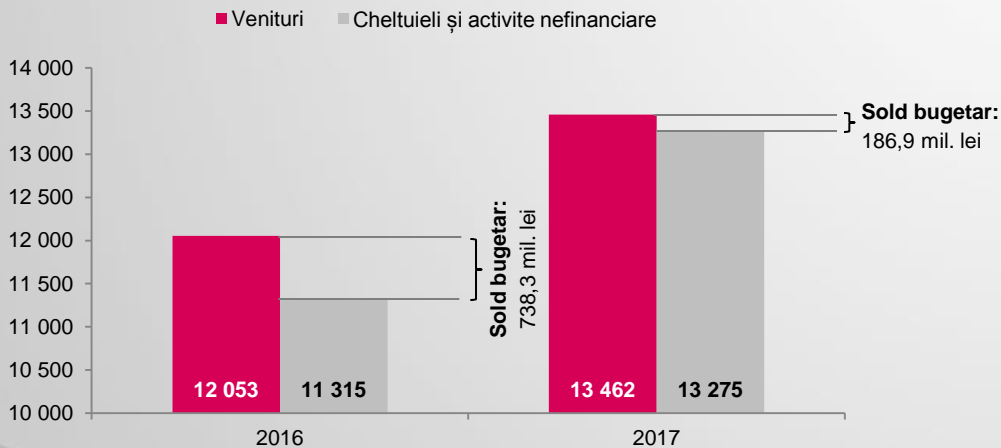


Figura 7. Soldul bugetar la nivelul agregat al BUAT, %.

Sursa: elaborat în baza informației MF.

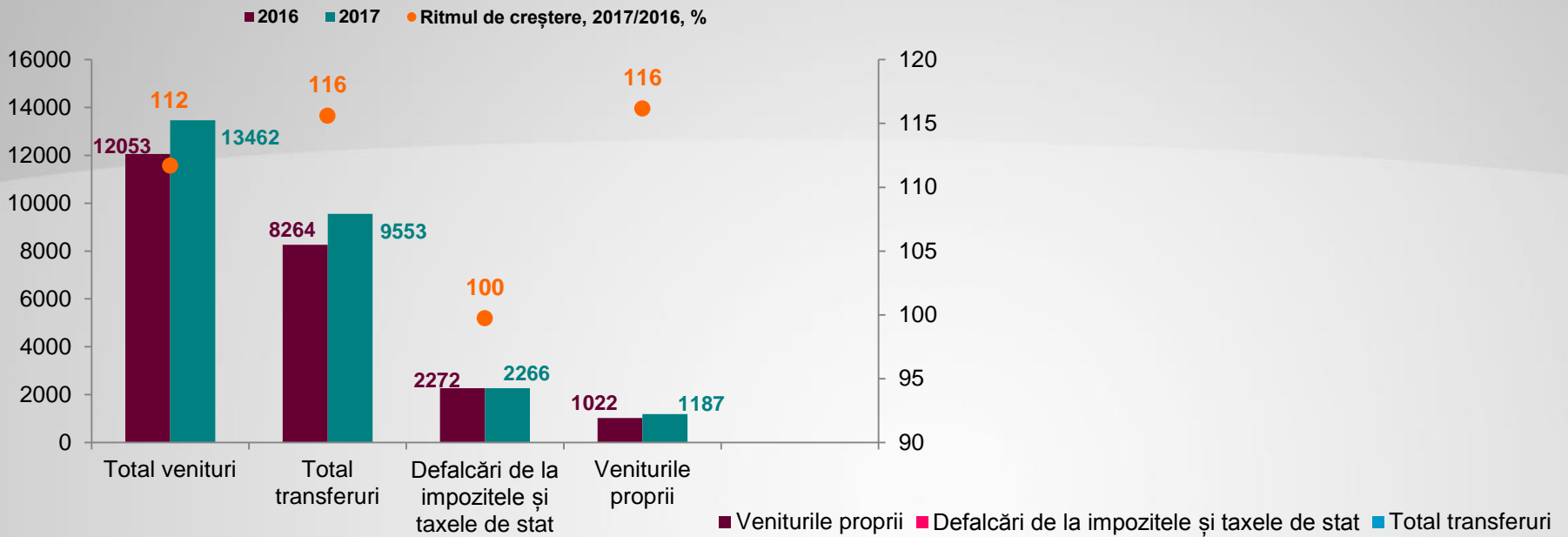
Excedentul bugetar indică la existența unor probleme complexe în domeniul MFPL la nivelul APL din Republica Moldova: abilități insuficiente de planificare a parametrilor bugetari, capacitate nesatisfăcătoare de cheltuire rațională a banilor publici, presiune fiscală excesivă pe populație și sectorul privat, etc.

Tabelul 3A. Bugetele locale agregate la nivel național, 2017, mil. lei

| Indicator | Aprobat | Precizat | Executat |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Venituri | 12 049,0 | 13 573,3 | 13 461,5 |
| Impozite și taxe | 3 113,1 | 3 029,2 | 3 274,3 |
| Impozite pe venit | 1 984,5 | 2 032,0 | 2 181,4 |
| Impozite pe bunurile imobiliare | 419,8 | 448,9 | 500,9 |
| Impozite și taxe pe mărfuri și servicii | 708,8 | 548,3 | 592,0 |
| Granturi primite | 5,0 | 16,9 | 15,9 |
| Granturi primite de la Guvernele altor state | 1,4 | 1,8 | 3,1 |
| Granturi primite de la organizațiile internaționale | 3,6 | 15,1 | 12,8 |
| Alte venituri | 533,1 | 703,1 | 618,8 |
| Venituri din proprietate | 97,8 | 101,5 | 105,2 |
| Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor | 359,6 | 396,7 | 380,3 |
| Amenzi și sancțiuni | 17,2 | 10,1 | 7,6 |
| Donații voluntare | 44,3 | 174,3 | 106,2 |
| Alte venituri și venituri neidentificate | 14,2 | 20,5 | 19,5 |
| Transferuri primite în cadrul bugetului public național | 8 397,8 | 9 824,1 | 9 552,5 |
| Transferuri primite în cadrul bugetului public național | 8 397,8 | 9 824,1 | 9 552,5 |
| Cheltuieli și active nefinanciare | 12 416,7 | 14 917,6 | 13 274,6 |
| <i>conform clasificăției funcționale</i> | | | |
| Servicii de stat cu destinație generală | 1 381,6 | 1 445,9 | 1 242,7 |
| Apărare națională | 10,6 | 11,8 | 10,8 |
| Ordine publică și securitate națională | 10,1 | 24,6 | 20,4 |
| Servicii în domeniul economiei | 1 147,3 | 1 724,1 | 1 356,3 |
| Protecția mediului | 46,1 | 80,9 | 54,5 |
| Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale | 772,5 | 1 466,3 | 1 140,2 |
| Ocrotirea sănătății | 102,0 | 161,7 | 141,3 |
| Cultură, sport, tineret, culte și odihnă | 784,7 | 968,8 | 836,3 |
| Învățământ | 7 132,7 | 7 946,6 | 7 468,9 |
| Protecție socială | 1 029,1 | 1 086,9 | 1 003,2 |
| Sold bugetar (deficit (-), excedent(+)) | -367,7 | -1 344,3 | 186,9 |

Sursa: Ministerul Finanțelor.

Cele mai pronunțate niveluri de neîndeplinire a țintelor planificate în BL pe partea de cheltuieli au fost înregistrate în cazul cheltuielilor legate de protecția mediului (67,4% din obiectivul planificat), gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale (77,8%), serviciile în domeniul economiei (78,7%) - toate acestea fiind categorii de cheltuieli aferente competențelor proprii ale APL.



