



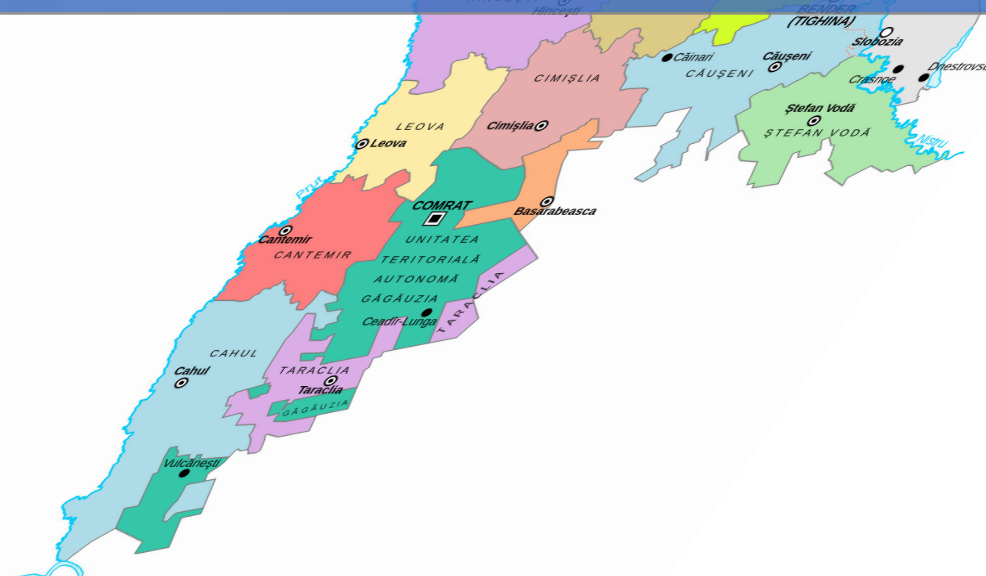
NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



Biblioteca IDIS „Viitorul”

FINANȚELE PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: *Probleme, constrângeri și perspective de raționalizare*



Chișinău, 2023

FINANȚELE PUBLICE LOCALE în REPUBLICA MOLDOVA:

***Probleme, constrângeri și perspective
de raționalizare***

Chișinău, 2023

Studiul este realizat în cadrul proiectului "Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova", implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) "Viitorul" și Coaliția pentru Descentralizare, cu sprijinul financiar oferit de National Endowment for Democracy (NED) din SUA.

Autor: Angela Secrieru

CUPRINS

SUMAR EXECUTIV	7
1. ARGUMENTAREA NECESITĂȚII DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE (EXTINDERII) PENTRU REPUBLICA MOLDOVA	8
2. EVALUAREA FINANTELOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	14
2.1. Constrângerile bugetare dure și disciplina fiscală – condiție primară pentru descentralizarea financiară	14
2.2. Caracteristica generală a Finanțelor Publice Locale.....	17
2.3. Veniturile proprii ale Bugetelor Locale	22
2.4. Transferurile și veniturile partajate	28
2.5. Cheltuielile publice locale	32
3. PERSPECTIVE DE RAȚIONALIZARE A FINANTELOR PUBLICE LOCALE ...	34
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	40
BIBLIOGRAFIE.....	43
ANEXE	45

Lista figurilor

Figura 1. Nivelul descentralizării financiare în Republica Moldova	10
Figura 2. Echilibrul fiscal vertical: ponderea veniturilor și a cheltuielilor publice locale în BPN, 2000-2021, în %	15
Figura 3. Evoluția veniturilor BL vsr. dinamica IPC.....	17
Figura 4. Dinamica veniturilor BL pe locuitor, lei.....	19
Figura 5. Contribuția BL1 și BL2 la formarea veniturilor BL pe locuitor, în %	19
Figura 6. Distribuția UAT de nivelul 2 după mărirea veniturilor Bugetelor Locale pe locuitor, anul 2021	20
Figura 7. Distribuția UAT de nivelul 1 după veniturile BL pe locuitor, anul 2021	21
Figura 8. Structura veniturilor BL, % (2016-2021)	23
Figura 9. Distribuția UAT de nivelul 1 după ponderea veniturilor fără transferuri și defalcări în totalul veniturilor BL, anul 2021	24
Figura 10. Impozitele pe proprietate și taxele locale, în % din veniturile BL agregate la nivel național	25
Figura 11. Veniturile provenind de la BS care alimentează BL, în mil. lei și în % din veniturile totale ale BL..	29
Figura 12. Structura cheltuielilor BL: aspectul economic, în %	32
Figura 13. Structura cheltuielilor BL: aspectul funcțional, în %	33
Figura 14. Relația dintre ponderea cheltuielilor și activelor nefinanciare aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor și activelor nefinanciare ale BL1 (variabila dependentă) și numărul populației (variabila independentă), anul 2021	34
Figura 15. Repartizarea UAT de nivelul 1 după ponderea CANF aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul CANF ale BL1, anul 2021	35
Figura 16. Cheltuielile aferente SSDG în mii lei și ponderea cheltuielilor aferente SSDG în totalul CANF în % la nivelul bugetelor locale de nivelul 2, anul 2021	36
Figura 17. Repartizarea UAT de nivelul 1 după raportul dintre veniturile bugetelor locale fără transferuri și defalcări / Cheltuielile și activele nefinanciare aferente serviciilor de stat cu destinație generală, lei, anul 2021.....	38
Figura 1A. Decalajele fiscale verticale corespunzătoare țărilor OCDE (în procente din cheltuielile proprii subnaționale, date din 2016 sau cele mai recente date disponibile)	46
Figura 2A. Veniturile Bugetelor UAT de nivelul 2 în mii lei și ponderea veniturilor fără transferuri și defalcări în totalul veniturilor BL în %, anul 2021	48
Figura 3A. Veniturile Bugetelor UAT de nivelul 2 pe locuitor, mii lei, anul 2021	49
Figura 4A. Veniturile Bugetelor Locale de nivelul 2, anul 2021: total și pe locuitor, mii lei	50
Figura 5A. Cheltuielile și activele nefinanciare aferente Bugetelor Locale de nivelul 2, anul 2021: total și pe locuitor, mii lei	59
Figura 6A. Raportul dintre Veniturile și CANF Bugetelor Locale de nivelul 2, anul 2021, unități	60

Lista tabelelor

Tabelul 1. Îngrijorările și regretele exprimate de CALRCE în legătură cu Articolul 109 din Carta Europeană a Autonomiei Locale	9
Tabelul 2. Cheltuielile nediscreționare în totalul cheltuielilor și activelor nefinanciare aferente Bugetului Public Național al Republicii Moldova	13
Tabelul 3. Nivelul de autonomie financiară al APL în Republica Moldova	26
Tabelul 4. Evoluția transferurilor în totalul veniturilor Bugetelor Locale agregate	28
Tabelul 5. Evoluția defalcărilor de la impozitele și taxele de stat în totalul veniturilor Bugetelor Locale agregate	29
Tabelul 6. Relația dintre încasările din taxa pentru amenajarea teritoriului și contingentul IVPF	31
Tabelul 7. Conținutul Funcției bugetare „Servicii de stat cu destinație generală” din cadrul bugetelor locale de nivelul 2 (anul 2021)	37
Tabelul 1A. Descentralizarea părții de venituri (veniturile proprii ale guvernelor subnaționale ca parte din veniturile guvernului general)	45
Tabelul 2A. Sursele de venituri pentru bugetele locale	47
Tabelul 3A. Dinamica veniturilor Bugetelor locale de nivelul 2 agregate la nivelul național, în % față de anul precedent.....	51
Tabelul 4A. Structura veniturilor Bugetelor locale de nivelul 2 agregate la nivelul național, în % din total	52
Tabelul 5A. Dinamica veniturilor Bugetelor locale de nivelul 1 agregate la nivelul național, în % față de anul precedent.....	53
Tabelul 6A. Structura veniturilor Bugetelor locale de nivelul 1 agregate la nivelul național, în % din total	54
Tabelul 7A. Structura transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 2 consolidate, pe tipuri de transferuri, în %	55
Tabelul 8A. Dinamica transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 2 consolidate, pe tipuri de transferuri, în % față de anul precedent (anul precedent=100%)	56
Tabelul 9A. Structura transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 1 consolidate, pe tipuri de transferuri, în %	57
Tabelul 10A. Dinamica transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 1 consolidate, pe tipuri de transferuri, în % față de anul precedent (anul precedent=100%)	58
Tabelul 11A. Ponderea cheltuielilor pentru serviciile publice generale în totalul CANF, în %	61
Tabelul 12A. UAT de nivelul 1 ale căror APL au înregistrat o valoare > 1 la raportul Veniturile bugetare fără transferuri și defalcări de la veniturile de stat / Cheltuielile și activele nefinanciare aferente SSDG, în anul 2021.....	62

Lista abrevierilor

APC	-	Administrația publică centrală
APL	-	Administrația publică locală
APL I	-	Administrația publică locală de nivelul întâi (sate, comune, orașe)
APL II	-	Administrația publică locală de nivelul doi (raioane, mun. Chișinău, Bălți)
BL I	-	Buget local de nivelul I
BL II	-	Buget local de nivelul II
BNS	-	Biroul Național de Statistică
BPN	-	Bugetul Public Național
BS	-	Bugetul de Stat
BUAT	-	Bugetul unității administrativ-teritoriale
BUAT1	-	Bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul I
BUAT2	-	Bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul II
CALRCE	-	Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei
CANF	-	Cheltuieli și active nefinanciare
CBTM	-	Cadrul bugetar pe termen mediu
CEAL	-	Carta Europeană a Autonomiei Locale
CF	-	Codul fiscal
FMI	-	Fondul Monetar Internațional
FPL	-	Finanțele publice locale
IPC	-	Indicele prețurilor de consum
IVPF	-	Impozitul pe venitul persoanelor fizice
LFPL	-	Legea privind finanțele publice locale
MF	-	Ministerul Finanțelor
MFPL	-	Managementul finanțelor publice locale
PIB	-	Produsul intern brut
PPP	-	Parteneriat Public Privat
SND	-	Strategia Națională de Descentralizare
SSDG	-	Servicii de stat cu destinație generală
UAT	-	Unitate administrativ-teritorială
UAT1	-	Unitate administrativ-teritorială de nivelul I
UAT2	-	Unitate administrativ-teritorială de nivelul II
UE	-	Uniunea Europeană
UTASJS	-	Unitate teritorială autonomă cu statut juridic special
TDG	-	Transferuri cu destinație generală
TDS	-	Transferuri cu destinație specială
VMS	-	Valori mobiliare de stat

SUMAR EXECUTIV

Autonomia locală, o trăsătură centrală a administrației publice locale, este din ce în ce mai valorizată în ultimele decenii. Într-adevăr, reformele care promovează descentralizarea, transferând puterea și responsabilitatea politică la nivelurile de guvernare cele mai apropiate de cetățeni, s-au răspândit treptat în întreaga lume începând cu anii 1980. Atât autonomia locală, cât și descentralizarea au fost recomandate de multe instituții europene și internaționale importante ca instrumente cheie de „bună guvernare”.

Consiliul Europei a adoptat în 1985 Carta Europeană a Autonomiei Locale (CEAL)¹, instrument juridic internațional care asigură protecția, evaluarea și promovarea principiilor descentralizării și autonomiei locale. Acest plan ambițios „presupune existența unor autorități locale înzestrate cu organe decizionale constituite democratic și care beneficiază de un grad mare de autonomie în ceea ce privește competențele lor, modalitățile de exercitare a acestora și mijloacele necesare îndeplinirii misiunii lor”. În acest sens, descentralizarea financiară, în calitate de soluție de creștere și consolidare a autonomiei financiare, reprezintă un subiect de maximă importanță.

Autonomia financiară a autorităților APL din Republica Moldova este limitată. Centralizarea financiară, manifestată prin restrângerea ponderii veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare și creșterea concomitentă a ponderii transferurilor, cunoaște proporții din ce în ce mai pronunțate și alarmante.

Prezentul studiu își propune să formuleze argumentele care susțin necesitatea descentralizării financiare pentru cazul Republicii Moldova, să evalueze finanțele publice locale din perspectiva autonomiei financiare și să formuleze perspectivele de raționalizare a finanțelor publice locale.

Concluzia generală enunțată în studiu este că măsurile care sunt destinate să îmbunătățească autonomia financiară a autorităților APL nu pot fi concepute și implementate izolat, fără o viziune strategică consecventă. Mai mult ca atât, acestea nu pot evita necesitatea reformării administrației publice locale și a organizării administrativ-teritoriale raționale a Republicii Moldova. În scopul asigurării premiselor pentru creșterea eficienței gestiunii finanțelor publice locale, se impune dezvoltarea și consolidarea capacității administrative a UAT din Republica Moldova prin municipalizare și „amalgamarea” benevolă a UAT. În același timp, în condițiile unui nivel critic insuficient de democratizare a societății și de dezvoltare economică în Republica Moldova, se impune reconsiderarea tratamentului fiscal diferențiat și favorizant, promovat prin Legea finanțelor publice locale în cazul UTA Găgăuzia, pe de o parte, și celelalte UAT de nivel 2, pe de altă parte.

Metodologia la care s-a apelat în decursul realizării studiului a încorporat un vast arsenal de diverse instrumente de cercetare: studiul monografic, analiza comparativă, analizele statistice retrospective etc.

Baza informațională a studiului o constituie datele statistice oferite de Biroul Național de Statistică, Ministerul Finanțelor, Banca Națională a Moldovei, bazele de date Eurostat etc.

¹ Republica Moldova a semnat Carta Europeană a Autogovernării Locale pe 2 mai 1996 și a ratificat-o în întregime pe 2 octombrie 1997. Carta a intrat în vigoare în Republica Moldova pe 1 februarie 1998.

1. ARGUMENTAREA NECESITĂȚII DESCENTRALIZĂRII FINANCIARE (EXTINDERII) PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Cel puțin următoarele argumente susțin demersul de descentralizare financiară în Republica Moldova:

a) Deși autonomia financiară limitată a autorităților APL din Republica Moldova reprezintă o îngrijorare și un regret accentuat în toate recomandările formulate de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europe (CALRCE), acest aspect rămâne permanent ignorat la nivelul APC, indiferent de natura partidelor aflate la guvernare.

Autonomia locală reprezintă condiția necesară a capacității reprezentanților locali de a răspunde cerințelor, nevoilor și problemelor cetățenilor. În consecință, autoguvernarea locală permite furnizarea eficientă a serviciilor publice, ceea ce ajută la legitimarea administrației locale. Din această perspectivă, cu cât autonomia de care se bucură este mai mare, cu atât responsabilitatea, receptivitatea și responsabilitatea lor ar trebui să fie, de asemenea, mai mari.

CEAL explică autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a autorităților APL de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice. Competențele atribuite autorităților APL trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege. În cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională autoritățile APL trebuie să beneficieze,

pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale. Autoritățile APL trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile ce le privesc în mod direct.

În corespundere cu aceste prevederi, CEAL formulează următoarele reguli pentru APC referitoare la reglementarea, formarea și gestionarea resurselor financiare ale autorităților APL:

- În cadrul politicii economice naționale, autoritățile APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor;
- Resursele financiare ale autorităților APL trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege;
- Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților APL trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale;
- Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile APL trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora;
- Protejarea UAT cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea

de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartitiei inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă;

- Autoritățile APL trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite ce le revin;
- Subvențiile alocate UAT trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților APL în domeniul lor de competență;

- În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile APL trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

În același timp, *Constituția Republicii Moldova*¹, legea supremă a societății și a statului², formulează în articolul 109 principiile de bază ale APL: administrația publică în UAT se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților APL și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Modalitatea în care Republica Moldova respectă aceste principii este reflectată în recomandările CALRCE (Tabelul 1).

Tabelul 1. Îngrijorările și regretele exprimate de CALRCE în legătură cu Articolul 109 din Carta Europeană a Autonomiei Locale

Recomandarea:	Repartizarea neclară a competențelor și responsabilităților între nivelurile APL și între APC și APL	Dezechilibrul major dintre responsabilitățile APL și resursele alocate acestora	Autonomie financiară limitată	Resursele autorităților locale provin în principal din transferuri	Modul neclar și netransparent de redistribuire a resurselor financiare de la nivelul APC către APL, în special a transferurilor	Deciziile autorităților APL privind MFPL sunt supuse aprobării de către autoritățile APC sau raionale	Randamentul fiscal redus al taxelor locale	SND implementată în mică măsură	Recomandările CALRCE nr. 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018) nu au fost pe deplin implementate	Sistemul fiscal local este foarte slab	Lipsa delimitării adecvate a terenurilor municipale de terenurile proprietate privată sau de stat determină imposibilitatea evaluării terenurilor în scopuri fiscale	Nu există mecanisme lucrative de consultare între APC și APL, inclusiv pe probleme financiare
Rec 179 (2005)			✓	✓	✓	✓	✓					
Rec 322 (2012)	✓	✓	✓		✓	✓	✓					
Rec 436 (2019)		✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓

Sursa: Elaborat de autoare în baza Recomandărilor CALRCE.

