

## **Aspecte problematice privind asigurarea financiară a autorităților administrației publice locale prin prisma Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020**

În vederea realizării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, în data de 20 decembrie 2017 Guvernul a aprobat modificările și completările operate în Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 (Hotărârea Guvernului RM nr. 573 din 6 august 2013).

Aspectele problematice în raport cu relațiile interbugetare au fost marcate de Strategie în anul 2013 după cum urmează: „dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior; ineficiența sistemului existent de transferuri care nu stimulează eforturile fiscale proprii ale autorităților administrației publice locale de colectare a impozitelor; volatilitatea sporită a sistemului de finanțe publice locale de la un an la altul”. Pentru a remedia aspectele susmenționate Guvernul a formulat o serie de obiective pe termen scurt și pe termen lung.

Primul obiectiv pe termen scurt a vizat reformarea sistemului de transferuri și impozite de reglementare, separarea bugetelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea. Dacă sistemul de alocare a transferurilor și de separare a bugetelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea a permis atingerea parțială a obiectivului stabilit, atunci eliminarea din sistem a surselor de reglementare a veniturilor bugetelor locale, și anume, a impozitului pe venitul din activitatea de întreprinzător, a condus la crearea unei noi probleme – creșterea dependenței bugetelor locale de bugetului de stat. Conform datelor Ministerului Finanțelor, până la adoptarea Strategiei, ponderea transferurilor în veniturile bugetelor locale constituia 44-46% (43,7% în anul 2013), iar în anul 2016 – 69%.

Al doilea obiectiv pe termen scurt se referea la consolidarea (fortificarea) bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor. Acest obiectiv a fost dificil de realizat din mai multe motive care nu depindeau de competența autorităților administrației publice locale. În primul rând, lista impozitelor și a taxelor locale nu era mare de la bunul început, iar în procesul de stabilire a ratelor impozitelor locale autoritățile publice locale urmau să țină cont de faptul ca aceste rate să nu depășească un anumit plafon. În al doilea rând, autoritățile locale nu au în componența surselor de venituri bugetare surse durabile de venituri cum sunt impozitele indirecte, dar nu cele directe (excepție făcând UTA Găgăuzia).

Obiectivul stabilit nu a putut fi realizat integral și din cauza că din categoria de impozite directe proprii – impozitul pe proprietate și taxele pentru resursele naturale depind integral de numărul de subiecți ai impunerii, precum și de capacitatea de plată a acestora. În orașele mici și în localitățile rurale doar bugetarii și pensionarii au sursă stabilă de venituri, însă cei din urmă sunt scutiți de plata impozitelor, precum și alte persoane. Concomitent, numărul de persoane apte de muncă – subiecți ai impunerii, se reduce din cauza tendinței durabile de mobilitate sau din cauza lipsei unui câștig stabil. Conform datelor Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, în anul 2016, mai mult de 25% din arieratele la bugetul public național reveneau bugetelor locale. Arieratele la impozitul pe proprietate au însumat 48,8 milioane lei. Impozitul pe venitul persoanelor fizice constituie principala sursă de venituri a bugetelor locale (după transferuri). În diferite perioade, ponderea acestor venituri în bugetele locale a oscilat între 50% și 60%. Cu toate acestea, impozitul pe venitul persoanelor fizice, în calitate de sursă de reglementare a veniturilor bugetelor locale, nu este defalcat integral în bugetele locale. Mai mult decât atât, persoanele fizice pot transfera până la 2% din acest impozit asociațiilor obștești. În anul 2016 persoanele fizice au transferat în susținerea organizațiilor obștești circa 2,8 milioane lei. În acest context, pe bună dreptate apare întrebarea, de ce măsurile de susținere din partea persoanelor fizice nu sunt aplicabile și în raport cu autoritățile locale, în calitate de sursă adițională de venituri a bugetelor locale. O astfel de practică se realizează cu

succes în Belarus, de exemplu. Statul ar putea identifica și alte forme de susținere a asociațiilor obștești, fără a aduce atingere sursei principale de venituri a bugetelor locale.

Referitor la persoanele care activează în sfera bugetară, contribuabili potențiali ai impozitului pe venitul persoanelor fizice și ai altor impozite la bugetele locale. Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în luna decembrie 2016 salariul mediu lunar pentru această categorie a constituit 4492,6 lei, iar în sectorul real – 6003 lei. După achitarea impozitelor și a altor plăți obligatorii, potrivit rezultatelor Cercetării bugetelor gospodăriilor casnice, realizate de Biroul Național de Statistică, în trimestrul III 2016 veniturile lunare disponibile au însumat în medie 2080,5 lei per capita, marcând o majorare cu 5,2% comparativ cu perioada corespunzătoare a anului precedent. În expresie reală (ținând cont de indicii de prețuri de consum), veniturile disponibile au rămas, practic, la nivelul anului 2015. Veniturile lunare disponibile ale populației din mediul rural au fost în medie de 1,3 ori mai mici sau cu 576,1 lei mai reduse decât veniturile populației urbane, constituind doar 1504.4 lei. În asemenea condiții autorităților publice locale le este dificil să-i motiveze pe cetățeni să-și onoreze voluntari obligațiile fiscale.