Creșterea transferurilor: 116%;
 Creșterea veniturilor proprii: 116%.

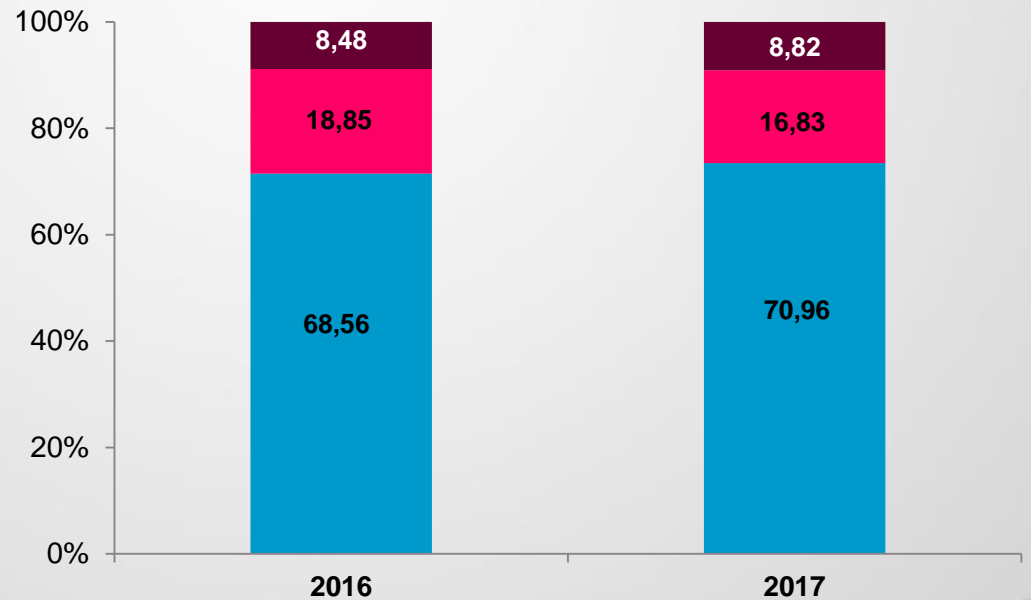


Figura 7. Dinamica veniturilor bugetelor UAT agregate la nivel național în perioada 2016-2017, mil. lei.

Tabelul 7A. Locul bugetului municipiului Chișinău în veniturile BUAT agregate la nivel național, 2017

| | BUAT agregate la nivel național, mii lei | Bugetul municipiului Chișinău | |
|---|--|-------------------------------|------------------------|
| | | mii lei | în % din BUAT agregate |
| Total venituri, inclusiv: | 13 461 499 | 3 694 899 | 27,4 |
| Total transferuri, inclusiv: | 9 552 514 | 1 860 951 | 19,5 |
| Transferuri cu destinație generală | 1 309 889 | 16 311 | 1,2 |
| Transferuri cu destinație specială | 7 939 147 | 1 824 255 | 23,0 |
| Defalcări de la impozitele și taxele de stat | 2 265 700 | 1 225 618 | 54,1 |
| Venituri proprii | 1 187 345 | 506 950 | 42,7 |

Specificul bugetelor locale de nivelul I

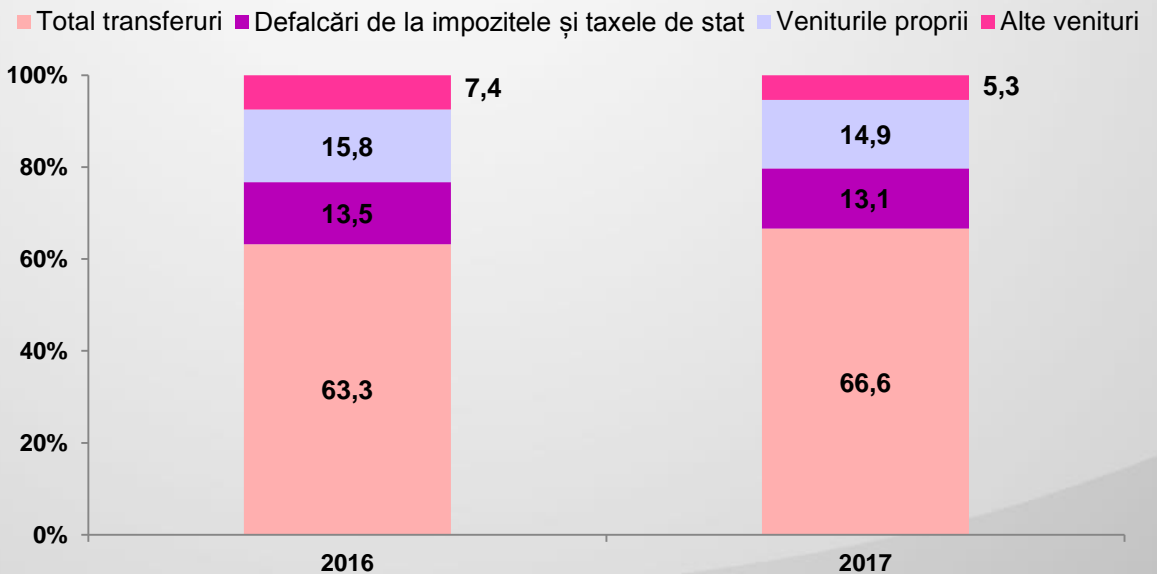
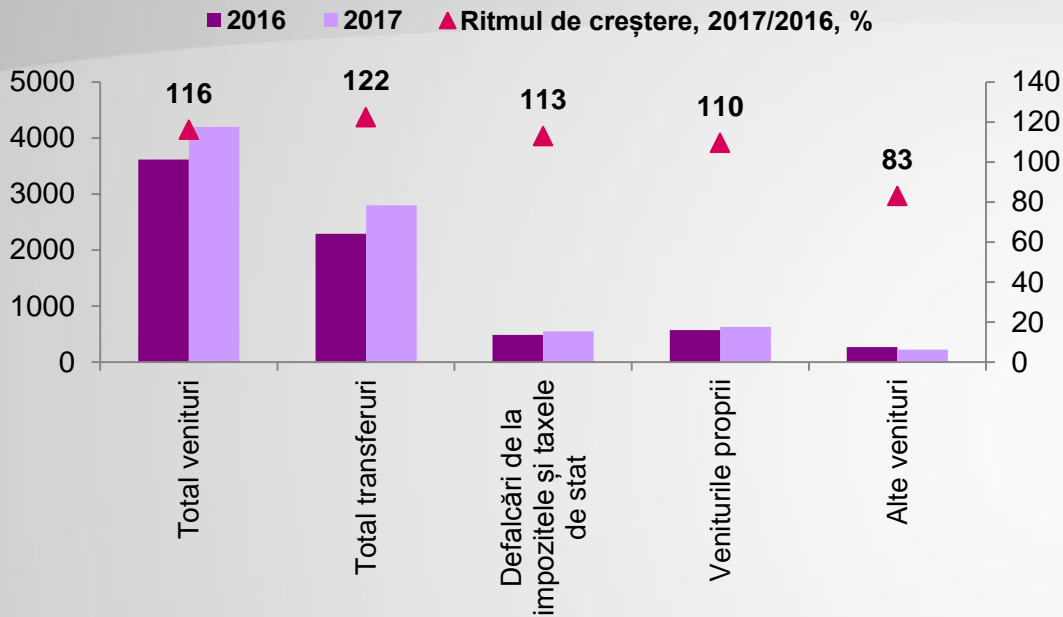


Figura 7. Dinamica și structura veniturilor bugetelor UAT de nivelul I, în perioada 2016-2017, mil. lei.