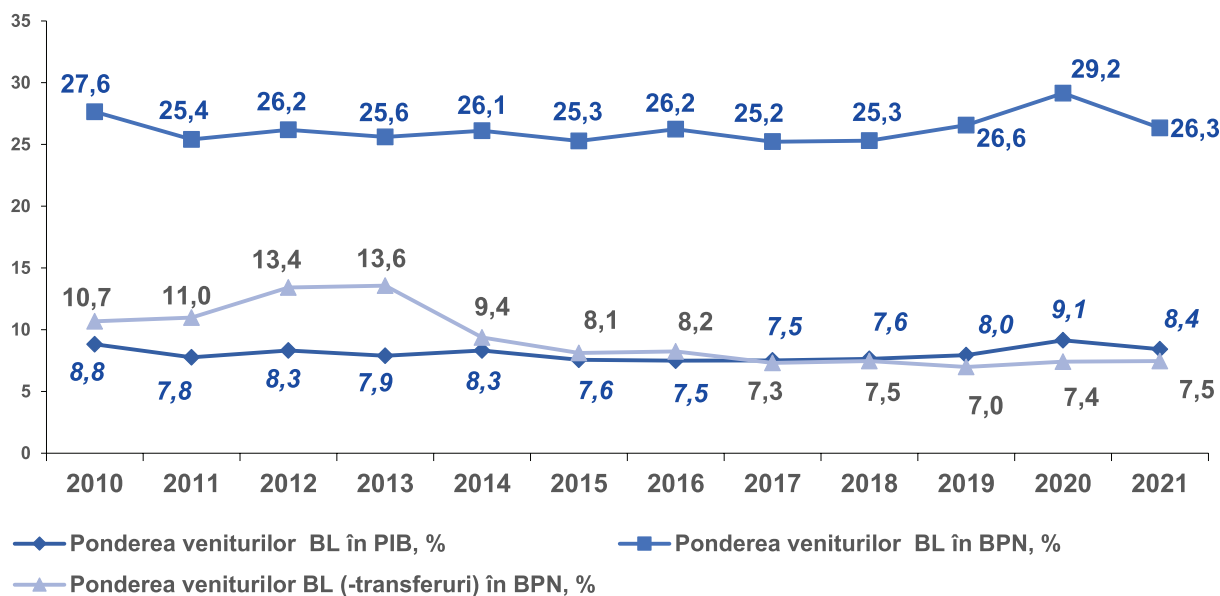
¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro (art. 7)

Astfel, după cum urmează din Tabelul 1, Recomandările CALRCE conțin îngrijorările acestui for în legătură cu tendințele de recentralizare și nivelul scăzut al democrației locale în Republica Moldova, inclusiv autonomia fiscală și resursele autorităților locale foarte limitate, dependente de transferurile și subvențiile de stat. Deși îngrijorarea referitoare la autonomia financiară limitată a APL din Republica Moldova este prezentă, începând cu anul 2005, în toate Recomandările CALRCE, situația în acest domeniu nu numai că nu cunoaște ameliorări, dar din potrivă, înregistrează regrese. Această evoluție sugerează concluzia despre lipsa pârghiilor eficiente la nivelul APL, asociațiilor autorităților locale, societății civile din Republica Moldova de a determina autoritățile APC să se dezică de practica tratării APL și a finanțelor publice locale în calitate de instrumente în a-și asigura avantaje concurențiale în campaniile politice electorale.

b) Atunci când gradul descentralizării fiscale este considerat scăzut, autoritățile centrale ar trebui să considere, în colaborare cu autoritățile locale, mijloacele de creștere a proporției veniturilor fiscale proprii ale APL și veniturile locale transferate printr-o lege permanentă, fără a crește neapărat presiunea fiscală totală¹. Următorii parametri pot fi folosiți pentru a determina acest grad: raportul dintre veniturile fiscale ale APL și veniturile fiscale guvernamentale totale; raportul dintre veniturile fiscale locale și totalul resurselor locale; raportul dintre veniturile fiscale și transferurile de la stat și alte autorități publice; raportul dintre veniturile locale proprii și PIB; raportul dintre resursele maxime și resursele minime pe care autoritățile le pot genera prin modificarea ratelor de impozitare locale în cadrul aranjamentelor permise de lege.

Figura 1. Nivelul descentralizării financiare în Republica Moldova



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

¹ Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, p. 16.

Analiza evoluției acestor indicatori pentru cazul Republicii Moldova (Figura 1) demonstrează creșterea continuă a gradului de centralizare fiscală. Această tendință impune formularea concluziei, că *în condițiile în care gradul de descentralizare fiscală cunoaște o reducere pronunțată, autoritățile publice centrale, în colaborare cu autoritățile APL, trebuie să pună la punct măsuri corective care să extindă descentralizarea fiscală.*

Parțial, creșterea gradului de centralizare financiară se explică prin sporirea, în structura bugetelor locale, a părții de venituri care provin de la bugetul de stat, și anume – a transferurilor și defalcărilor de la impozitele și taxele de stat. Menționăm în acest sens, că începând cu 1 ianuarie 2020, cotele defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice s-au modificat după cum urmează:

- pentru bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion (municipiilor-reședință de raion) – 100% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
- pentru bugetele orașelor-reședință de raion, bugetele municipiilor-reședință de raion – 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
- pentru bugetul municipal Bălți: 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
- pentru bugetul municipal Chișinău: 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
- pentru bugetele raionale: 25% din volumul total colectat pe teritoriul orașelor-reședință de raion și municipiilor-reședință de raion.

Aceste modificări, alimentând bugetele locale cu venituri suplimentare, au condus la creșterea

ponderii veniturilor centralizate (de la bugetul de stat).

În același timp, creșterea veniturilor centralizate nu a fost însoțită de intensificarea eforturilor APL de sporire a părții de venituri proprii, deși formula de calcul a transferurilor cu destinație generală stimulează acest lucru.

Tabelul 1A din Anexe prezintă dinamica procesului de descentralizare în unele țări, măsurată pe partea de venituri cu ajutorul raportului dintre veniturile proprii ale guvernelor subnaționale și totalul veniturilor guvernului general. Din datele prezentate urmează concluzia, că țările incluse în analiză se caracterizează prin diferite grade de descentralizare financiară. Trecând peste factorii ce explică aceste diferențe (modelul de organizare administrativă a statelor, tradiții, preocupările de eficiență, nivelul de dezvoltare economico-socială etc.) tendința generală care se observă este că, cu câteva excepții, la nivelul țărilor examinate, gradul de descentralizare financiară este relativ stabil. Stabilitatea reprezintă o premisă de bază pentru eficiența sistemului de MFP, guvernele îngrijindu-se insistent să asigure această condiție. Cele mai profunde evoluții, cu impact negativ asupra proceselor democratice la nivel național și local, sunt înregistrate în cazul a două țări: Ungaria și Republica Moldova. Aceste evoluții reflectă restrângerea considerabilă a gradului de descentralizare financiară: în cazul Ungariei – de 2,3 ori, în cazul Republicii Moldova – de 2,1 ori.

c) O descentralizare fiscală bine proiectată și implementată, inclusiv repartizarea responsabilităților pe partea de cheltuieli, alocarea surselor de venituri pentru guvernele subnaționale (APL), transferurile fiscale interguvernamentale și politicile locale de îndatorare, poate sprijini reducerea sărăciei. În același timp, un program de descentralizare prost conceput poate fi

dăunător pentru obiectivul de combatere a sărăciei. Literatura de specialitate care abordează problematica federalismului fiscal susține că multe, dacă nu în majoritate servicii publice strâns asociate cu reducerea sărăciei sunt considerate a fi cel mai bine livrate de către guvernele locale.

Studiile asupra incidenței (care examinează beneficiarii serviciilor publice) demonstrează că anumite sectoare, cum ar fi educația și unele servicii publice de sănătate, sunt printre domeniile cele mai indicate în combaterea sărăciei¹. Cu toate acestea, două lucruri tind să varieze foarte mult în politicile de descentralizare fiscală în diferite țări.

Primul este reprezentat de gradul de responsabilitate locală pentru sectoarele sociale (educație, sănătate, asistență socială). Dacă livrările sectorului social nu sunt devolute în proporție extinsă la nivel local, este foarte puțin probabil ca descentralizarea fiscală să poată avea un impact semnificativ asupra reducerii sărăciei.

Al doilea sugerează că legătura dintre disponibilitatea resurselor locale și efectele furnizării serviciilor nu este neapărat uniformă în funcție de regiuni și guvernele locale². Acest lucru se explică prin faptul că unele guverne locale (APL) utilizează resursele aflate la dispoziția lor mai eficient decât altele, subliniind, astfel, importanța participării locale și a responsabilității locale în asigurarea bunurilor și serviciilor publice pentru săraci³.

În contextul unei economii cu resurse limitate,

cum este cea a Republicii Moldova, eradicarea sărăciei necesită programe de cheltuieli publice pentru a furniza servicii publice și cvasi-publice, pe de o parte, și transferuri directe orientate spre cei săraci, pe de altă parte. În executarea programelor de cheltuieli care să consolideze creșterea, atât eficiența alocativă, cât și eficiența tehnică a cheltuielilor publice este importantă.

Astfel, alocarea eficientă a cheltuielilor publice în sensul furnizării cost-eficiente a serviciilor publice și livrării adaptate a acestor servicii la preferințele diversificate ale diferitelor secțiuni de populație sunt componente importante ale unei strategii eficiente de reducere a sărăciei.

În cele din urmă, pentru a fi cost-eficiente, este necesar ca politicile puse în aplicare pentru a asigura drepturile de consum ale săracilor să fie bine ținute.

d) În condițiile în care guvernul central nu este în măsură, din motive obiective și subiective, să extindă mărimea cheltuielilor publice pentru a presta servicii publice diversificate, calitative și la costuri raționale, în corespundere cu cerințele pieței, devine necesară și indicată extinderea în Republica Moldova a proceselor de localizare, inclusiv prin descentralizare fiscală și atragerea sectorului privat la prestarea serviciilor publice (incl. PPP). Un aspect important al alocării cheltuielilor publice este *flexibilitatea*. Guvernele, în scopul protejării împotriva șocurilor, trebuie să dispună de suficientă flexibilitate în deciziile lor alocative anuale.

Dacă unele poziții de cheltuieli sunt protejate (nediscreționare⁴) și dacă ponderea cheltuielilor nediscreționare în totalul cheltuielilor este ridicată, ajustarea în perioade adverse poate deveni dificilă sau poate reduce disproportional cheltuielile neprotejate, care sunt importante pentru creșterea pe termen lung. În Republica

¹ Martinez-Vazquez, J., *The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit*. International Studies Program Working Paper Series 01-10, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2001.

² Hoffman B., Guerra S. C., *Fiscal Disparities in East Asia: How Large and do They Matter?* In *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Washington, DC., 2004.

³ *Fiscal Decentralization and Poverty Reduction: A Primer*. UNDP, 2005.

⁴ Cheltuielile nediscreționare cuprind cheltuielile de personal și plățile aferente serviciului datoriei publice.

Tabelul 2. Cheltuielile nediscreționare în totalul cheltuielilor și activelor nefinanciare aferente Bugetului Public Național al Republicii Moldova

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Iulie 2022	August 2022
Cheltuieli de personal, mil. lei	10 966,6	12 505,4	13 733,1	15 649,0	17 214,4	18 775,6	12 464,9	13 880,0
Prestații sociale, mil. lei	16 404,1	17 964,5	19 949,0	22 302,6	25 007,9	28 187,0	21 076,5	23 890,9
Dobânzi, mil. lei	1 811,7	1 959,1	1 525,9	1 641,1	1 706,7	1 941,1	1 310,9	1 496,1
Cheltuieli nediscreționare, mil. lei	29 182,4	32 429,0	35 208,0	39 592,7	43 929,0	50 924,7	34 852,3	42 601,7
Rambursare împrumuturi, răscumpărare VMS, mil. lei	1 835,0	1 421,9	2 002,5	2 207,9	2 405,6	2 493,9	3 222,5	3 334,7
Ponderea cheltuielilor nediscreționare în totalul cheltuielilor și activelor nefinanciare, %	64,0	62,1	62,4	63,4	63,2	65,1	72,3	71,2

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor. Disponibil pe: <https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale/>

Moldova, ponderea cheltuielilor nediscreționare în totalul cheltuielilor publice înregistrează în perioada 2019-august 2022 o tendință de creștere, depășind 71%, cu perspectiva pronunțată de intensificare a acestei evoluții sub impactul consecințelor agresiunii militare a Rusiei împotriva Ucrainei (Tabelul 2). Reducerea flexibilității cheltuielilor BPN reprezintă un argument important în favoarea extinderii descentralizării financiare.

e) Descentralizarea financiară, prin aranjamente asimetrice, cu condiția că este reușit proiectată și implementată, poate reprezenta un instrument util în asigurarea autonomiei teritoriale pentru grupurile etnice minoritare. Totodată, numeroase studii care abordează această problemă identifică și consecințe nefavorabile puternice ale aplicării necorespunzătoare a descentralizării financiare în soluționarea conflictelor interetnice, în special în țările cu nivele reduse de democratizare a societății⁵.

⁵ Tranchant, J. P., Does Fiscal Decentralization Dampen

Descentralizarea poate soluționa probleme legate de diversitate, oferind grupurilor concentrate teritorial puterea de a lua propriile decizii cu privire la subiectele care le interesează cel mai mult. În același timp, opoziții descentralizării susțin că descentralizarea dezvoltă o mentalitate federalistă, subminând eforturile de construire a unității și identității naționale. Descentralizarea poate determina grupuri fragile să dorească din ce în ce mai multă autonomie. Cu mai multă putere financiară și independență, zonele descentralizate își pot da seama că își pot gestiona afacerile mai bine pe cont propriu. Descentralizarea poate oferi liderilor subnaționali experiență în guvernare. La nivel mondial, câteva regiuni descentralizate și-au anunțat independența după ce au înființat mai întâi propriile instituții descentralizate.

All Ethnic Conflicts? The heterogeneous Impact of Fiscal Decentralization on Local Minorities and Local Majorities, Munich Personal RePEc Archive, 2010. Faguet, J.-P., Fox, A. M., Poeschl, C. Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state. Department of International Development, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2014.

2. EVALUAREA FINANTELOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

2.1. Constrângerile bugetare dure și disciplina fiscală – condiție primară pentru descentralizarea financiară

Proiectarea aranjamentelor fiscale interguvernamentale este unul din domeniile cele mai complexe ale finanțelor publice, din moment ce cuprinde o serie de probleme de politică și presupune consolidare instituțională, necesitând o coordonare și secvențiere atentă și fiind, în același timp, influențată puternic de factori istorici, politici, sociali și economici.

Ritmul descentralizării financiare trebuie să fie cât mai mult posibil legat de capacitatea APL de a realiza eficient funcțiile care le-au fost atribuite. Aceasta implică ca devoluția¹ crescândă a funcțiilor de cheltuieli:

- să fie condiționată de conformarea APL la setul minim de cerințe de Management financiar public;
- să fie realizată cu viteză diferită, odată ce capacitatea diferă printre APL (aranjamente asimetrice).

Impactul operațiunilor fiscale subnaționale asupra disciplinei financiare nu depinde numai de ponderea acestor operațiuni în totalul cheltuielilor și veniturilor, dar și de modalitatea în care acestea sunt finanțate.