Obiectivul pe termen lung stabilit de Strategia adoptată în anul 2013 în domeniul relațiilor interbugetare vizează consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul autorităților administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice. Dat fiind faptul că obiectivul stabilit este unul global, se presupune că mijloacele pentru atingerea acestuia sunt prevăzute în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (nr. 181 din 25 iulie 2014). Însă realizarea acestui obiectiv în condițiile absenței motivării financiare a personalului, deficitului de cadre este imposibilă. Anume din acest motiv în versiunea actualizată a Strategiei din anul 2017 Guvernul a formulat următorul aspect problematic ce vizează activitatea autorităților administrației publice locale: „Lipsa performanței din domeniul managementului financiar al unităților administrativ-teritoriale, cauzate de insuficiența de personal, fluctuația înaltă a personalului, incapacitatea de recrutare a personalului cu competențe de bază în absența motivației financiare”.

Totuși, începând din anul 2015 întreținerea lucrătorilor administrației publice locale se produce din contul veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale, volumul cărora nu permite recrutarea unor specialiști calificați, mai mult decât atât, impune exercitarea funcțiilor prin cumul în scopul îndeplinirii obligațiilor funcționale, fapt ce contravine dispozițiilor Articolului 6 alineatul 2 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr.1253 din 16.07.1997.

Conform datelor Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, în anul 2016 în sfera bugetară, la capitolul salarizarea anumitor categorii de lucrători s-a conturat următoarea situație. Salariul mediu lunar al persoanelor care exercită funcții (activități) publice finanțate din bugetul de stat era de 1,2 – 1,9 ori mai mare decât salariile achitate din contul bugetelor locale. Ponderea salariului de bază în salariul mediu în funcție de sursa de finanțare a variat de la 55,88% până la 99.06%, ceea ce semnifică disponibilitatea sau absența sursei plăților de facilitare/stimulare.

#### **Salariile medii pentru diferite categorii de angajați pe domenii de activitate și ponderea salariului de bază din salariul total**

categorie de angajați /domeniu de activitate	Bugetul de stat		Bugetele locale	
	salariul mediu total, MDL	ponderea salariului de bază	salariul mediu total, MDL	ponderea salariului de bază

		<b>din salariul total, %</b>		<b>din salariul total, %</b>
<b>Persoane cu funcții de demnitate publică</b>	11707.21	77.12	6123.71	99.06
<b>Funcționari publici cu statut general</b>	7853.98	55.88	5369.95	69.03
<b>Post de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorității publice</b>	2917.28	68.95	2489.97	66.63

Mai mult decât atât, legislația prevede diverse metode aplicate în sistemul de premiere a funcționarilor publici. Astfel, în conformitate cu Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (nr. 355 din 25.12.2005), conducătorilor unităților bugetare li se acordă dreptul să premieze salariații, inclusiv din cota economisită din fondul de salarizare. Din acest motiv, conform tradiției multianuale, în cadrul organismelor de stat sunt păstrate posturi vacante. Concomitent, persoanele care ocupă posturi de conducere în cadrul administrației publice locale beneficiază de un premiu anual, cu condiția obținerii unor venituri suplimentare la buget și neadmiterii, la sfârșitul anului bugetar, a datoriilor creditoare cu termenul de achitare expirat.

Problema indicată în Strategia actualizată în anul 2017 este una nouă – lipsa mijloacelor financiare suficiente pentru remunerarea muncii, în timp ce obiectivul și măsurile pentru atingerea acestuia nu s-au modificat: „consolidarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor”, ceea ce nu poate fi realizat, în primul rând, în condițiile surselor (impozitelor) limitate, atribuite/alocate bugetelor locale. Practica internațională relevă faptul că printre sursele de reglementare ale bugetelor locale pot fi taxa pe valoarea adăugată și impozitul pe venitul din activitatea de întreprinzător, ceea ce le asigură autorităților locale o autonomie mai mare în soluționarea problemelor comunităților locale.

Referitor la soluționarea problemei conexe salarizării, aceasta nu poate fi soluționată în mod individual în lipsa unei viziuni strategice referitoare la sistemul de salarizare al sectorului bugetar și celui real. (Diferența dintre salariul minim al lucrătorilor sectorului bugetar și salariul minim garantat al lucrătorilor din sectorul real constituie 50%. În anul 2016 diferența dintre salariul minim achitat în sectorul bugetar și minimul de existență a atins 33%, ceea ce poate fi considerată o încălcare a dreptului la un trai decent).

Obiectivul pe termen lung prevăzut de Strategie a rămas intact: „Consolidarea managementului financiar la nivelul autorităților publice locale cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice”.

Peste câteva luni va fi demarat procesul de formare a bugetelor pe anul 2019. În acest context, autoritățile publice locale vor avea însărcinarea de a prezenta propuneri fundamentate și argumentate din punct de vedere economic cu privire la extinderea listei surselor de venit la bugetele locale, precum și referitoare la remunerarea muncii.

*Liliana Agarcova*  
*expert în finanțe publice și politici fiscale*