În intervalul temporal supus cercetării, doar 14 UAT au înregistrat creșteri consecutive de venituri bugetare, dintre acestea evidențiindu-se or. Cahul, Soroca și Edineț.

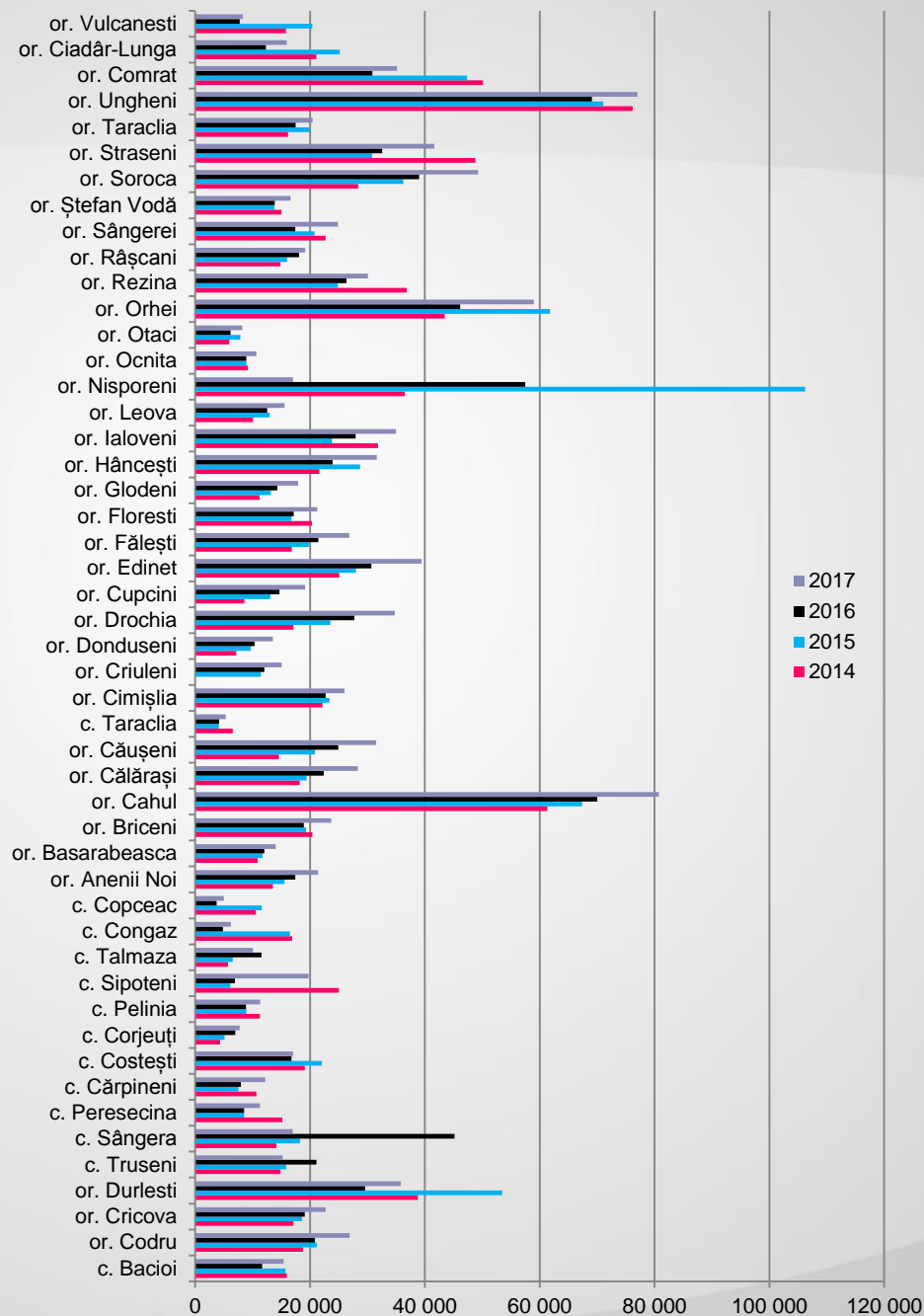


Figura 1A. Dinamica veniturilor bugetelor UAT în perioada 2014-2017, mii lei.

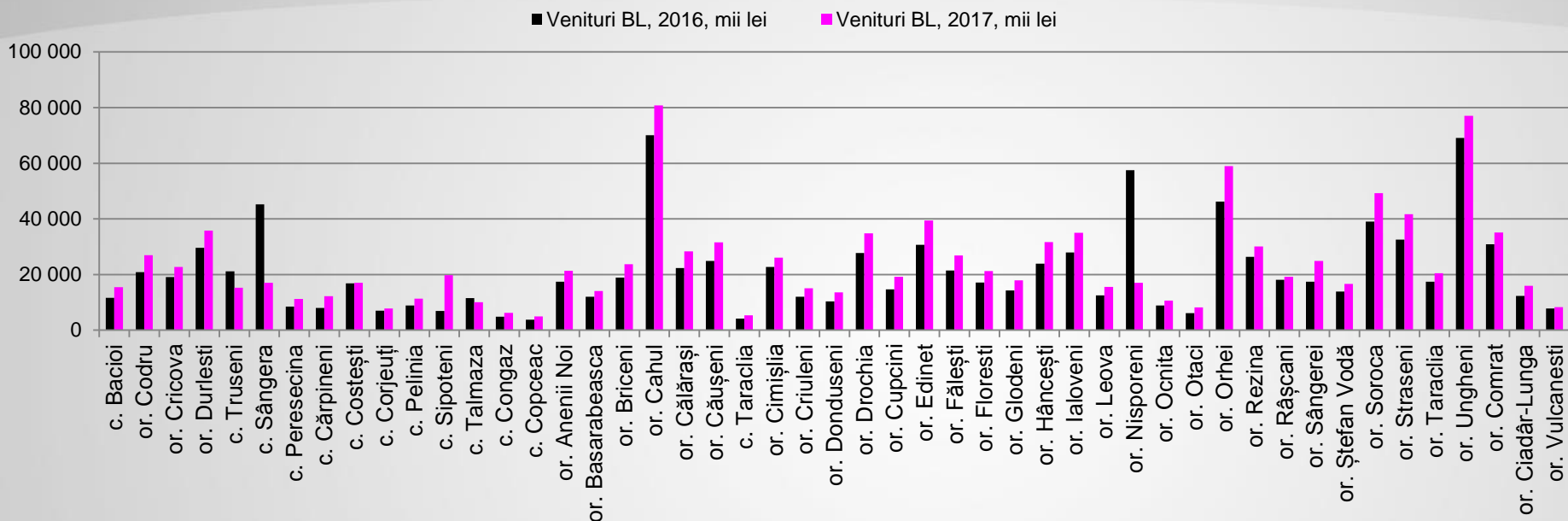


Figura 8. Dinamica veniturilor bugetelor locale: 2017 vrs. 2016

Cele mai remarcabile evoluții în 2017 comparativ cu 2016 sunt înregistrate la nivelul bugetelor or. Cahul, Ungheni și Orhei.

Cele mai nefavorabile evoluții sunt observate în cazul or. Nisporeni, c. Sângera, Trușeni și Talmaza.