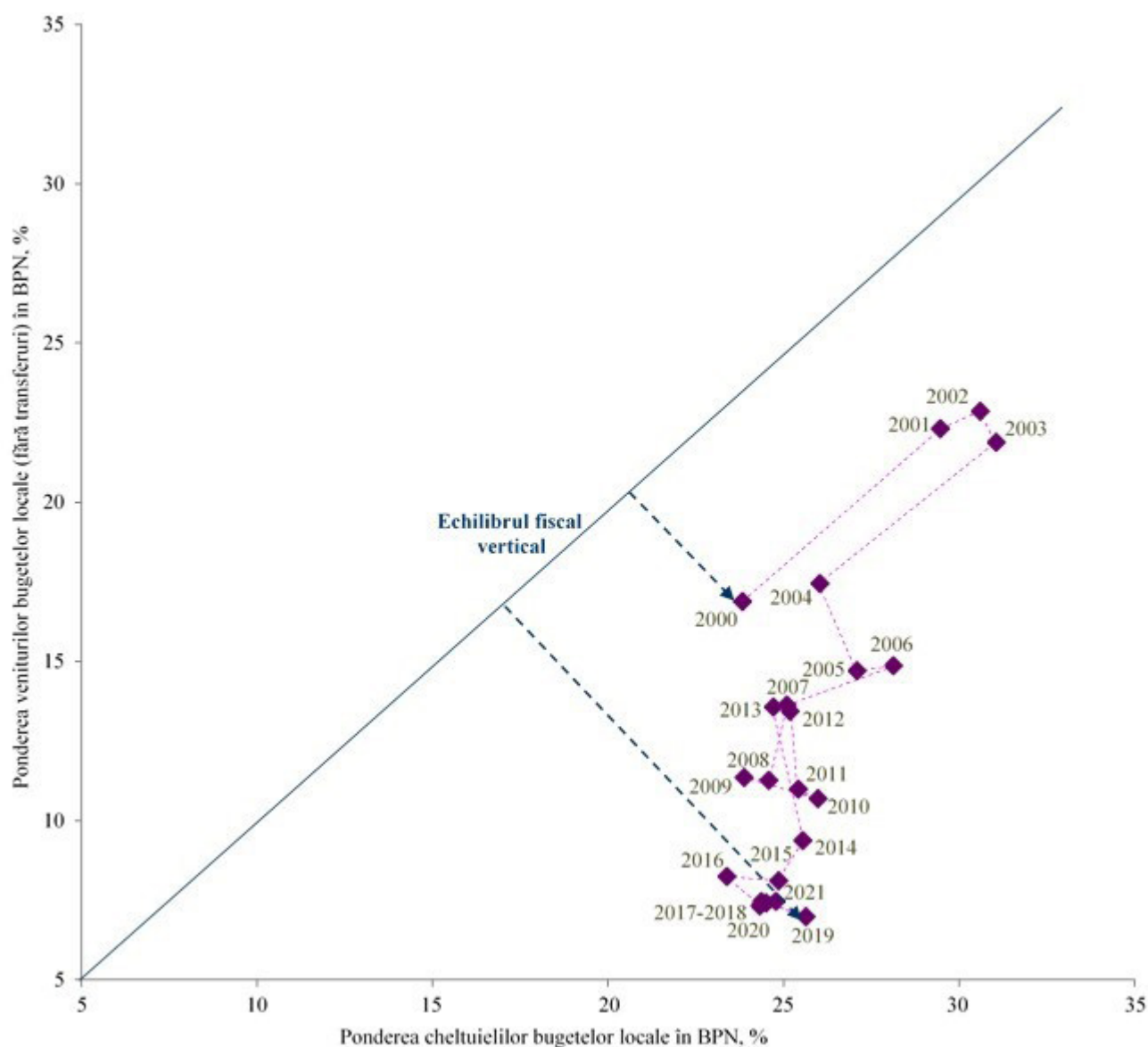
¹ Transferul sau delegarea puterii la un nivel inferior, în special, de către administrația centrală către administrația locală sau regională.

În acest context, se evidențiază rolul pe care îl joacă transferurile de la guvernul central (APC) în conturarea stimulentei la nivel subnațional (APL).

Această problemă este foarte relevantă, odată ce, practic în toate țările, ponderea cheltuielilor subnaționale este mai mare comparativ cu ponderea veniturilor subnaționale în bugetul guvernului central, transferurile de la guvernul central fiind necesare pentru a acoperi dezechilibrele fiscale verticale (Figura 1A din Anexă). Figura 2 demonstrează existența în Republica Moldova a unor dezechilibre fiscale verticale pronunțate. În plus, observăm că în perioada 2017-2021, față de anii incluși în analiză (2000-2019), dezechilibrul fiscal vertical s-a extins considerabil. Cel mai favorabil pentru autonomia financiară locală a fost segmentul temporal 2001-2003.

Impactul asupra disciplinei fiscale și calitatea politicii fiscale sunt principalele probleme cu care se confruntă țările care intenționează să implementeze reforme vizând descentralizarea fiscală. O condiție necesară, dar nu și suficientă pentru disciplina fiscală este corespunderea ex ante a responsabilităților de cheltuieli cu resursele globale la fiecare nivel de guvernare. Prin

Figura 2. Echilibrul fiscal vertical: ponderea veniturilor și a cheltuielilor publice locale în BPN, 2000-2021, în %



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

urmare, o secvențiere adecvată a descentralizării impune ca devoluția responsabilităților de cheltuieli pentru guvernele subnaționale să fie strâns coordonată cu alocarea corespunzătoare a surselor de venituri proprii și a transferurilor de la centru. Cu toate acestea, presiunile politice și uneori cele economice, frecvent împiedică un asemenea proces, care prin definiție trebuie să fie ordonat.

Practica internațională în domeniul descentralizării financiare demonstrează că

devoluția resurselor este adesea urmată în mod necompensat de o realocare a responsabilităților de cheltuieli. În astfel de cazuri, dacă în faza inițială, „slăbiciunile” administrative pot limita capacitatea guvernelor subnaționale de a cheltui resursele descentralizate, în timp, disponibilitatea în creștere a veniturilor tinde să promoveze (și adesea – în mod ineficient) cheltuieli suplimentare. Ca rezultat, deficitele emergente la nivelul guvernului central pot să nu fie compensate de excedentele de la nivelul subnațional, ceea ce provoacă în timp deteriorarea

pozițiilor bugetare și de îndatorare a guvernului central (sau la creșteri suplimentare a presiunii fiscale globale).

În alte cazuri (de exemplu, economiile în tranziție la începutul anilor nouăzeci ai sec. XX), stresul fiscal la nivelul administrației centrale a condiționat ca aceasta din urmă să transmită nivelului subnațional responsabilități de cheltuieli, fără a aloca resurse corespunzătoare. În aceste condiții, guvernele subnationale au trebuit să recurgă la împrumuturi nesustenabile (sau la acumularea de arierate) și/sau calitatea serviciilor descentralizate s-a deteriorat brusc. Exemplul Republicii Moldova nu este o excepție de la această constatare.

Proiectarea, implementarea și aplicarea de politici care să asigure constrângeri bugetare severe sunt, totuși, sarcini provocatoare.

Fără ca „constrângerile bugetare dure” să fie în mod eficient impuse guvernelor subnaționale, corespunderea ex ante a responsabilităților de cheltuieli cu resursele disponibile nu asigură menținerea adecvată ex post a disciplinei fiscale. În absența unei astfel de constrângeri, guvernele subnaționale pot cheltui în exces și/

sau diminua efortul lor de a genera venituri, ceea ce, în cele din urmă, rezultă în presiuni fiscale pentru guvernul general. Din aceste motive, proiectarea reformelor de descentralizare fiscală în Republica Moldova necesită un pachet consistent și bine coordonat de măsuri.

Țările, de obicei, manifestă o tendință de schimbare „izolată” a unor aspecte specifice ale sistemului lor de relații fiscale interguvernamentale (de exemplu, modificarea mandatelor de cheltuieli; introducerea unor noi scheme de partajare a veniturilor sau schimbarea sistemului de transferuri). În cazul în care nu au fost evaluate și concepute ca parte a unui cadru comprehensiv cuprinzător, aceste schimbări „izolate” pot crea, în cele din urmă, incoerențe și dezechilibre între nivelurile de guvernare, subminând eficiența politicii fiscale.

În țările în care există prea multe entități subnaționale (sau prea mici pentru a fi viabile), **problemele legate de alocarea cheltuielilor, impozitelor și taxelor nu pot fi abordate în mod corespunzător în absența unor forme de reorganizare teritorială, prin care guvernele subnaționale sunt raționalizate, iar rolul lor – reorientat.**

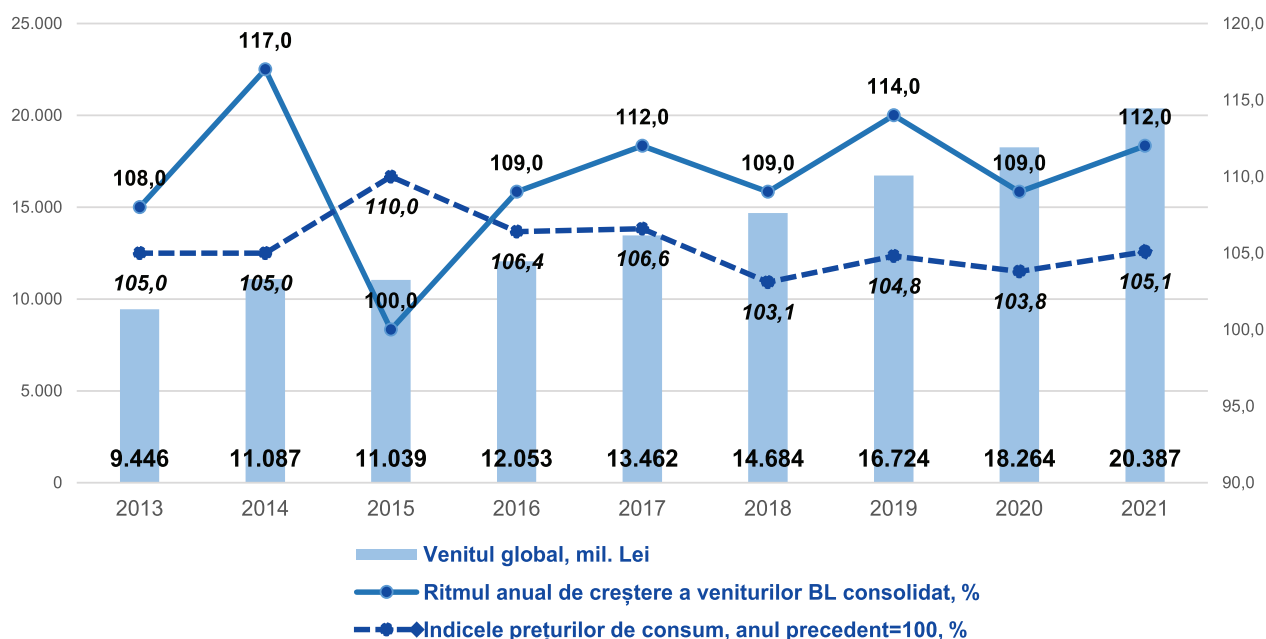
2.2. Caracteristica generală a Finanțelor Publice Locale

În mărime absolută, veniturile totale ale bugetelor locale agregate la nivel național au cunoscut în perioada 2016-2021 o tendință de permanentă creștere. Creșterea poate fi explicată mai degrabă prin evoluția proporțională a veniturilor bugetelor locale față de PIB, decât prin extinderea reală a capacității financiare a UAT. Această constatare este susținută de evoluția ponderii bugetelor locale în PIB care în perioada analizată este relativ stabilă (Figura 1 și 3).

Dimensiunea BL agregate la nivel național reiese din Figura 3 și 4. Astfel, în 2021 mărimea BL agregate la nivel național pe partea de

venituri a fost de 20 387 mil. lei, în creștere cu 112% față de 2020. Considerând evoluția IPC în 2021 (105% față de 2020), creșterea reală a veniturilor BL agregate (considerând inflația) la nivel național a constituit 7%. Pe segmentul temporal 2013-2021, cea mai nefastă evoluție a veniturilor bugetelor locale agregate la nivel național a fost înregistrată în 2015, 2016 și 2013 (în primul caz, creșterea reală a veniturilor bugetare locale a fost negativă: -10%, în cel de-al doilea și al treilea caz, creșterea reală a fost de doar 3%). În același timp, evoluția inflației în 2022 determină și va accentua restrângerea critică a capacității de finanțare a bugetelor locale.

Figura 3. Evoluția veniturilor BL vs dinamica IPC



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației MF și BNS.

¹ Conform BNM, ritmul anual al inflației în luna august 2022 a constituit 34,29 la sută. La sfârșitul anului 2022, BNM prognozează o rată a inflației de 34,3%. Informația disponibilă pe: <https://www.bnm.md/ro/content/rata-inflatiei-0>

Un indicator calitativ important ce caracterizează mărimea relativă a bugetelor locale este raportul dintre parametrii bugetari și numărul populației. În acest sens, Figura 4 reprezintă evoluția veniturilor BL agregate la nivel național și numărul populației Republicii Moldova. După cum urmează din reprezentarea grafică, în 2021, unui locuitor al Republicii Moldova i-a revenit în medie 7 830 lei din veniturile bugetelor locale. Dacă omitem din calcul municipiul Chișinău, care deține în totalul veniturilor BL agregate la nivel național cca 25%, în 2021 unui locuitor i-a revenit 7 786 lei².

Aceste constatări demonstrează **dimensiunea insuficientă a bugetelor locale pentru incitarea proceselor de creșterea economică durabilă la nivel local.**

Figura 5 sugerează concluzia, că veniturile BL pe locuitor sunt asigurate în proporție de 66,6% de bugetele de nivelul 2 și în proporție de 33,4% - de bugetele de nivelul 1. În același timp, evoluția acestor proporții indică la tendința de reducere neînsemnată a contribuției BL2 la formarea acestui indicator, cu creșterea corespunzătoare a rolului BL1.

Conform LFPL, resursele bugetelor locale cuprind totalitatea veniturilor și a surselor de finanțare ale bugetelor respective. La rândul lor, veniturile bugetelor locale se constituie din: 1) venituri generale (venituri proprii; defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat, stabilite prin LFPL; transferuri cu destinație generală și transferuri cu destinație specială; granturi pentru susținerea bugetului); 2) venituri colectate; 3) granturi pentru proiecte finanțate din surse externe. Tabelul 2A din Anexă concretizează aceste surse de venituri pe tipurile de bugete locale.

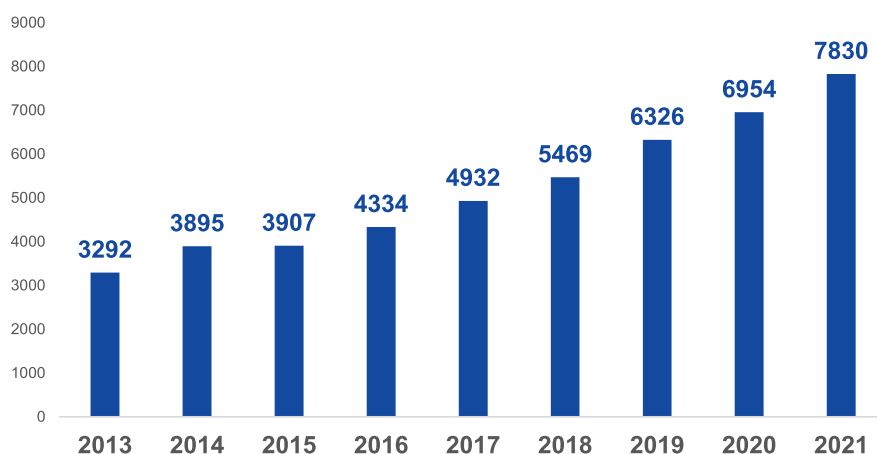
² Indicatorul este calculat în baza numărului populației cu reședința obișnuită, la începutul anului. Disponibil pe: https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POPrecPOP010/POP010400rclreg.px/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774

Sursele de finanțare ale bugetelor locale se formează din: a) operațiuni cu împrumuturi; b) operațiuni aferente vânzării și privatizării patrimoniului public; c) operațiuni cu soldurile în conturile bugetului; d) alte operațiuni cu activele financiare și cu datoriile bugetului.

În același timp, resursele BL diferă după structură și proporții, în funcție de nivelul bugetului local considerat. Astfel, Tabelul 2A din Anexă concretizează sursele care alimentează partea de venituri a bugetelor satelor, comunelor, orașelor și municipiilor (cu excepția mun. Bălți și mun. Chișinău); bugetelor raionale; bugetului central al UTA cu statut juridic special; bugetului municipal Bălți și Chișinău. În mare parte, **raționamentele puse la baza modului în care sunt repartizate și relaționate sursele generatoare de venituri pentru și între bugetele locale de diferite niveluri nu derivă din considerente argumentate științific, fiind mai degrabă produsul unor decizii arbitrare și/sau obținute prin negocieri politice netransparente.** La nivelul resurselor de venituri bugetare pe categorii, doar transferurile cu destinație specială (în mare parte) și transferurile cu destinație generală sunt reglementate legal, conform unor formule de calcul prestabilite.

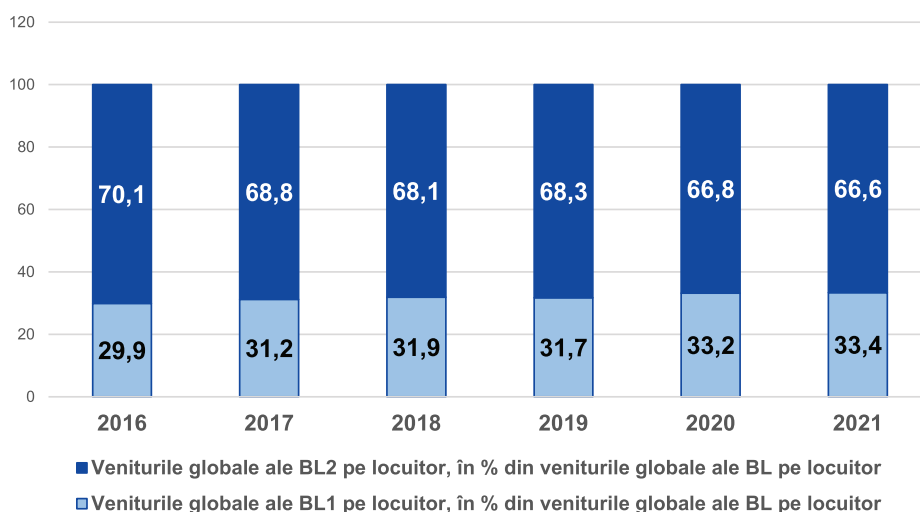
În consecință, sistemul relațiilor interbugetare produce dezechilibre orizontale pronunțate, reflectate în Figura 2A și 3A din Anexă. Figura 2A reprezintă veniturile bugetelor UAT de nivelul 2 (în continuare – UAT2), exprimate în valori absolute (unități monetare, în cazul dat – mii lei), iar Figura 3A reprezintă veniturile bugetelor UAT2 împărțite la numărul de locuitori din UAT respectivă (valori relative). După cum rezultă din reprezentarea grafică, cele mai mari bugete pe partea de venituri au fost în 2021 bugetele municipiului Chișinău (5 563 mil. lei), UTA Găgăuziei (1 070 mil. lei), mun. Bălți (726 mil. lei), raioanelor Cahul (721 mil. lei), Orhei (720 mil. lei), Ungheni (663 mil. lei), Ialoveni (568 mil. lei), Hâncești (556 mil. lei). Indicatorul care

Figura 4. Dinamica veniturilor BL pe locuitor, lei



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației MF și BNS.

Figura 5. Contribuția BL1 și BL2 la formarea veniturilor BL pe locuitor, în %



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației MF și BNS.

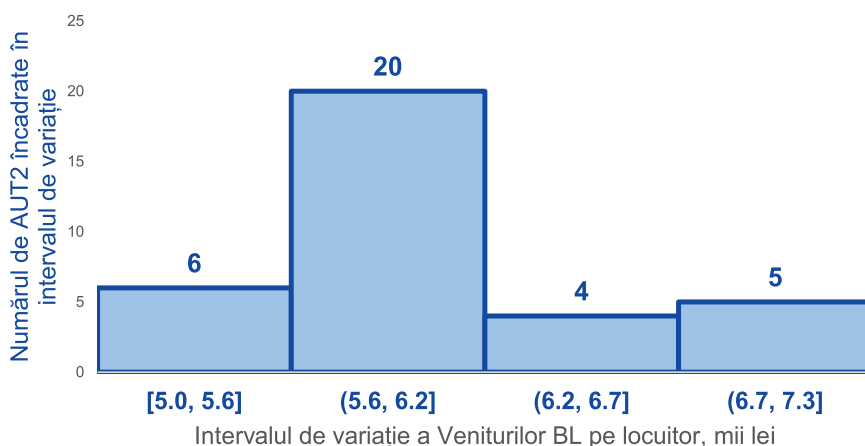
concretizează mărimea veniturilor bugetului UAT2, oferind posibilitatea operării comparațiilor între diferite UAT de nivelul doi, este raportul dintre veniturile bugetare și numărul de locuitori ai UAT de nivelul 2 considerată în analiză. În acest sens, cele mai mari valori ale acestui parametru au fost înregistrate în 2021 în mun. Chișinău (7,2 mii lei) și UTA Găgăuzia (7,2 mii lei), raioanele Șoldănești (7,0 mii lei), Taraclia (6,8 mii lei), Orhei (6,7 mii lei) și Rezina (6,7 mii lei). Media națională a veniturilor bugetelor locale pe locuitor³ în anul 2021 a fost egală cu 6,2 mii lei.

³ Numărul populației este preluat din informația Ministerului Finanțelor. Disponibilă pe: <https://mf.gov.md/ro/buget/circulara-bugetar%C4%83>.

Conform informației prezentate în Figura 6, dintre cele 35 UAT2 existente pe teritoriul Republicii Moldova, 9 UAT2 depășesc media veniturilor BL pe locuitor (6,2 mii lei), iar 6 UAT2 au fost poziționate în 2021 sub valoarea de 5,6 mii lei.

Primul factor ce se impune să fie evocat pentru a explica aceste evoluții este de natură legală și ține de tratarea preferențială a UTA Găgăuzia în calitate de plătitor de impozite și taxe și beneficiar de servicii publice comparativ cu celelalte UAT de nivelul doi. În acest sens, Tabelul 2A din Anexă prezintă pentru informare și comparare categoriile de surse de venituri care alimentează bugetele locale din Republica

Figura 6. Distribuirea UAT de nivelul 2 după mărimea veniturilor bugetelor locale pe locuitor, anul 2021



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației MF și BNS.

Moldova pe categoriile acestora. Din tabelul la care facem referire, reiese că suplimentar față de sursele care alimentează bugetele raionale, Bugetul central al UTA Găgăuzia beneficiază de încasări în proporție de 100% din volumul total al impozitului pe venitul persoanelor fizice colectat pe teritoriul UTA⁴, 100% din impozitul pe venitul persoanelor juridice colectat pe teritoriul UTA, 100% din TVA la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul UTA colectată pe teritoriul UTA, 100% din accizele la mărfurile supuse accizelor fabricate pe teritoriul UTA colectate pe teritoriul UTA. În același timp, UTA Găgăuzia nu beneficiază de transferuri cu destinație generală. Analizele demonstrează (Figura 5A și 6A din Anexă) că veniturile obținute de UTA Găgăuzia din impozitele și taxele de stat depășesc neproportional veniturile ratate din neparticiparea acestei unități teritoriale la sistemul de transferuri cu destinație generală, astfel încât, în cele din urmă, veniturile pe locuitor în UTA Găgăuzia (7,2 mii lei) sunt de 1,2 ori mai mari comparativ cu media națională (6,2 mii lei în 2021). Mai mult ca atât, UTA Găgăuzia, practic nu participă la formarea veniturilor Bugetului de Stat al Republicii Moldova, deși beneficiază de

⁴ În cazul bugetelor raionale, proporția din impozitul pe venitul persoanelor fizice care ajunge în aceste bugete este de 25%.

pentru finanțarea cheltuielilor pentru învățământ) și de alte bunuri și servicii publice finanțate de la Bugetul de Stat. Prin urmare, potențialul financiar al UTA Găgăuziei, în proporție de cel puțin 93%, este asigurat de celelalte UAT din Republica Moldova în detrimentul locuitorilor din aceste UAT și al securității publice.

Figura 7 reprezintă distribuția UAT de nivelul 1 (UAT1) după mărimea veniturilor BL pe locuitor înregistrată în 2021. Menționăm, că în anul 2021 mărimea medie a veniturilor BL de nivelul 1 a fost de 2 708 lei. În aceste condiții, după cum urmează din figură, 522 (58%) de UAT1 au înregistrat valori ale acestui indicator sub nivelul mediu. Dintre localitățile care au înregistrat cele mai mari venituri bugetare pe locuitor, în anul 2021, s-au evidențiat: s. Cornova (r. Ungheni) – 9,2 mii lei; s. Iordanovca (r. Basarabeasca) – 8,2 mii lei; s. Covurlui (r. Leova) – 6,9 mii lei; Măgdăcești (r. Criuleni) – 6,4 mii lei; s. Sudarca (r. Dondușeni) – 6,4 mii lei.

Tabelele 3A și 4A, reflectând evoluția bugetelor locale de nivelul 2 consolidate la nivel național, permit formularea următoarelor concluzii:

- Ponderea cea mai mare în structura veniturilor BL2 este deținută de transferurile primite de

la BS, în 2021 aceasta înregistrând valoarea de 76%;

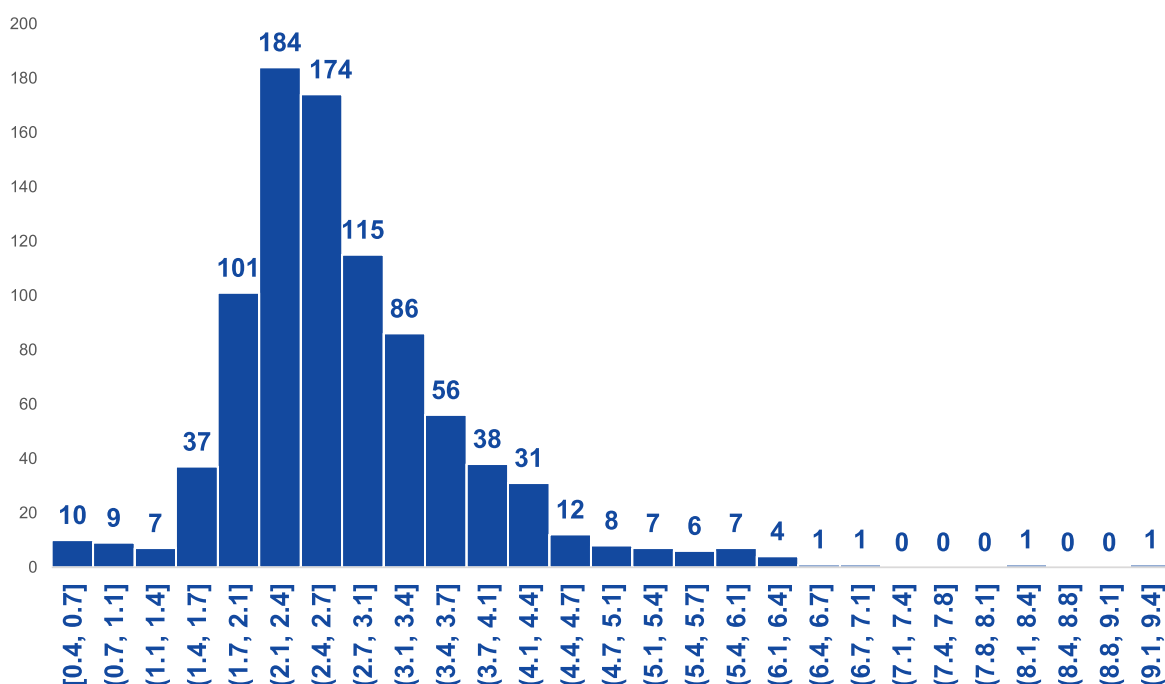
- A doua sursă de venituri după contribuția la formarea veniturilor bugetare este reprezentată de defalcările de la veniturile de stat: impozitul pe venit a contribuit cu 15%, TVA – 0,7%, accizele – 0,13%;
- Impozitele pe proprietate și taxele locale au avut în perioada cuprinsă în analiză (2018-2021) contribuții modeste la formarea veniturilor BL2: 2,7% și, respectiv, 2,1%. În același timp, taxele locale își reduc continuu acest rol;
- În 2021, după evoluțiile nefavorabile din 2020, practic toate categoriile de venituri bugetare au înregistrat creșteri față de anul precedent, excepție fiind dobânzile încasate la soldurile mijloacelor bugetare și donațiile voluntare.

Evoluții asemănătoare sunt caracteristice și Bugetelor locale de nivelul 1 (Tabelele 5A și 6A).

Totodată, BL1 sunt dependente de transferuri într-o proporție mai mică, comparativ cu BL2, ponderea transferurilor în totalul veniturilor BL1 fiind în 2021 de 63,1%. În același timp, BL1, comparativ cu BL2, sunt mai dependente de defalcările de la impozitele de stat, ponderea încasărilor din impozitul pe venit fiind în 2021 de 21%.

Specificul economic și social al UAT, determinând dimensiunea transferurilor de la bugetul de stat (capacitatea fiscală, numărul și structura populației, suprafața UAT), randamentul impozitelor și taxelor locale și încasările din alte surse de venituri bugetare reprezintă un factor cu impact asupra mărimii veniturilor bugetelor locale. Un alt determinant cu influență asupra mărimii veniturilor BUAT ține de abilitatea și competența autorităților APL de a gestiona economia locală și finanțele publice locale. Și nivelul de implicare a comunităților locale în procesele decizionale la nivel de UAT aduce contribuții importante la dezvoltarea economică locală.

Figura 7. Distribuția UAT de nivelul 1 după veniturile BL pe locuitor, anul 2021



Sursa: Elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

2.3. Veniturile proprii ale Bugetelor Locale

Veniturile bugetare proprii ale APL din Republica Moldova sunt analizate prin prisma următoarelor principii:

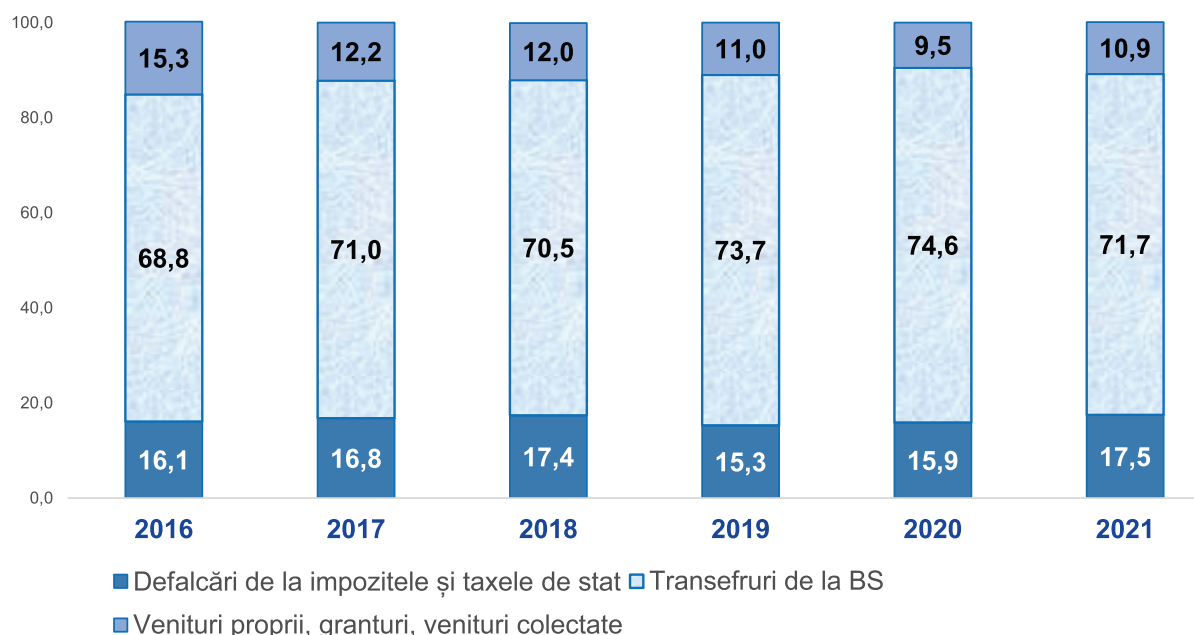
- Autoritățile locale ar trebui, în cadrul politicii economice naționale, să aibă dreptul la resurse proprii, care ar trebui să fie adecvate și de care autoritățile locale ar putea să dispună, în limitele legii, în mod liber în exercitarea competențelor și responsabilităților lor (autonomie financiară). Această prevedere tinde să garanteze că colectivitățile locale nu vor fi private de libertatea lor de a fixa prioritățile în materie de cheltuieli¹.
- Impozitele și taxele (dreptul de a le percepe, veniturile și capacitatea de a stabili rata, dacă este necesar în interiorul unei limite prestabilite) ar trebui să fie atribuite autorităților locale cu excepția cazurilor în care aceste taxe ar genera externalități orizontale semnificative, ar implica o repartizare inechitabilă a veniturilor între autoritățile locale sau ar determina discriminarea sau distorsiuni în rândul autorităților, care justifică ca aceste impozite și taxe să fie administrate la niveluri mai ridicate de guvernare (principiul subsidiarității).
- În cazul în care impozitele și taxele sunt atribuite la autoritățile locale, acestea ar trebui să aibă, de asemenea, o anumită putere de a interveni în administrarea lor în vederea îmbunătățirii eficienței acestora și a repartizării încasărilor corespunzătoare lor (autonomia fiscală). Autonomia fiscală presupune o anumită discreție în domeniul politicii fiscale din partea autorităților locale, în special în stabilirea ratelor de impozitare.
- Fiecare autoritate locală trebuie, în cea mai mare măsură posibilă, să finanțeze din resurse proprii cheltuielile asupra cărora decide (echivalența fiscală la nivelul autorităților locale).
- Echivalența fiscală solicită autorităților locale să perceapă, într-un cadru de reglementare comun, pentru serviciile publice locale, impozite și taxe asupra cetățenilor și persoanelor juridice în conformitate cu utilizarea de către aceștia a infrastructurii locale (principiul impozit-beneficiu).
- În scopuri de reglementare de interes local, autoritățile locale ar trebui să poată să perceapă plăți, amenzi și taxe și să acorde autorizații și drepturi de utilizare persoanelor juridice locale.