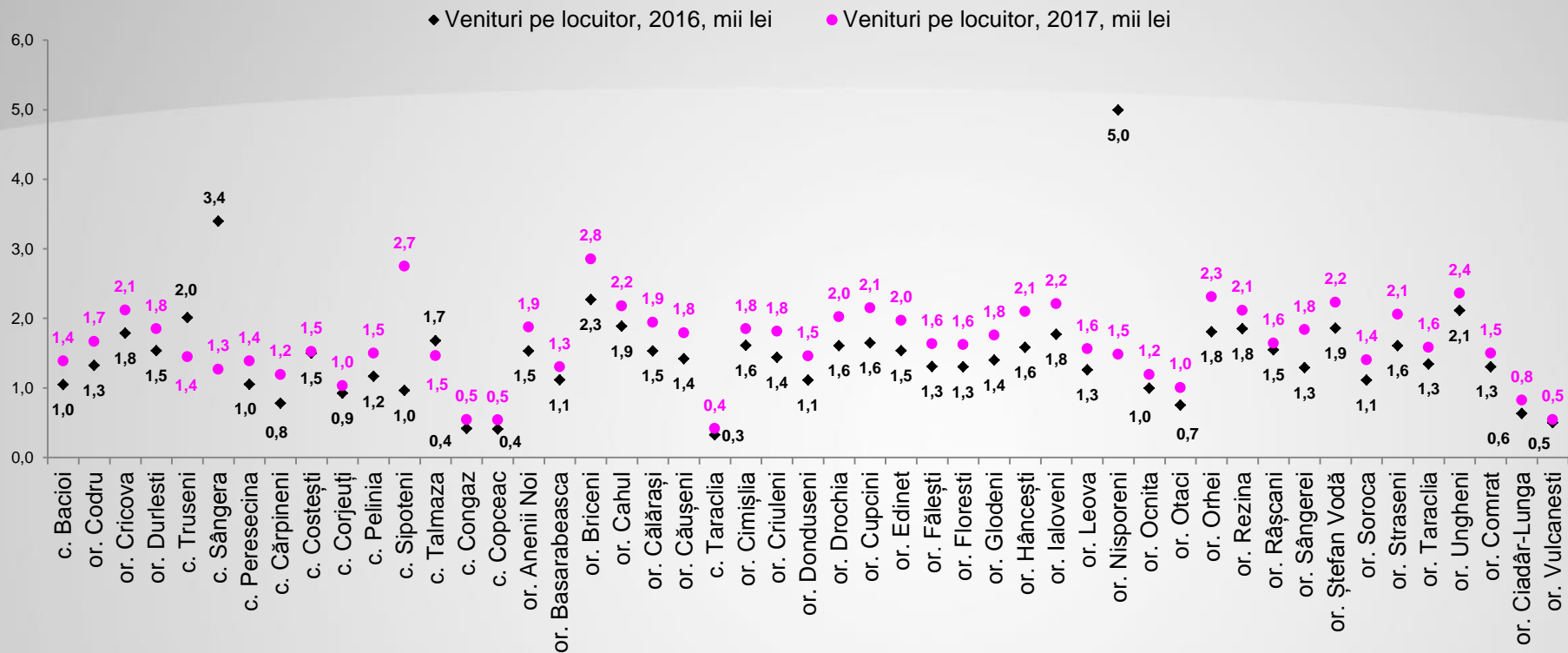


Figura 9. Dinamica veniturilor bugetelor locale pe locuitor: 2017 vrs. 2016.

În 2017 nici o localitate dintre cele incluse în analiză nu a depășit valoarea medie națională a raportului dintre totalul veniturilor bugetare și numărul populației (3,8 mii lei).

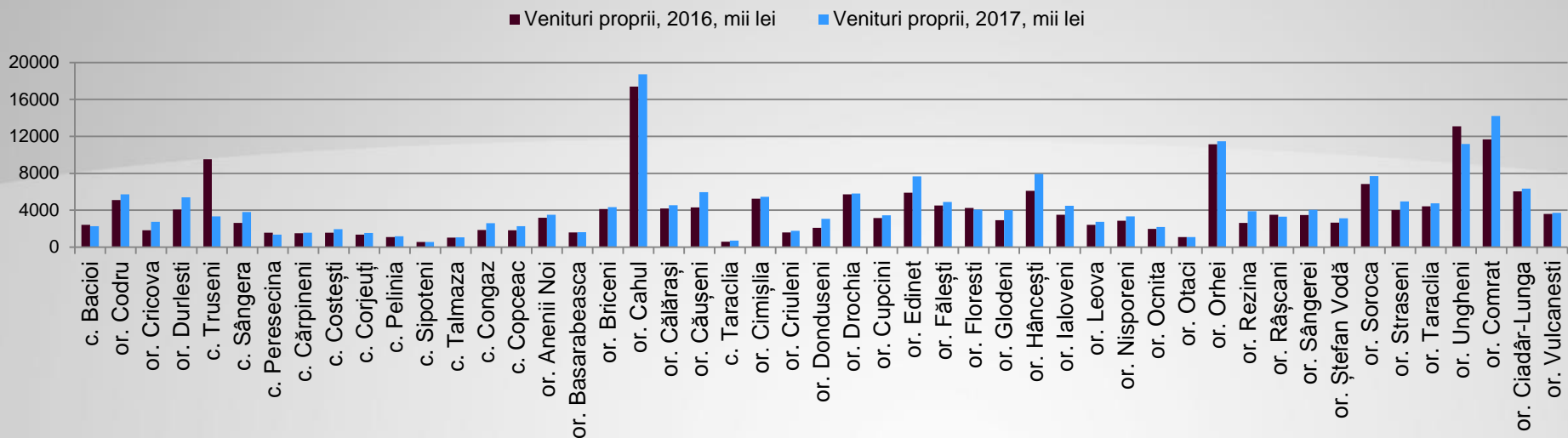


Figura 10. Dinamica veniturilor bugetare proprii: 2017 vrs. 2016.

Un management financiar eficient cere de la APL să asigure stabilitatea surselor de venituri bugetare, iar această sarcină poate fi atinsă, în primul rând, dezvoltând sursele de venituri proprii. Fără existența unor surse relativ stabile de venituri proprii, structura părții de venituri a bugetului local nu poate fi considerată sustenabilă din punct de vedere financiar.

Cele mai mari încasări din sursele proprii de venituri au fost înregistrate în 2017 de bugetele or. Cahul, Comrat, Orhei și Ungheni.