Deși în Raportul său, Comisia de monitorizare CG/MON/2015(29)4 din partea Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei sugera autorităților RM că SND ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018, acest document strategic, în mare parte, a rămas neimplementat. Referindu-ne la descentralizarea financiară, menționăm că 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. În consecință, ponderea veniturilor proprii în structura veniturilor totale ale BL cunoaște o evoluție negativă (Figura 8).

Situația veniturilor proprii indică la efortul depus de APL pentru consolidarea premiselor pentru dezvoltarea economică locală. Metodologia actuală de calcul a transferurilor cu destinație generală (în baza capacității fiscale,

¹ Raportul explicativ al CEAL.

Figura 8. Structura veniturilor BL, aa.2016-2021, %



Sursa: Elaborată în baza informației Ministerului Finanțelor.

numărului populației și suprafeței UAT) nu pune în dependență mărimea transferurilor pentru anul următor de efortul APL de a identifica și exploata surse de venituri proprii în scopul creșterii potențialului financiar al bugetului local (prevedere aplicată până în 2014/2015). Prin urmare, anularea acestei dependențe creează stimulente puternice pentru APL să crească contribuția surselor de venituri proprii la formarea părții de venituri a bugetelor locale. Mai mult ca atât, această metodologie stimulează APL să creeze locuri de muncă la nivelul UAT pe care o administrează prin faptul că creșterea capacității fiscale și a numărului de locuitori determină direct creșterea TDG și indirect – creșterea veniturilor proprii (de exemplu, a taxelor locale etc.). Deși există aceste stimulente, ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor BL nu doar că este insuficientă, dar este în continuă scădere.

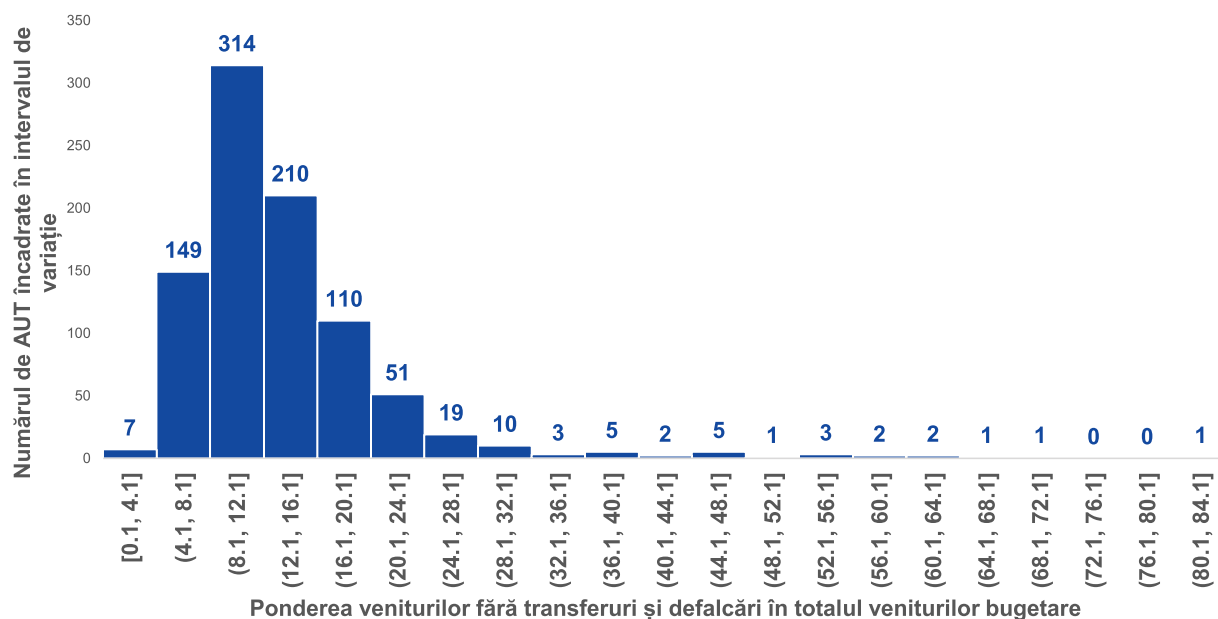
Concluzia care se desprinde din această analiză este că, deși în 2012 a fost adoptată *Strategia Națională de Descentralizare*, în Republica

Moldova centralizarea financiară cunoaște proporții din ce în ce mai pronunțate. Această tendință afectează, printre altele, independența autorităților APL în luarea deciziilor la nivel local, generând premise denaturate de dezvoltare a unor anumite localități în detrimentul altora, deseori induse prin motive politice, determinând, în cele din urmă, accentuarea declinului economiilor locale.

Menționăm în acest context că din perspectiva eficienței, „*teorema descentralizării*” a lui Oates² susține că: „*fiecare serviciu public trebuie furnizat de jurisdicția ce controlează aria geografică minimă care ar internaliza beneficiile și costurile unei astfel de furnizări*”. Conform acestui principiu, funcțiile de impozitare, cheltuire și reglementare ar trebui exercitate de nivelurile inferioare ale guvernării, în cazul în care nu se poate argumenta convingător atribuirea lor unor

² Oates W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972; Shah A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series No. 23, World Bank, Washington D.C., 1994.

Figura 9. Distribuția UAT de nivelul 1 după ponderea veniturilor fără transferuri și defalcări în totalul veniturilor BL, anul 2021



Sursa: Elaborată de autor în baza informației Ministerului Finanțelor.

niveluri superioare ale acesteia.

Figura 9 reprezintă distribuția UAT de nivelul 1 (UAT1) după ponderea veniturilor bugetare fără transferuri și defalcări de la impozitele și taxele de stat în totalul veniturilor BL în anul 2021.

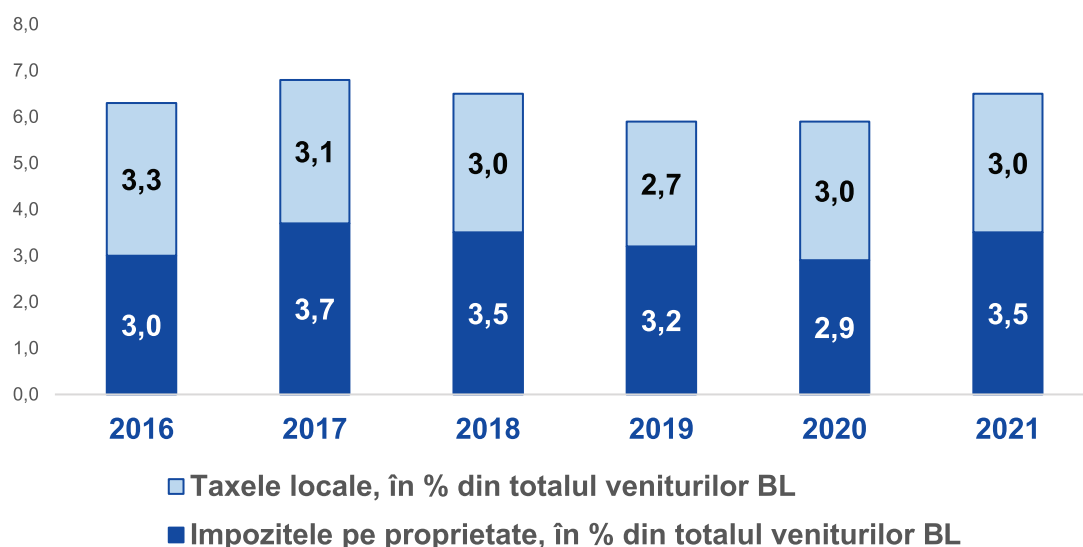
Media acestui indicator înregistrată la nivelul UAT1 a fost egală în 2021 cu 16,1%. În aceste condiții, după cum urmează din figură, 680 (76%) de UAT1 au înregistrat valori ale acestui indicator sub nivelul mediu. Cele mai mari ponderi ale veniturilor bugetare fără transferuri și defalcări în totalul veniturilor BL în 2021 au fost înregistrate de s. Carbalia (80,2%), s. Chiriet-Lunga (71,1%), s. Dezghinea (65,3%), s. Copceac (61,7%), s. Cioc-Maidan (61,0%), s. Ferapontievca (9,2 mii lei). Toate aceste localități sunt din UTA Găgăuzia. Unul dintre factorii care determină aceste evoluții este specificul formării bugetelor acestor unități teritoriale. La nivelul celorlalte UAT2 s-au evidențiat s. Micăuți (r. Strășeni) – 38,8%, c. Băcioi (mun. Chișinău) – 36,7%, s. Gangura (r. Ialoveni) – 36,4%, s. Sireți

(r. Strășeni) – 34,5%, or. Șoldănești – 34,3%, or. Fălești – 31,7%.

În structura veniturilor proprii ale UAT ponderea cea mai mare este deținută de impozitul pe bunurile imobiliare și taxele locale. 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.

După cum se observă din Figura 10, după o creștere în 2017 a contribuției impozitelor pe proprietate la formarea veniturilor bugetelor locale agregate la nivel național, tendința se inversează: în 2018 față de 2017, acest indicator s-a redus cu 0,2 p. p., în 2019 față de 2018 și în 2020 față de 2019 – cu câte 0,3 p. p. O ameliorare a situației privind încasările din impozitele pe proprietate se observă în 2021, creșterea față de 2020 constituind 0,6 p. p. În mare parte, aceeași evoluție este caracteristică și taxelor locale.

Figura 10. Impozitele pe proprietate și taxele locale, în % din veniturile BL agregate la nivel național



Sursa: Elaborată în baza informației Ministerului Finanțelor.

Prin urmare, impozitele și taxele locale, prin structura și randamentul lor fiscal redus, contribuie modest la autonomia financiară a APL din Republica Moldova.

Conform *Cărții europene a autonomiei locale* (articolul 9) sursele de venituri care alimentează bugetele locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora. În același timp, una din cele mai pronunțate deficiențe în finanțarea proceselor de dezvoltare locală în Republica Moldova (în special, a necesității de investiții capitale) este lipsa accesului cvasi-absolut al APL la piața de capital. Proporția creditelor bancare acordate APL în totalul creditelor acordate la nivelul sistemului bancar a fost la situația din 31 august 2022 de cca 1,15%, finanțarea prin emisiuni de obligațiuni și operațiunile cu valori mobiliare nefiind, cu desăvârșire, practicate în Republica Moldova. Amintim, în acest context că conform *Cărții europene a autonomiei locale*, în scopul

finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile APL trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

Tabelul 3, sistematizând prevederile legislației, determină formularea concluziei despre nivelul foarte jos de autonomie financiară al APL din Republica Moldova.

Conform Codului Fiscal (CF), impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea CF³.

La nivelul UAT, organele care exercită atribuții de administrare fiscală sunt: Serviciul Fiscal de Stat, organele vamale, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriilor și alte organe abilitate, conform legislației.

Serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale este învestit cu dreptul de a efectua de sine stătător: a) calcularea obligațiilor fiscale în

³ CF, Art. 7.

Tabelul 3. Nivelul de autonomie financiară al APL în Republica Moldova

Intervalul de variație	Indicii autonomiei financiare	Sursele de venituri proprii						Defalcări de la impozitele și taxele de stat
		Impozitul pe bunurile imobiliare	Taxa pentru patenta de întreprinzător	IVPF ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul	Impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului)	Taxele locale	Taxele pentru resursele naturale	
Autonomie financiară extinsă în domeniul veniturilor proprii ↓	APL stabilesc subiecții, obiectele și baza impozabilă							
	APL stabilesc cota impozitelor / taxelor							
	APL stabilesc cota impozitelor / taxelor, dar numai într-un cadru permis de APC							
	Partajarea impozitelor, „despicarea” veniturilor central/local poate să fie modificată doar cu acordul APL							
	Partajarea veniturilor cu cote stabilite în mod unilateral de APC							
Lipsă de autonomie financiară extinsă în domeniul veniturilor proprii ↑	APC stabilește facilitățile pentru veniturile APL, dar permite APL să stabilească facilități suplimentare							
	APC stabilește facilitățile pentru veniturile APL fără a compensa APL pierderile de la neîncasarea sumelor pierdute din cauza facilităților							
	APC stabilesc cota impozitelor / taxelor							
	APC stabilește subiecții, obiectele și baza impozabilă							

Sursa: Elaborat de autoare în baza legislației Republicii Moldova.

raport cu plățile și contribuabilii administrați; b) ținerea evidenței contribuabililor și obligațiilor fiscale administrate; c) aplicarea majorărilor de întârziere (penalităților); d) încasarea în numerar a impozitelor, taxelor, majorărilor de întârziere (penalităților) și/sau amenzilor; e) alte drepturi prevăzute expres de legislația fiscală⁴.

Impozitul pe bunurile imobiliare este reglementat de Titlul VI al Codului Fiscal. Conform art. 279, evaluarea bunurilor imobiliare se efectuează de către organele cadastrale teritoriale în baza unei metodologii unice pentru toate tipurile de bunuri imobiliare. Reevaluarea bunurilor imobiliare se efectuează de către organele cadastrale teritoriale o dată la 3 ani în modul stabilit de Guvern. Finanțarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobiliare se efectuează de la bugetul de stat, bugetul local și alte surse conform legislației. Titlul VI al CF definește impozitul pe bunurile imobiliare și elementele acestuia (subiecții impunerii, obiectele impunerii și baza impozabilă, cotele maxime și cele minime etc.), stabilește mărimea cotelor maxime și minime și înlesnirile la plata impozitului pe bunurile imobiliare. Conform CF, cota concretă se stabilește anual de către autoritatea reprezentativă și deliberativă a APL⁵.

Taxa pentru patenta de întreprinzător este reglementată de Legea nr. 93 din 15-09-1998 cu privire la patenta de întreprinzător.

Impozitul pe venitul persoanelor fizice (IVPF) ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul este reglementat de Titlul II al CF (Capitolul 102). CF stabilește și definește subiecții și obiectul impunerii, cota impozitului, modul de calculare, achitare și declarare. CF stabilește că impozitul pe venit se achită integral la contul trezorerial de venituri al bugetului local conform adresei de domiciliu/reședință a contribuabilului.

Impozitul privat este reglementat de Legea bugetului de stat⁶. Legea definește impozitul privat, subiecții și obiectele impunerii, stabilește cota impozitului și modalitatea de achitare a acestuia.

Taxele locale sunt reglementate de Titlul VII al CF. Articolul 288 stabilește și definește elementele taxelor locale. Articolul 289 sistematizează conținutul sistemului taxelor locale. Pentru fiecare categorie de taxă, CF stabilește și definește subiecții și obiectul impunerii, modul de calculare a taxei, înlesnirile fiscale. Conform art. 292, cota taxelor locale se stabilește de către autoritatea APL în funcție de caracteristicile obiectelor impunerii. Articolul 295 stabilește scutirile de taxe locale, art. 296 oferind APL posibilitatea să acorde subiecților impunerii scutiri suplimentare.

Taxele pentru resursele naturale sunt reglementate de Titlul VIII al CF. Articolul 300 al CF sistematizează conținutul sistemului taxelor pentru resursele naturale. Pentru fiecare categorie de taxă, CF stabilește și definește subiecții și obiectul impunerii, cotele impunerii, modul de calculare a taxei, înlesnirile fiscale.

Prin urmare, competențele autorităților APL în administrarea impozitelor și taxelor locale sunt foarte limitate. Autoritățile APL au o capacitate limitată de a: (i) modifica nivelurile impozitului pe bunurile imobiliare sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal; (ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale. Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.

⁴ CF, art. 157.

⁵ CF, art. 280.

⁶ Art. 9.

2.4. Transferurile și veniturile partajate

Legea FPL stabilește două tipuri de transferuri efectuate de la bugetul de stat către bugetele locale și anume: transferuri cu destinație generală și transferuri cu destinație specială.

Transferurile cu destinație generală reprezintă mijloace financiare alocate, conform prevederilor legale, în sumă absolută, cu titlu definitiv, de la bugetul de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale pentru finanțarea domeniilor proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale. Transferurile cu destinație generală se efectuează din fondul de susținere financiară a UAT, care se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări la BUAT și sunt la discreția APL, legislația neindicând destinația de cheltuire a acestor bani.

Transferuri cu destinație specială sunt mijloacele financiare alocate, conform prevederilor legale, în sumă absolută, cu titlu condiționat, de la bugetul de stat și/sau de la alte bugete la bugetele unităților administrativ-teritoriale pentru asigurarea exercitării funcțiilor publice sau în alte scopuri speciale. Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat se

alocă BUAT pentru finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar), competențelor delegate autorităților APL de către Parlament la propunerea Guvernului și finanțarea cheltuielilor capitale.

La nivelul bugetelor locale agregate, ponderea transferurilor primite de la BS în totalul veniturilor BL a constituit în perioada 2016-2021 cca 72% (Tabelul 4). Atât contribuția transferurilor la formarea veniturilor BL, cât și dinamica transferurilor demonstrează o tendință de evoluție fluctuantă.

Defalcările de la impozitele și taxele de stat reprezintă cea de-a doua sursă (prima fiind transferurile) provenind de la Bugetul de stat care alimentează bugetele locale. Categoriile de impozite și taxe de stat care participă la formarea veniturilor BL sunt prezentate în Tabelul 2A din Anexă.

Tabelul 5 prezintă evoluția defalcărilor de la impozitele și taxele de stat în totalul veniturilor Bugetelor Locale agregate. Atât ponderea defalcărilor în totalul veniturilor BL, cât și

Tabelul 4. Evoluția transferurilor în totalul veniturilor Bugetelor Locale agregate

Denumirea indicatorului	UM	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ponderea transferurilor în totalul veniturilor BL	%	68,6	71,0	70,5	73,7	74,6	71,7
Dinamica transferurilor	% față de anul precedent	100,0	115,6	108,4	119,0	110,5	107,3

Sursa: Elaborat de autor în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 5. Evoluția defalcărilor de la impozitele și taxele de stat în totalul veniturilor Bugetelor Locale agregate

Denumirea indicatorului	UM	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ponderea transferurilor în totalul veniturilor BL	%	16,1	16,8	17,4	15,3	15,9	17,5
Dinamica transferurilor	% față de anul precedent	100,0	116,8	113,1	100,1	113,4	122,7

Sursa: Elaborat de autor în baza informației Ministerului Finanțelor.

dinamica defalcărilor demonstrează o tendință de evoluție fluctuantă. În același timp, restrângerea contribuției transferurilor la formarea veniturilor BL este compensată, într-o anumită măsură de creșterea contribuției defalcărilor de la veniturile și taxele de stat.

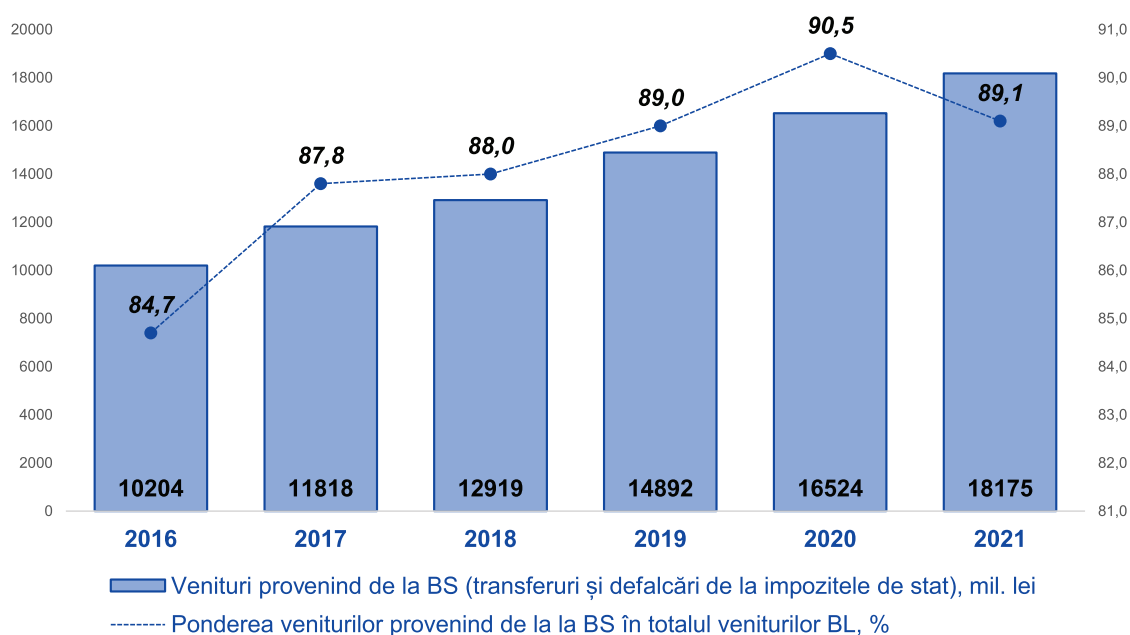
Totodată, spre deosebire de transferurile cu destinație specială, atât transferurile cu destinație generală, cât și defalcările de la impozitele și taxele de stat oferă APL libertatea de cheltuire a mijloacelor bănești obținute din aceste surse.

Sistematizând informația din Tabelele 4 și 5,

Figura 11 prezintă evoluția veniturilor bugetelor locale agregate la nivel național care provin de la bugetul de stat (transferuri și defalcări de la impozitele și taxele de stat). Veniturile provenind de la BS care alimentează BL, în mil. lei și în % din veniturile totale ale BL.

După cum urmează din reprezentarea grafică, în perioada 2016-2021 această categorie de venituri crește în mărime absolută. Creșterea absolută a veniturilor care își au originea în BS reprezintă o tendință pozitivă pentru potențialul financiar al bugetelor locale. În același timp, creșterea lor relativă față de totalul veniturilor

Figura 11. Veniturile provenind de la BS care alimentează BL, în mil. lei și în % din veniturile totale ale BL



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

bugetelor locale (cu excepția anului 2021, când se observă o reducere modestă cu 1,4 p. p. față de anul precedent) indică la amplificarea nivelului de centralizare financiară, determinată, în primul rând, de efortul insuficient al APL de a-și spori veniturile proprii locale.

Tabelul 7A și 8A din Anexă concretizează structura și dinamica sistemului de transferuri care alimentează veniturile BL de nivelul 2. Astfel, transferurile din cadrul veniturilor BL de nivelul 2 au fost formate în anul 2021 în proporție de 87% din transferuri cu destinație specială și 13% - din transferuri cu destinație generală. În structura transferurilor cu destinație specială, ponderea cea mai mare (72% din totalul transferurilor) este deținută de transferurile curente primite cu destinație specială pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar). Acestea sunt urmate de transferurile curente primite cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (6% din totalul transferurilor). Referitor la dinamica transferurilor, se observă reducerea în 2021 față de 2020 a transferurilor curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru infrastructura drumurilor și a transferurilor cu destinație generală. În același timp, în perioada 2020-2021 au înregistrat creșteri considerabile (în mare parte, în contextul crizei pandemice Covid-19) transferurile cu destinație specială pentru asigurarea și asistența socială și alte categorii de transferuri cu destinație specială și transferurile cu destinație generală din fondul de compensare între BS și BL2.

Tabelul 9A și 10A din Anexă specifică structura și dinamica sistemului de transferuri care alimentează veniturile BL de nivelul 1. Astfel, transferurile din cadrul veniturilor BL de nivelul 1 au fost formate în anul 2021 în proporție de 77% din transferuri cu destinație specială și 23% - din transferuri cu destinație generală. În structura transferurilor cu destinație specială, ponderea cea mai mare (56% din totalul transferurilor)

este deținută de transferurile curente primite cu destinație specială pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar). Acestea sunt urmate de transferurile curente primite cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (7% din totalul transferurilor). Referitor la dinamica transferurilor, se observă reducerea în 2021 față de 2020 a transferurilor cu destinație generală și a transferurilor curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru asigurarea și asistența socială.

Sistemul de transferuri cu destinație generală și a defalcărilor de la veniturile și taxele de stat în baza IVPF este conceput astfel încât APL1 să fie stimulate să crească capacitatea fiscală pe locuitor a UAT pe care o gestionează. La rândul său, capacitatea fiscală pe locuitor a UAT se calculează, conform LFPL, ca raport între veniturile colectate din impozitul pe venitul persoanelor fizice pe teritoriul UAT1 respective și numărul de locuitori ai acesteia. Factorul „capacitatea fiscală pe locuitor a UAT” contribuie cu ponderea de 60% la mărimea TDG alocat UAT. Un alt factor este numărul populației, contribuția acestuia fiind de 30%. Această constatare trebuie să determine APL să stimuleze la nivelul UAT procese prin care capacitatea fiscală pe locuitor să crească; dintre aceste procese crearea de noi locuri de muncă ar fi cea mai sustenabilă soluție pentru FPL. Pentru a stabili dacă această relație lucrează, pot fi comparate, pe de o parte, suma încasărilor din IVPF („contingentul” IVPF) cu încasările din impozitele și taxele locale a căror bază fiscală este reprezentată de numărul de angajați. În acest sens, acestui criteriu corespunde perfect taxa pentru amenajarea teritoriului. Tabelul 6 prezintă logica de calcul pentru testarea acestei dependențe.

Descrescerea în timp (în perioada 2018-2020) a încasărilor din taxa pentru amenajarea teritoriului la 1 lei din „contingentul” IVPF denotă

Tabelul 6. Relația dintre încasările din taxa pentru amenajarea teritoriului și contingentul IVPF

	Nr. rând	2018	2019	2020	2021
„Contingentul” IVPF, mii lei	1	1 227 932,6	304 670,4	1 427 656,0	
Încasările din taxa pentru amenajarea teritoriului (cod 114412)	2	35 513,2	35 799,6	33 113,9	36 020,6
Raportul dintre încasările din taxa pentru amenajarea teritoriului și contingentul IVPF	3 = 2 / 1	0,029	0,027	0,023	

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

că la nivelul economiilor locale nu au fost declanșate procese de creștere a numărului locurilor de muncă, ceea ce ar fi avut un efect pozitiv asupra creșterii „contingentului” IVPF. Creșterea „contingentului” IVPF reflectată în tabel, probabil, s-a produs în urma creșterii mai degrabă a veniturilor persoanelor fizice supuse impozitării decât a numărului de contribuabili.

O problemă critică care necesită soluționare principală este dezechilibrul orizontal pronunțat format în consecința aplicării repartizării eronate

a surselor de formare a veniturilor bugetelor locale de la Bugetul de Stat, prin care este avantajată financiar UTA Găgăuzia, pe de o parte, și dezavantajate celelalte UAT din Republica Moldova, pe de altă parte.

O altă problemă legată de sistemul de transferuri este lipsa de transparență în alocarea unor categorii de transferuri care nu sunt dimensionate și repartizate după principii, reguli și formule clare, prestabilite în legislație (cel puțin, hotărâri de guvern).

2.5. Cheltuielile publice locale

În anul 2021, mărimea cheltuielilor bugetelor locale (inclusiv, activele nefinanciare) agregate la nivel național a fost de 20 343 mil. lei, în creștere cu 113,5% față de 2020 și cu 120,1% - față de 2019.

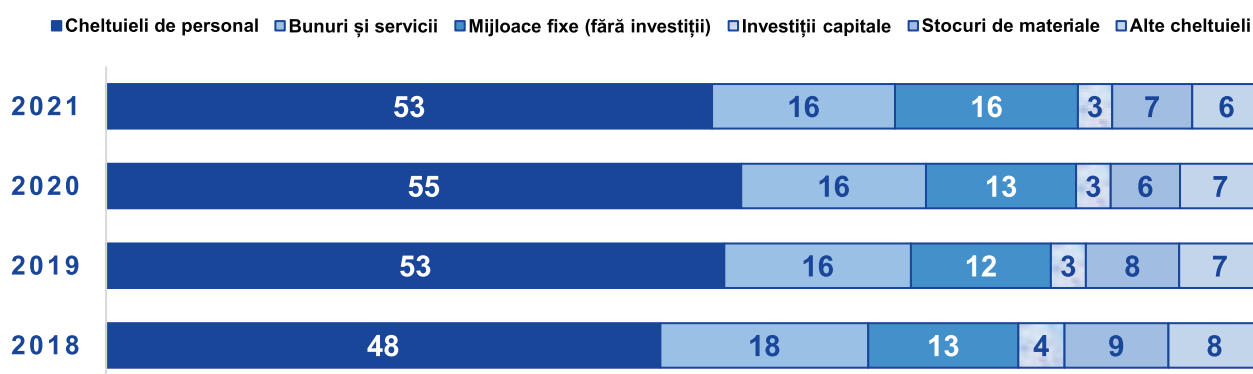
Sub aspect funcțional, în structura cheltuielilor publice locale, ponderea cea mai mare este deținută de cheltuielile pentru educație (53%), serviciile în domeniul economic (13%), gospodăria de locuințe și a serviciilor comunale (10%). În perioada 2016-2021 se conturează tendința pozitivă de reducere a ponderii cheltuielilor publice locale pentru serviciile de stat cu destinație generală. Cheltuielile pentru educație urmează o evoluție fluctuantă cu înregistrarea în perioada 2021-2020 a unei reduceri în contextul crizei pandemice de Covid-19. Crește contribuția cheltuielilor pentru serviciile în domeniul economic în totalul cheltuielilor publice locale.

În structura cheltuielilor bugetare considerate sub aspect economic, ponderea cea mai mare este înregistrată de cheltuielile de personal (53% în 2021), urmate de cheltuielile cu bunuri și servicii (16%). Menționăm, în acest sens, că cu cât ponderea cheltuielilor de personal în structura cheltuielilor bugetare propriu-zise este mai mare, cu atât mai puțin flexibil este bugetul. În acest sens, indicăm la creșterea ponderii cheltuielilor de personal în structura cheltuielilor bugetelor locale începând cu anul 2018, cu impact negativ asupra flexibilității bugetelor locale.

În mare parte, aceste evoluții sunt explicate prin faptul că bugetele locale sunt destinate practic pentru finanțarea competențelor delegate ale APL (prin transferuri), importanța competențelor proprii fiind puternic limitată.

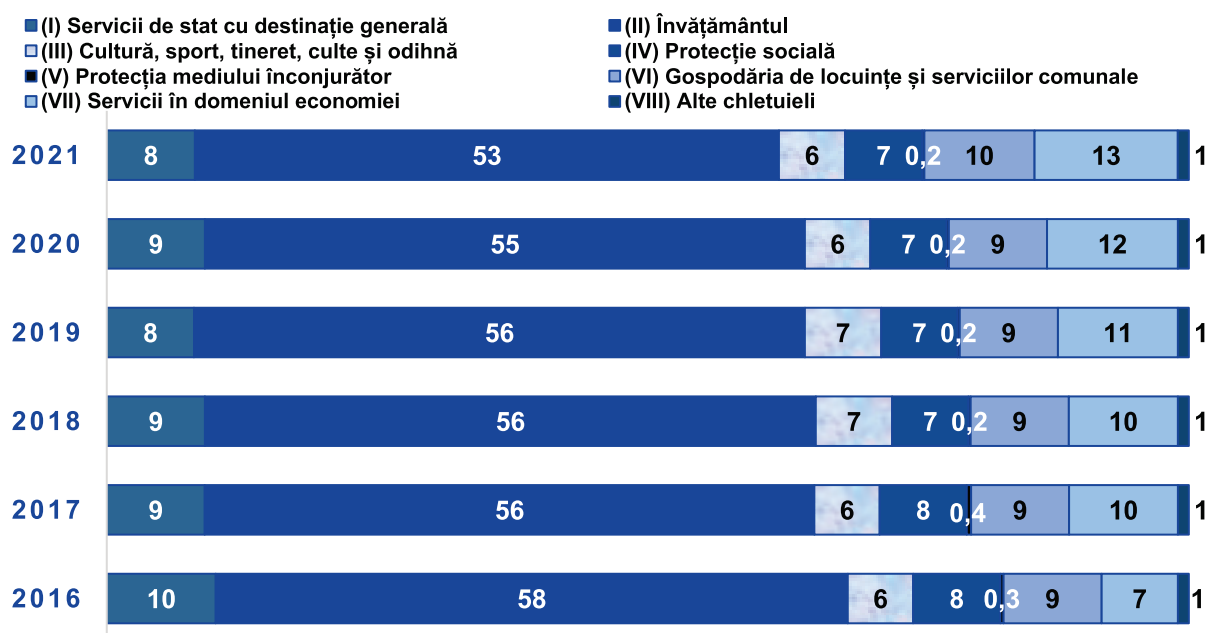
Prin urmare, APL nu are suficientă flexibilitate în

Figura 12. Structura cheltuielilor BL: aspectul economic, în %



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Figura 13. Structura cheltuielilor BL: aspectul funcțional, în %



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

a gestiona eficient cheltuielile publice locale. În plus, autonomia locală în domeniul cheltuielilor publice locale este constrânsă și de:

- lipsa unei înțelegeri clare asupra listei de competențe proprii și delegate;
- lipsa unei înțelegeri clare asupra conceptului de capacitate administrativă a UAT și a metodologiei de evaluare a acesteia;
- lipsa standardelor de calitate și cantitate care să reglementeze prestarea/furnizarea serviciilor publice;
- delegarea competențelor fără asigurarea cu mijloace financiare corespunzătoare;
- lipsa cvasi-totală de acoperire financiară a necesităților de capital la nivelul UAT;
- fragmentarea excesivă a UAT din Republica Moldova, care obiectiv condiționează cheltuielile administrative ridicate și nu permite obținerea economiilor de scară de la prestarea serviciilor publice la nivel local etc.