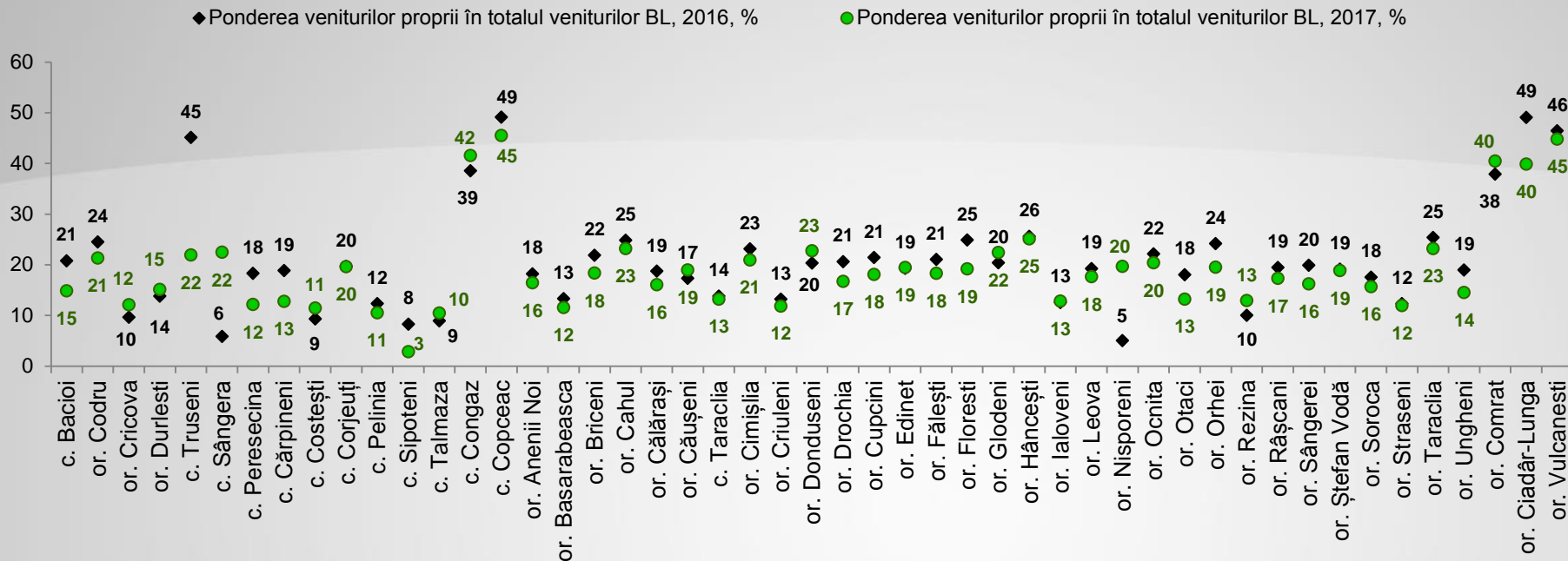


Figura 12. Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetului local: 2017 vrs. 2016.

Dintre localitățile supuse analizei, doar în cazul a 12 localități ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare a crescut în 2017 comparativ cu 2016.

Situația cu veniturile proprii indică la efortul depus de APL în consolidarea premiselor pentru dezvoltarea economică locală.

Metodologia actuală.

Efort fiscal vrs. creșterea transferurilor.

Misiunea Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei:

- ▶ numărul mare de cazuri de urmărire penală întocmite împotriva aleșilor locali sub pretextul luptei anticorupție sunt considerate ca prezentând, conform standardelor europene, caracteristici problematice și contradictorii.
- ▶ *Recomandarea 411 (2018)*: deteriorarea considerabilă a democrației locale în Republica Moldova, indică la necesitatea identificării echilibrului corect între interesul public local și lupta împotriva corupției pentru a menține un nivel bun de guvernanță locală în lumina Cartei Europene a Autonomiei Locale și a altor standarde europene.
- ▶ Comisia de monitorizare din partea Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei CG/MON/2015(29)4 consideră că SND ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018. În același timp, blocul de acțiuni dedicat consolidării bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor, cu mici excepții, practic nu a fost realizat.

Dintre sursele de venituri proprii care alimentează bugetele locale, impozitul pe bunurile imobiliare este considerat ca fiind sursa cu cel mai pronunțat potențial financiar și de stabilitate.

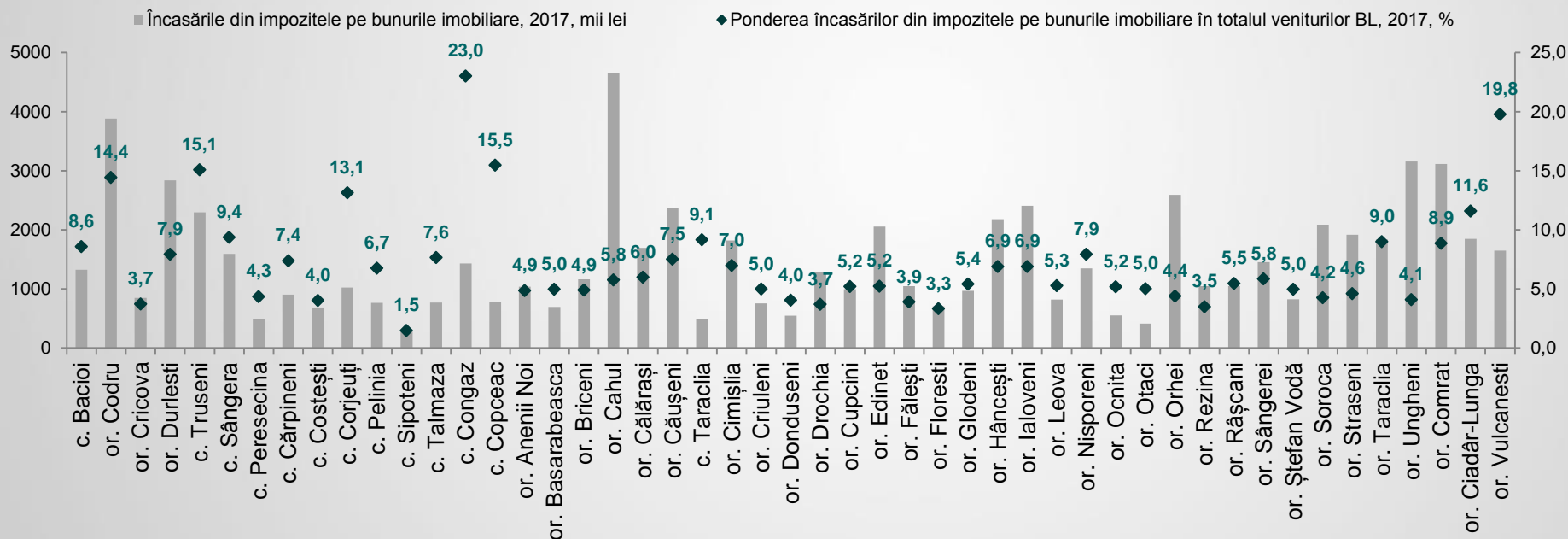


Figura 13. Încasările din impozitul pe bunurile imobiliare (axa din stânga) și ponderea acestora în totalul veniturilor bugetului local.

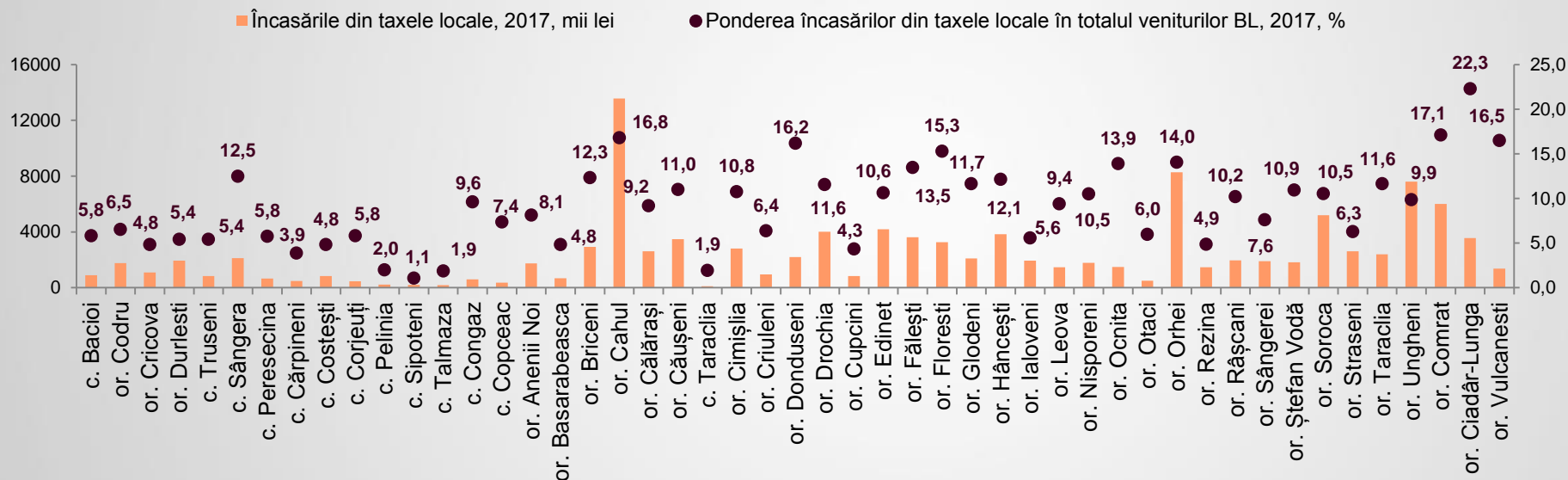


Figura 14. Încasările din taxele locale (axa din stânga) și ponderea acestora în totalul veniturilor bugetului local.