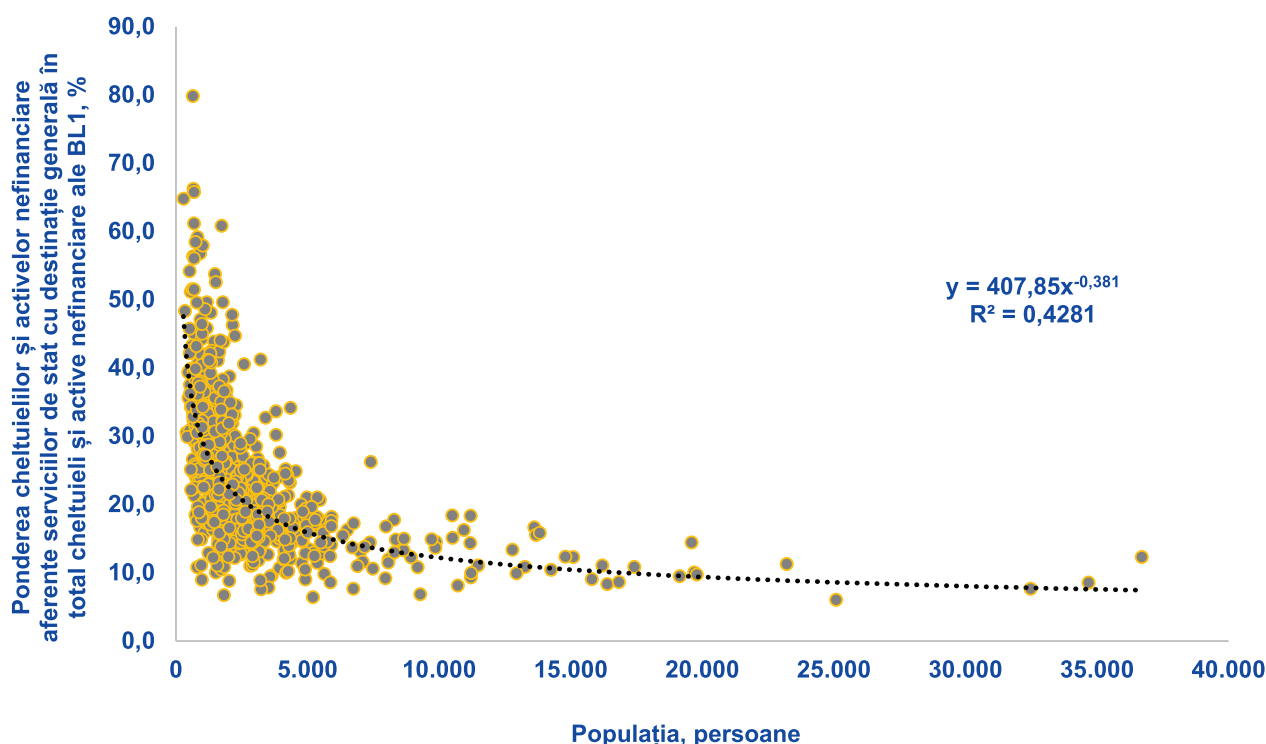
3. PERSPECTIVE DE RAȚIONALIZARE A FINANTELOR PUBLICE LOCALE

Raționalizarea finanțelor publice locale trebuie să pornească de la identificarea și formularea criteriului prin prisma căruia urmează să fie proiectate deciziile de eficientizare. Eficiența reprezintă conceptul de bază a acestui proces. Măsurarea eficienței la nivelul APL din Republica Moldova este o sarcină relativ dificilă, odată ce mecanismele de piață care ajută la selectarea APL reușite de cele mai puțin reușite, și anume – concurența și falimentul, nu au ajuns să fie încă dezvoltate în acest sector de activitate din RM. În aceste condiții, trebuie căutate alte criterii

care să fie aplicate pentru a determina raportul dintre rezultatele obținute și eforturile depuse de către APL referitoare la activitatea de gestiune a finanțelor publice locale.

Pornind de la axioma că autonomia financiară reprezintă premisa de bază pentru succesul APL, dimensiunea veniturilor pe care reușește să le colecteze aceasta fără a considera încasările obținute de la stat (transferuri și defalcări) poate fi considerată în calitate de rezultat al unei structuri APL. În calitate de efort

Figura 14. Relația dintre ponderea cheltuielilor și activelor nefinanciare aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor și activelor nefinanciare ale BL1 (variabila dependentă) și numărul populației (variabila independentă), anul 2021



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

pot fi considerate cheltuielile bugetare aferente activității curente a APL. Clasificația funcțională definește aceste cheltuieli ca fiind cheltuielile aferente serviciilor de stat cu destinație generală (grupa funcțională 1). Pentru cazul autorităților APL, Serviciile de stat cu destinație generală includ administrarea serviciilor de management, gestiune sau serviciilor de suport al autorităților deliberative și executive (activitatea consiliilor locale, activitatea executivă a autorităților publice locale). În structura cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală, conform clasificății economice, intră cheltuielile de personal, cheltuielile pentru bunurile și serviciile necesare desfășurării activității instituțiilor publice, plățile pentru prestațiile sociale, cheltuielile cu activele nefinanciare (mijloace fixe, stocuri de materiale circulante etc.) etc.

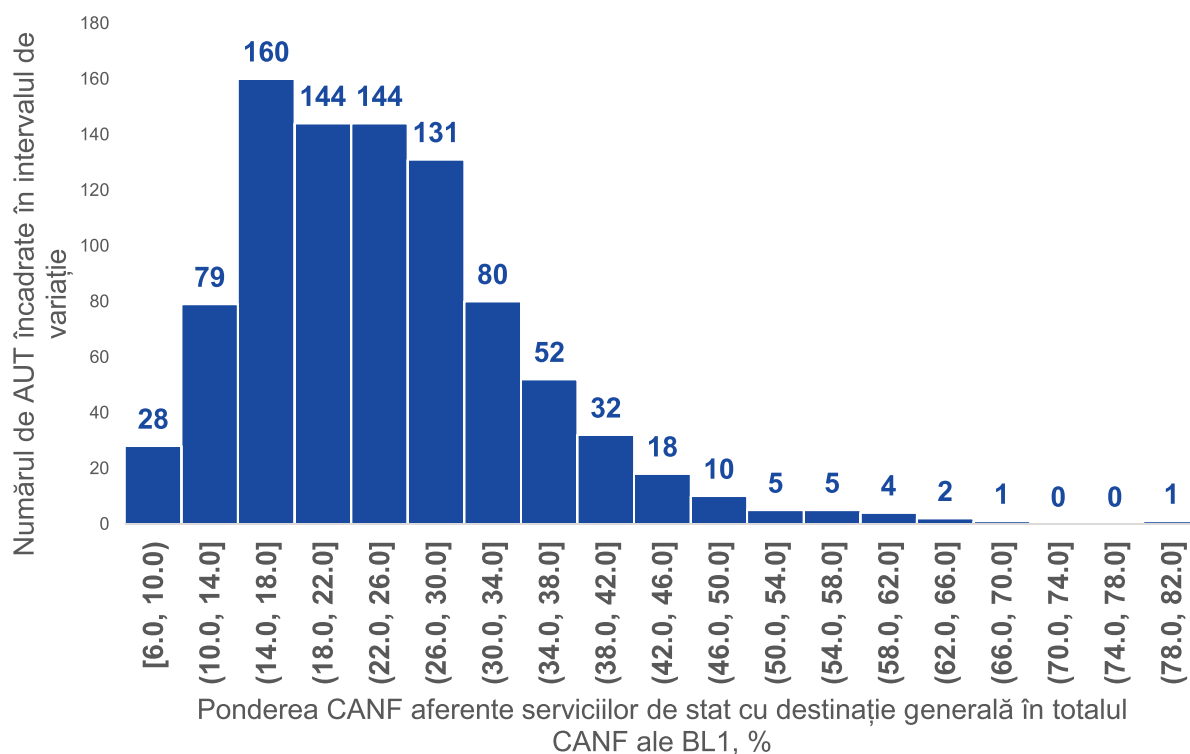
Ponderea cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală (SSDG) în totalul cheltuielilor și activelor nefinanciare (CANF))

ale Bugetului local trebuie să fie una limitată. În același timp, acest indicator este sensibil la economiile de scară: cu cât numărul populației (numărul de beneficiari de servicii publice locale) în UAT gestionată de o anumită autoritate APL este mai mare, cu atât ponderea cheltuielilor aferente SSDG va fi mai mică. Această constatare reiese din Figura 14. Prin urmare, ponderea cheltuielilor aferente SSDG în totalul CANF ale BL reprezintă un indicator care măsoară un aspect de eficiență al cheltuielilor publice locale.

Figura 15 concretizează informația reprezentată în Figura 14, repartizând UAT de nivelul 1 după valoarea înregistrată de ponderea CANF aferente SSDG în totalul CANF.

Din numărul total de UAT1 supuse analizei (896), doar 28 (3% din numărul total) au înregistrat o valoare a acestui indicator sub 10%, demonstrând eficiență înaltă în gestiunea

Figura 15. Repartizarea UAT de nivelul 1 după ponderea CANF aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul CANF ale BL1, anul 2021



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

cheltuielilor publice. 267 UAT (30%) s-au încadrat în intervalul cuprins între 10 și 18%. Un număr de 210 UAT (23%) au depășit 30%. Media acestui indicator la nivelul bugetelor locale de nivelul 1 a fost în 2021 egal cu 18% (la nivelul bugetelor locale consolidate, acest indicator înregistrează valoarea de 8,4%).

O situație mult mai favorabilă demonstrează evoluția acestui indicator la nivelul APL de nivelul 2. Această afirmație reiese din informația reprezentată în Figura 16. Nivelul mediu al ponderii cheltuielilor aferente SSDG în totalul CANF la nivelul bugetelor locale de nivelul 2 a fost în 2021 egal cu 3,7%.

Analizate prin prisma acestui indicator, cele mai reușit gestionate au fost în 2021 bugetele raionale Orhei (2,7%), Ungheni (2,9%), Strășeni (2,9%), Hâncești (2,9%), cele mai puțin favorabile – bugetul raional Dubăsari, Basarabeasca și bugetul comitetului executiv UTA Găgăuzia.

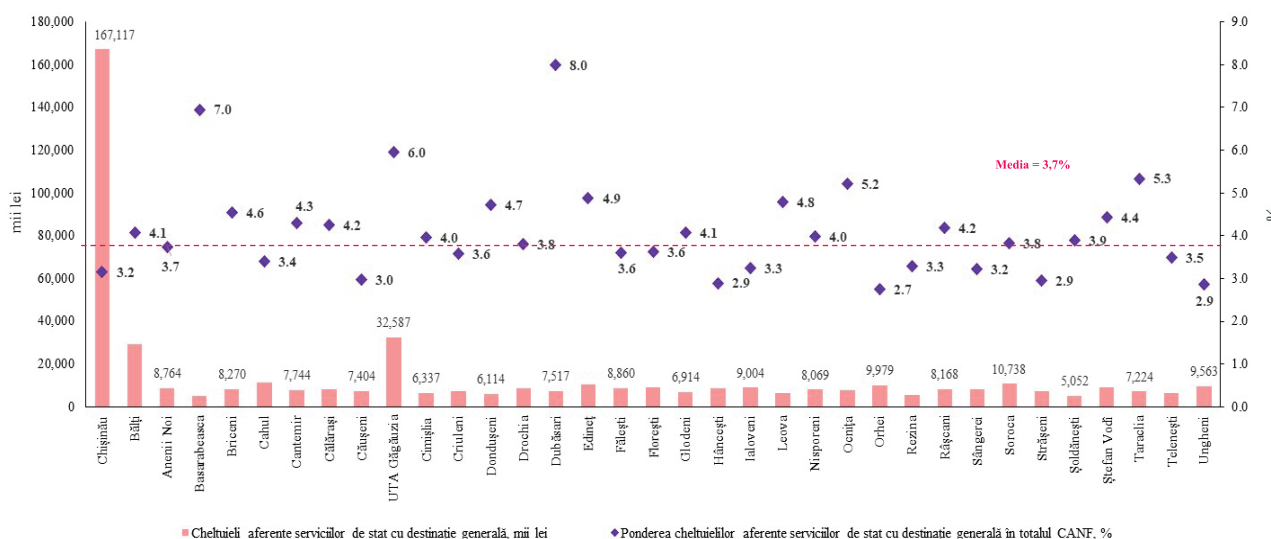
Prezintă interes structura funcției bugetare „Servicii de stat cu destinație generală” la nivelul bugetelor locale de nivelul 2. Astfel, Tabelul 7

prezintă elementele componente ale acestei funcții.

În mare parte, nivelul ridicat al cheltuielilor și activelor nefinanciare aferente SSDG înregistrat de bugetul Comitetului executiv al UTA Găgăuzia se explică prin faptul că acesta deține mai multe competențe, comparativ cu celelalte APL de nivelul 2.

La nivelul consolidat al BL din Republica Moldova, ponderea cheltuielilor aferente SSDG în totalul cheltuielilor a fost egală în 2021 cu 8,4%. În același timp, Tabelul 11A din Anexă prezintă evoluția acestui raport în țările din UE. După cum urmează din informația prezentată în tabel, la nivelul țărilor din UE, acest indicator a înregistrat în 2020 valoarea de 14,9%, demonstrând o ușoară tendință de reducere. Totodată, practica financiar-publică din Republica Moldova trebuie să se orienteze la experiența țărilor care promovează un management eficient al finanțelor publice. În acest sens, este de examinat și urmat managementul finanțelor publice locale în țări precum: Estonia (care înregistrează valoarea de 6,1% a cheltuielilor

Figura 16. Cheltuielile aferente SSDG în mii lei și ponderea cheltuielilor aferente SSDG în totalul CANF în % la nivelul bugetelor locale de nivelul 2, anul 2021



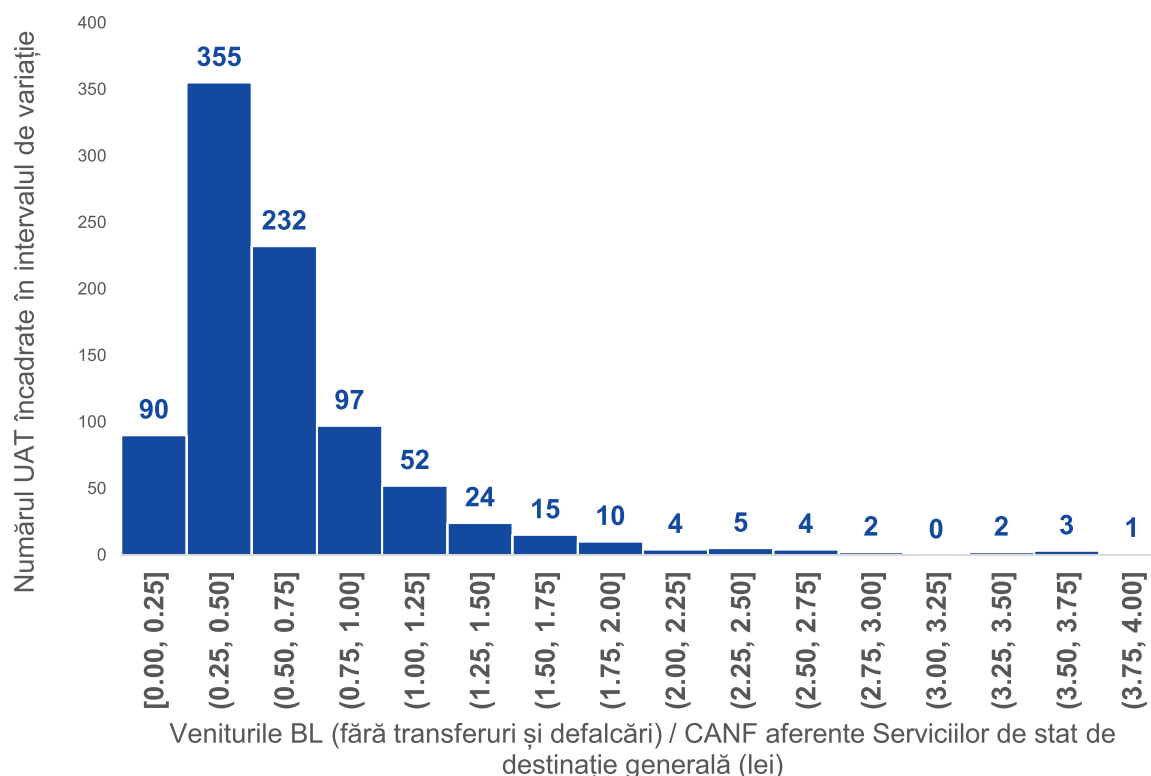
Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 7. Conținutul funcției bugetare „Servicii de stat cu destinație generală” din cadrul bugetelor locale de nivelul 2 (anul 2021)

Subgrupele funcționale	Cod	Primăria mun. Chișinău	Celelalte consilii raionale	Comitetul executiv UTA Găgăuzia
Autorități legislative și executive (servicii de management, servicii de suport al autorităților deliberative și executive: activitatea consiliilor locale, activitatea executivă a autorităților APL)	0111	✓	✓	✓
Servicii bugetar-fiscale (managementul mijloacelor bugetare, administrarea colectării resurselor bugetare etc.)	0112	✓	✓	✓
Administrarea serviciilor în domeniul relațiilor externe și a serviciilor aferente acestora	0113	-	-	✓
Alte servicii generale (servicii de transport, administrarea clădirilor; servicii de evidență / păstrare a documentelor; administrarea achizițiilor publice; servicii de tehnologii informaționale etc.)	0133	✓	✓	✓
Cercetări științifice fundamentale (Managementul instituțiilor de stat antrenate în activitatea de cercetări fundamentale, centrele științifice de cercetări și universități)	0140	-	-	✓
Servicii electorale (administrarea serviciilor electorale, precum înregistrarea alegătorilor și desfășurarea alegerilor la toate nivelele de administrație publică, desfășurarea referendumurilor)	0161	-	-	✓
Alte servicii de stat cu destinație generală (administrarea rezervelor materiale de stat; servicii pentru desfășurarea reformelor administrației publice și reorganizărilor structurale; alte servicii generale)	0169	✓	✓	✓
Serviciul datoriei interne (Onorarea datoriei interne a autorităților publice locale)	0171	✓	✓	✓
Serviciul datoriei externe (Onorarea datoriei externe directe și garantate a autorităților publice locale)	0172	✓	-	-
Transferuri cu destinație specială între APC și APL (transferuri care nu pot fi atribuite la subgrupa "Relații generale între administrația publică de nivel central și local")	0182	-	-	✓

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor și clasificăției funcționale.