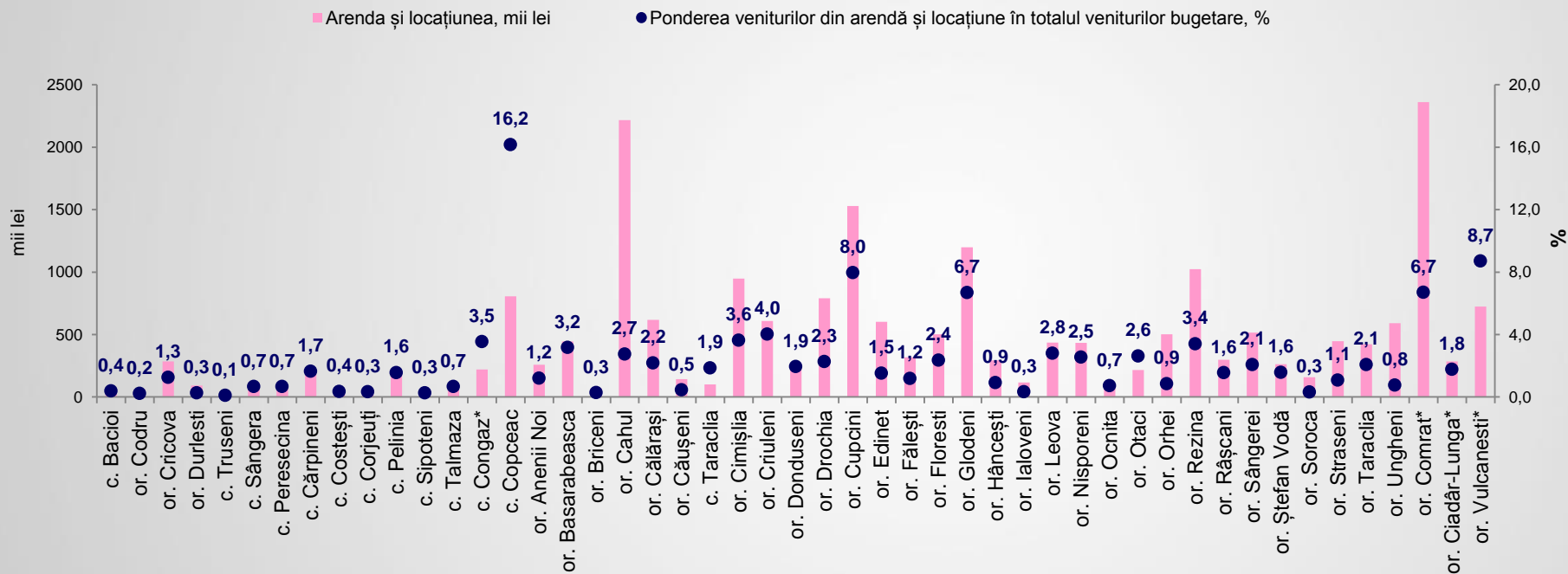


Figura 15. Încasările din arendă și locațiune în structura veniturilor bugetelor locale, 2017

Deși veniturile proprii reprezintă parametrul asociat cu descentralizarea financiară și independența autorităților APL, cea mai mare parte din totalul veniturilor bugetelor locale revine transferurilor de la Bugetul de stat.

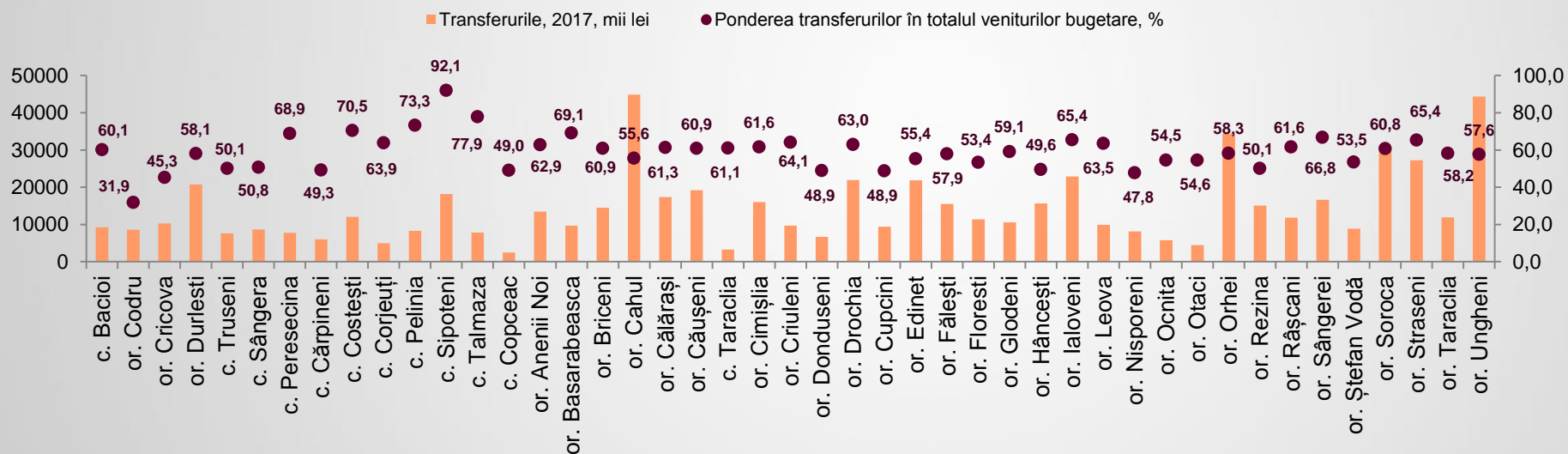


Figura 16. Transferurile de la bugetul de stat în totalul veniturilor bugetelor locale, 2017.

Existența unor categorii mult prea numeroase de transferuri în structura bugetelor locale care sunt explicate și reglementate prin diverse acte normative îngreunează considerabil evaluarea acestora, generând profunde confuzii și determină caracterul profund netransparent al alocării fondurilor publice.

Și mai netransparent este modul de alocare a transferurilor altele decât cele care se alocă din Bugetul de stat. LFP prevede că prin decizia autorităților reprezentative și deliberative, între bugetele UAT pot fi efectuate transferuri cu destinație specială în scopuri de interes comun.

193100 Transferuri primite între bugetele locale de nivelul II și bugetele locale de nivelul I în cadrul unei unități administrativ-teritoriale

193300 Transferuri primite între bugetele locale de nivelul I în cadrul unei unități administrativ-teritoriale

193400 Transferuri primite între instituțiile bugetelor locale de nivelul II și instituțiile bugetelor locale de nivelul I în cadrul unei unități administrativ-teritoriale

193600 Transferuri primite între instituțiile bugetelor locale de nivelul I în cadrul unei unități administrativ-teritoriale

193700 Transferuri primite între instituțiile din cadrul unui buget local de nivelul I

194100 Transferuri primite între bugetele locale de nivelul II și bugetele locale de nivelul I între diferite unități administrativ-teritoriale

194300 Transferuri primite între bugetele locale de nivelul I între diferite unități administrativ-teritoriale

194400 Transferuri primite între instituțiile bugetelor locale de nivelul II și instituțiile bugetelor locale de nivelul I între diferite unități administrativ-teritoriale

194600 Transferuri primite între instituțiile bugetelor locale de nivelul I între diferite unități administrativ-teritoriale

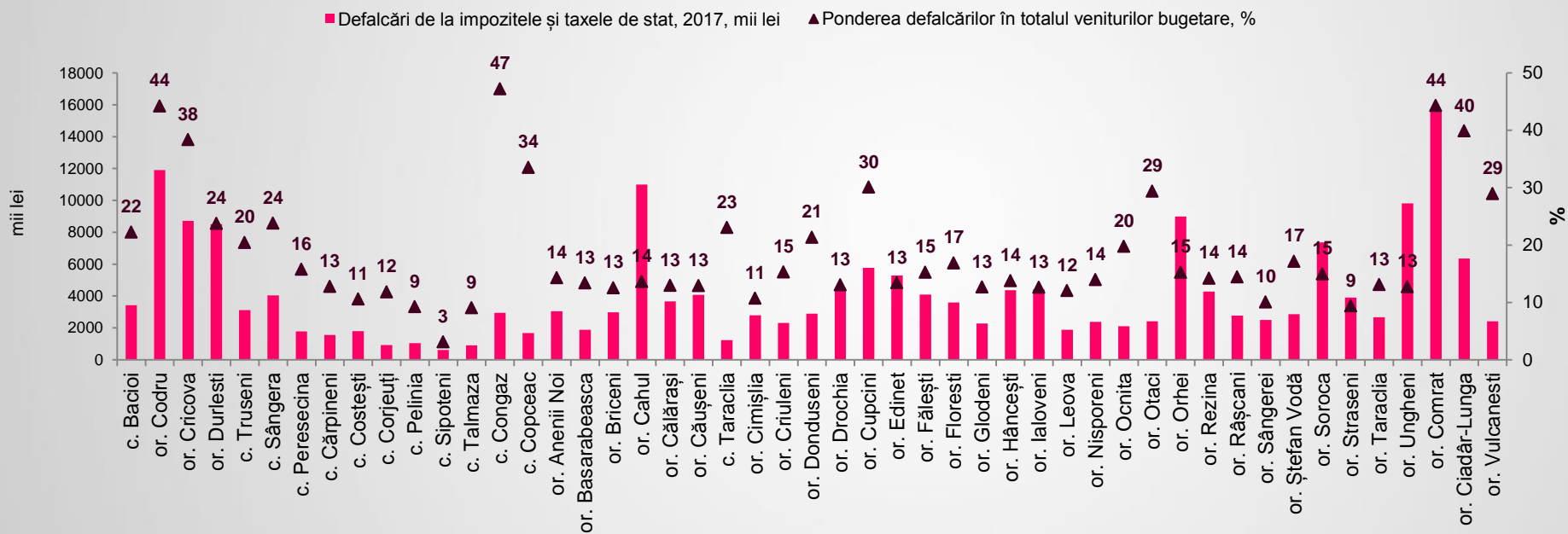


Figura 17. Veniturile BL din defalcările de la impozitele și taxele de stat, 2017.

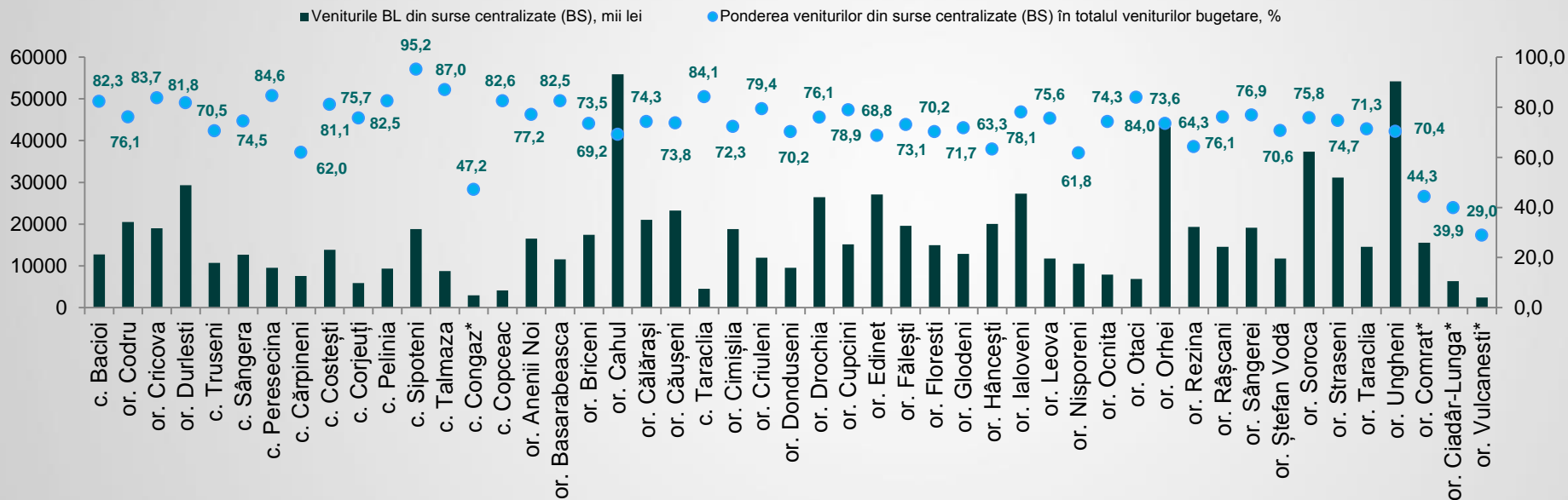


Figura 18. Veniturile bugetelor locale din sursele provenind de la Bugetul de stat (transferurile și defalcările de la impozitele de stat), 2017.

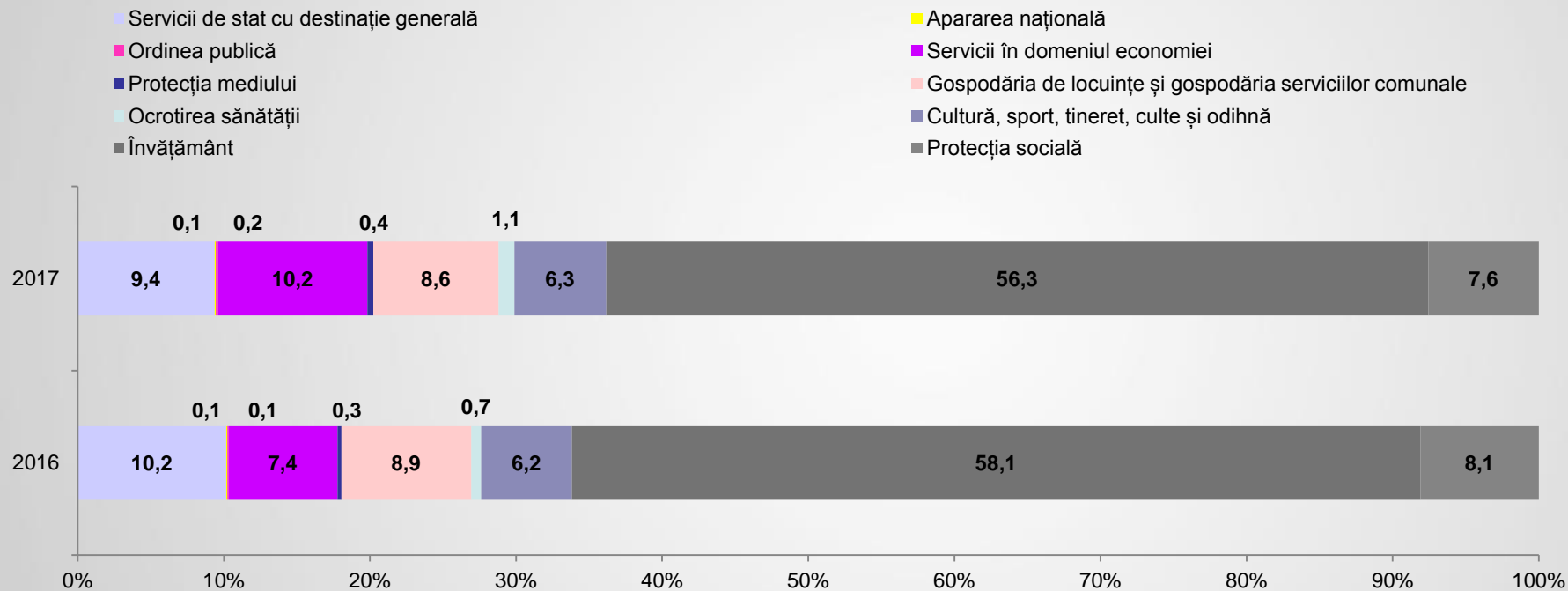


Figura 16. Cheltuielile bugetelor agregate ale UAT structurate conform grupelor funcționale, %, 2017.

Sursa: elaborat în baza informației MF.

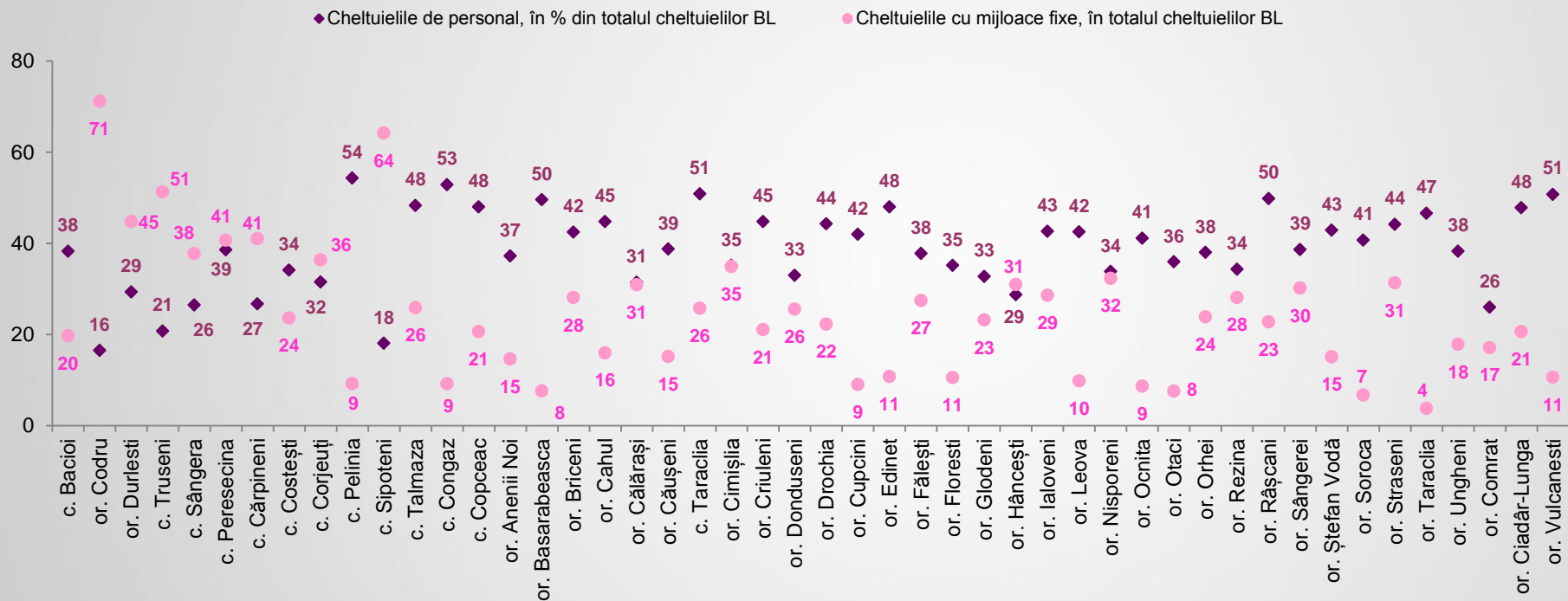


Figura 19. Cheltuielile de personal și cheltuielile cu mijloacele fixe, în % din totalul cheltuielilor bugetelor locale, 2017.

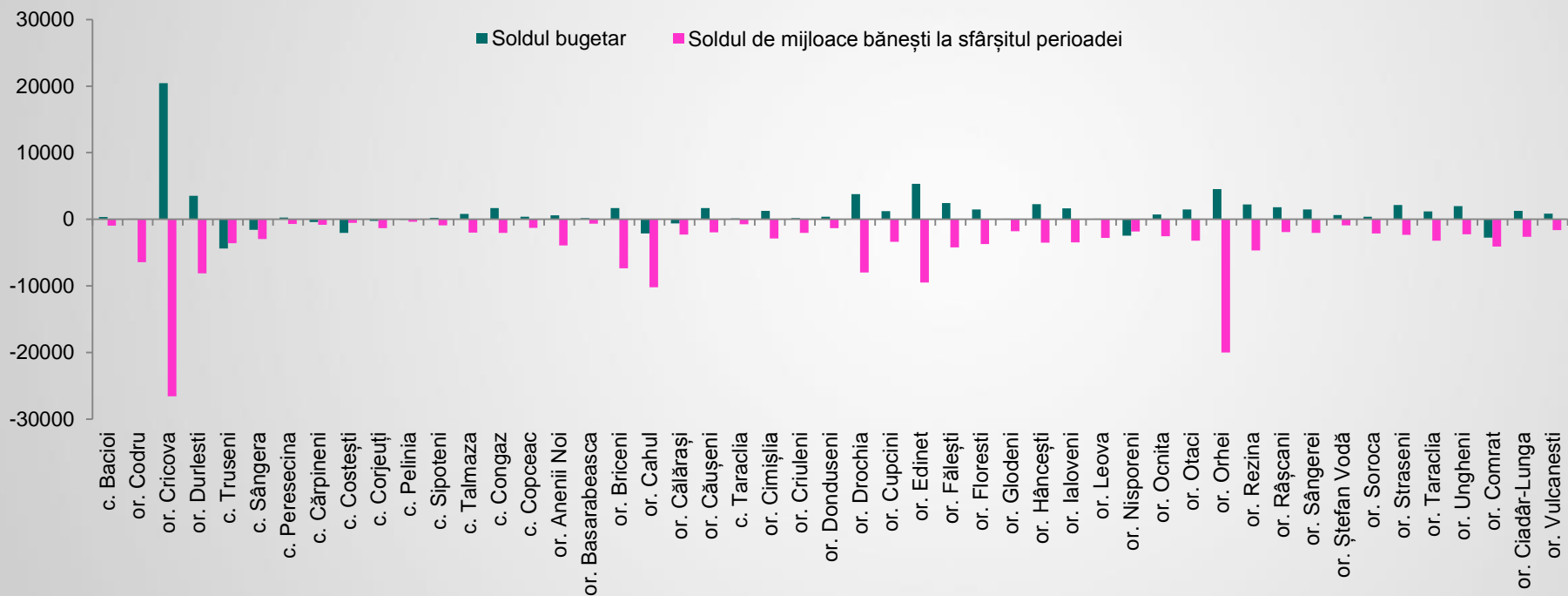


Figura 21. Soldul bugetelor locale și soldul de mijloace bănești la sfârșitul perioadei, 2017, mii lei.

10 dintre APL cuprinse în analiză și-au încheiat bugetele cu deficit bugetar, celelalte 40 - cu excedent.