Figura 17. Repartizarea UAT de nivelul 1 după raportul dintre veniturile bugetelor locale fără transferuri și defalcări / Cheltuielile și activele nefinanciare aferente serviciilor de stat cu destinație generală, lei, anul 2021



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

aferente SSDG în totalul CANF ale BL), Irlanda (5,2%), Croația (7,5%), Letonia (6,4%), Letonia (5,4%), Țările de Jos (5,3%) și Norvegia (7,8%).

Pornind de la aceste constatări, putem accepta un nivel minim recomandat al acestui indicator pentru APL din Republica Moldova egal cu 10%.

Confruntând cheltuielile aferente SSDG (indicator de efort, plasat la numitor), pe de o parte, cu veniturile bugetelor locale fără transferuri și defalcări de la veniturile de stat (indicator de rezultat, plasat la numărător), pe de altă parte, obținem indicatorul de eficiență, care poate reprezenta un criteriu care să indice la necesitatea raționalizării finanțelor publice locale.

Figura 17 repartizează UAT de nivelul 1 după

valorile înregistrate de acest indicator. Situația începe să fie favorabilă atunci când mărimea indicatorului este mai mare de 1. Dacă raportul este egal cu 1, acest lucru înseamnă că 1 leu de cheltuieli aferente SSDG generează 1 leu de venituri publice locale (fără transferuri și defalcări).

Din numărul total de UAT1 (896), 445 de UAT1 (50%) au înregistrat în 2021 o valoare mai mică de 0,5. 122 (14%) de UAT1 au generat la 1 leu de cheltuieli aferente SSDG mai mult de 1 leu de venituri publice locale (fără transferuri și defalcări). Tabelul 12A din Anexă reprezintă UAT de nivelul 1 ale căror autorități APL au reușit să înregistreze în 2021 o valoare > 1 la raportul *Veniturile bugetare fără transferuri și defalcări de la veniturile de stat / Cheltuielile și activele nefinanciare aferente SSDG*. De regulă, cele

mai performante APL sunt cele din municipii și orașele-reședință de raion, dar și din unele localități rurale care și-au dezvoltat economii locale generatoare de venituri proprii, precum și capacități instituționale de a le gestiona. În același timp, problema localităților mici lipsite, în mare parte, obiectiv de fundament economic și social pentru a-și asigura un potențial minim de finanțe publice locale trebuie imperativ soluționată. Pe lângă aspectul de ineficiență pronunțată care însoțește această problemă, populația din localitățile respective nu are acces la un șir extins de servicii publice importante. Problema ineficienței critice a utilizării finanțelor publice, inclusiv a finanțelor publice locale, reprezintă o deficiență considerabilă în activitatea tuturor Guvernelor RM, care trebuie urgent abordată și de Curtea de Conturi și Parlamentul RM și soluționată în cel mai urgent și energic mod.

Creșterea capacității administrative (populație, teritoriu, active economice etc.) a UAT din Republica Moldova este un obiectiv primar, care determină obiectiv și modalitatea de reconsiderare a finanțelor publice locale. Proiectarea și implementarea deciziilor de

raționalizare a sistemului de finanțe publice locale fără a crește capacitatea administrativă a UAT vor eșua. În acest sens, capacitatea administrativă UAT din Republica Moldova poate fi dezvoltată prin implementarea municipalizării¹ cu stimularea, în același timp, a UAT de nivelul 1 să inițieze și să realizeze „amalgamări” voluntare, inclusiv printr-un sistem de transferuri special conceput în acest scop. Municipalizarea va soluționa problema suprapunerii competențelor exercitate de APL¹ și APL², iar creșterea capacității administrative, în special a UAT de nivelul 1, va asigura perspectiva economiilor de scară, ambele fiind cu impact pozitiv asupra eficienței managementului finanțelor publice locale. În corespundere cu modelul de dezvoltare a capacității administrative a UAT care va fi proiectat și acceptat spre implementare, urmează să fie raționalizat și sistemul finanțelor publice, inclusiv relațiile interbugetare și sistemul finanțelor publice locale. În același timp, logica constituirii sistemului de transferuri cu destinație generală (bazat pe capacitatea fiscală, numărul populației și suprafața UAT, în calitate de factori determinanți ai TDG) poate fi păstrată.

¹ Pîrvan, Viorel, „Municipalizarea.....”, Chișinău, 2022: Esența conceptului de municipalizare constă în eliminarea raioanelor ca UAT de nivelul 2 și înlocuirea lor cu municipii, prin acordarea tuturor orașelor centre raionale a statutului de municipii și transformarea lor în APL de nivelul 2 (după modelul mun. Chișinău).

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Analizele efectuate permit formularea următoarelor constatări:

- **Bugetele locale ale UAT din Republica Moldova dispun de un potențial financiar insuficient** (indicatorul venituri bugetare raportate la numărul populației din UAT).
- **Centralizarea financiară, manifestată prin restrângerea ponderii veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare și creșterea concomitentă a ponderii transferurilor, cunoaște proporții din ce în ce mai pronunțate și alarmante.** Această tendință afectează, printre altele, independența autorităților APL în luarea deciziilor la nivel local, generând premise denaturate de dezvoltare a unor anumite localități în detrimentul altora, deseori induse prin motive politice, determinând, în cele din urmă, accentuarea declinului economiilor locale. În plus, reducerea veniturilor proprii înseamnă pentru APL mai puține cheltuieli cu exercitarea competențelor proprii.
- **Autonomia financiară a autorităților locale este limitată.** Autoritățile APL au o capacitate limitată de a: (i) modifica nivelurile impozitului pe bunurile imobiliare sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal; (ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale. Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.
- **Deși autonomia financiară limitată a autorităților APL din Republica Moldova**

reprezintă o îngrijorare accentuată în toate recomandările CALRCE, acest aspect rămâne permanent ignorat la nivelul APC, indiferent de natura partidelor aflate la guvernare.

- **Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare este relativ modestă pentru majoritatea UAT din țară:** APL nu dispune de surse proprii de venit importante și, ca urmare, nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Impozitele și taxe locale generează sume mici, care reprezintă un procent redus din veniturile bugetelor locale (randamentul fiscal redus al impozitelor și taxelor locale).
- **Finanțele publice locale reprezintă un domeniu supus fenomenului economiilor de scară.** Mărimea relativă a cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală (exprimată în % din cheltuielile propriu-zise ale bugetelor UAT 2) descrește odată cu creșterea dimensiunii UAT (exprimată prin numărul populației).
- **Problemele legate de alocarea cheltuielilor, impozitelor și taxelor nu pot fi abordate în mod corespunzător în absența unor forme de reorganizare teritorială, prin care guvernele subnaționale sunt raționalizate, iar rolul lor – reorientat.** În cazul în care nu au fost evaluate și concepute ca parte a unui cadru comprehensiv cuprinzător, schimbările „izolate” ale unor aspecte specifice ale sistemului de relații fiscale interguvernamentale pot crea, în cele din urmă, incoerențe și dezechilibre între nivelurile de guvernare, subminând eficiența politicii fiscale.

- **Baza fiscală se erodează continuu** prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri (în special, în cazul impozitului pe bunurile imobiliare). Acestea conduc la restrângerea bazei fiscale, la micșorarea veniturilor locale proprii și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor agenți economici sau categorii sociale.
- **Bugetele locale ale UAT din Republica Moldova se caracterizează printr-o volatilitate pronunțată a întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul.** Aceasta nu înseamnă doar că el s-a modificat de multe ori în perioada analizată, dar și că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, ceea ce a afectat capacitatea și așa scăzută a autorităților locale de a-și planifica resursele. În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deși prevăzuți în lege, se pot modifica prea ușor în fiecare an prin Legea bugetului de stat. Aceasta face dificilă planificarea bugetară multianuală și întregul management financiar la nivelul APL.
- **Lipsa delimitării corespunzătoare a terenurilor municipale de proprietățile private sau de stat** face imposibilă evaluarea terenurilor în scopuri fiscale, determinând pierderea veniturilor locale potențiale.
- **Planificarea financiară / bugetară este nesatisfăcătoare: frecvent valorile pozițiilor bugetare depășesc sau sunt considerabil sub nivelul prognozat cu impact negativ pronunțat asupra dezvoltării economice locale.** În consecință, procesul bugetar în Republica Moldova nu produce bugete credibile. La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simpliste de prognozare a veniturilor și cheltuielilor. Subestimarea și supraestimarea veniturilor indică neajunsuri atât în prognozarea acestora, cât și în mobilizarea și colectarea lor.
- **Bugetele locale frecvent se încheie cu importante solduri de mijloace bănești la sfârșitul perioadei, autoritățile APL neavând instrumente și abilități în domeniul gestiunii lichidităților.**
- **Lipsa indicatorilor statistici de măsurare a diferitelor aspecte ale economiei locale creează dificultăți în evaluarea impactului bugetelor locale asupra acesteia.**

RECOMANDĂRI

Măsurile care sunt destinate să îmbunătățească autonomia financiară a autorităților APL nu pot fi concepute și implementate izolat, fără o viziune strategică consecventă. Mai mult ca atât, acestea nu pot evita necesitatea reformării administrației publice locale și a organizării administrativ- teritoriale raționale a Republicii Moldova.

În acest sens, Parlamentul Republicii Moldova trebuie să inițieze elaborarea unui document strategic de program care să abordeze logic, consecvent și în succesiune corectă următoarele blocuri interdependente: reforma administrației publice locale; reforma organizării administrativ-teritoriale; descentralizarea, inclusiv descentralizarea financiară.

Reieșind din cele expuse, se recomandă:

- În scopul asigurării premiselor pentru creșterea eficienței gestiunii finanțelor publice locale, se impune dezvoltarea și consolidarea capacității administrative a UAT din Republica Moldova prin municipalizare și „amalgamarea” benevolă a UAT. Municipalizarea va soluționa și problema competențelor confuze ale APL1, APL2 și APC;
- În scopul stimulării „amalgamării” voluntare

a UAT, se impune proiectarea transferurilor de care să beneficieze UAT (prin concurs de proiecte) care au decis „amalgamarea”;

- Reconsiderarea principală a sistemului de defalcări și TDG în scopul asigurării tratamentului egal între toate UAT de nivelul 2 și UTA Găgăuzia, fără a aplica tratamente preferențiale față de unele UAT2: cetățenii Republicii Moldova trebuie să aibă același acces la servicii publice locale indiferent de UAT2;
- **Acordarea APL1 și APL2 a libertății de a introduce taxe și impozite locale noi sau cote suplimentare la cele existente.** În acest sens, se impune inițierea și/sau elaborarea de către autoritățile APC în colaborare cu autoritățile APL a unui studiu de impact în perspectiva modificării Codului Fiscal și a LFPL;
- Asigurarea transparenței în alocarea categoriilor de transferuri și altor mijloace financiare care nu sunt dimensionate și repartizate după principii, reguli și formule clare prestabilite în legislație (cel puțin, hotărâri de guvern);
- Instruirea continuă a aleșilor locali, specialiștilor financiari și contabili în domeniul finanțelor publice locale, în special: planificarea bugetară; managementul cheltuielilor publice, inclusiv modalitățile de prioritarizare a acestora; managementul veniturilor publice, în special, logica în care lucrează formula de calcul a TDG și noțiunea de capacitate fiscală; managementul lichidităților; managementul situațiilor de criză etc.;
- În scopul creșterii randamentului impozitelor

pe proprietate se impune asigurarea condițiilor legale, tehnice și de altă natură în domeniul delimitării proprietăților la nivelul UAT în scopul evaluării / reevaluării acestor proprietăți în vederea impozitării;

- **Dezvoltarea serviciului de audit intern în APL;**
- **Reconsiderarea sistemului de facilități fiscale.** În acest sens, se impune proiectarea de către autoritățile APC specializate (Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat) a unor modificări în Codul Fiscal, destinate reconsiderării sistemului de facilități fiscale în scopul reducerii considerabile a acestora;
- **Aplicarea periodică pentru cazul bugetelor locale, pentru a evalua și monitoriza calitatea și performanța acestora, cel puțin la nivel de raion, a Cadrului de evaluare a performanței gestiunii finanțelor publice¹,** adaptat la particularitățile procesului local de bugetare (la nivel central, Metodologia respectivă a fost aplicată în patru rânduri, 2006, 2008, 2011, 2015, 2022²);
- Stabilirea unui proces corect de consultare cu autoritățile locale pentru a ajunge la o înțelegere asupra măsurilor planificate ce pot afecta interesele autorităților locale;
- Pentru a fi bine proiectată și promovată, descentralizarea financiară necesită existența unei baze informaționale extinse, cel puțin, privitor la dezvoltarea economică și socială a UAT. În acest sens, devine imperativă **dezvoltarea statisticii naționale în așa mod ca aceasta să poată furniza indicatori și informații oportune și credibile legate de UAT.**

¹ Elaborat de partenerii la Programul „Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară/Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) în colaborare cu Grupul pentru gestiunea finanțelor publice a Comitetului de asistență a dezvoltării, OCDE

² <https://www.pefa.org/country/moldova>.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta europeană a autonomiei locale. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=357167>.
2. Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Disponibil pe: <http://www.lex.md/fisc/codfiscaltxtro.htm#Articolul%20284>
3. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014. Disponibil pe: <http://demo.weblex.md/item/view/iddbtype/1/id/LPLP20140725181/specialview/1/ref/mf>.
4. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312821>.
5. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/md/312874/>.
6. Legea nr. 93 din 15.09.1998 cu privire la patenta de întreprinzător. Disponibil pe: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121971&lang=ro#
7. Legea nr. 205 din 06.12.2021 bugetului de stat pentru anul 2022. Disponibil pe: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133358&lang=ro#
8. Norme metodologice privind aplicarea Clasificației funcționale. Anexa nr.6 la Ordinul ministrului finanțelor nr.208 din 24 decembrie 2015. Disponibil pe: <https://mf.gov.md/ro/buget/informa%C8%9Bii-cu-caracter-metodologic/clasifica%C8%9Bia-bugetar%C4%83>
9. Norme metodologice privind aplicarea Clasificației economice. Anexa nr. 12 la ordinul ministrului finanțelor nr. 208 din 24 decembrie 2015. Disponibil pe: <https://mf.gov.md/ro/buget/informa%C8%9Bii-cu-caracter-metodologic/clasifica%C8%9Bia-bugetar%C4%83>
10. Oates W.E., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
11. Recommendation 179 (2005) on local democracy in Moldova. Disponibil pe: <https://rm.coe.int/090000168071a450>
12. Recommendation 322 (2012) Local and regional democracy in the Republic of Moldova. Disponibil pe: <https://rm.coe.int/090000168071b1a6>
13. Recommendation 411 (2018) Fact-finding mission on the situation of local elected representatives in the Republic of Moldova. Disponibil pe: <https://rm.coe.int/090000168079d680>
14. Recommendation 436 (2019) Local and regional democracy in the Republic of Moldova.

Disponibil pe: <https://rm.coe.int/090000168093d89d>

15. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului. Anexă la ordinul
16. Ministrului Finanțelor nr. 209 din 24.12.2015. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/md/362652/>.
17. Shah A., The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, Policy and Research Series No. 23, World Bank, Washington D.C., 1994.
18. Strategia Națională de descentralizare. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1>.
19. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>.

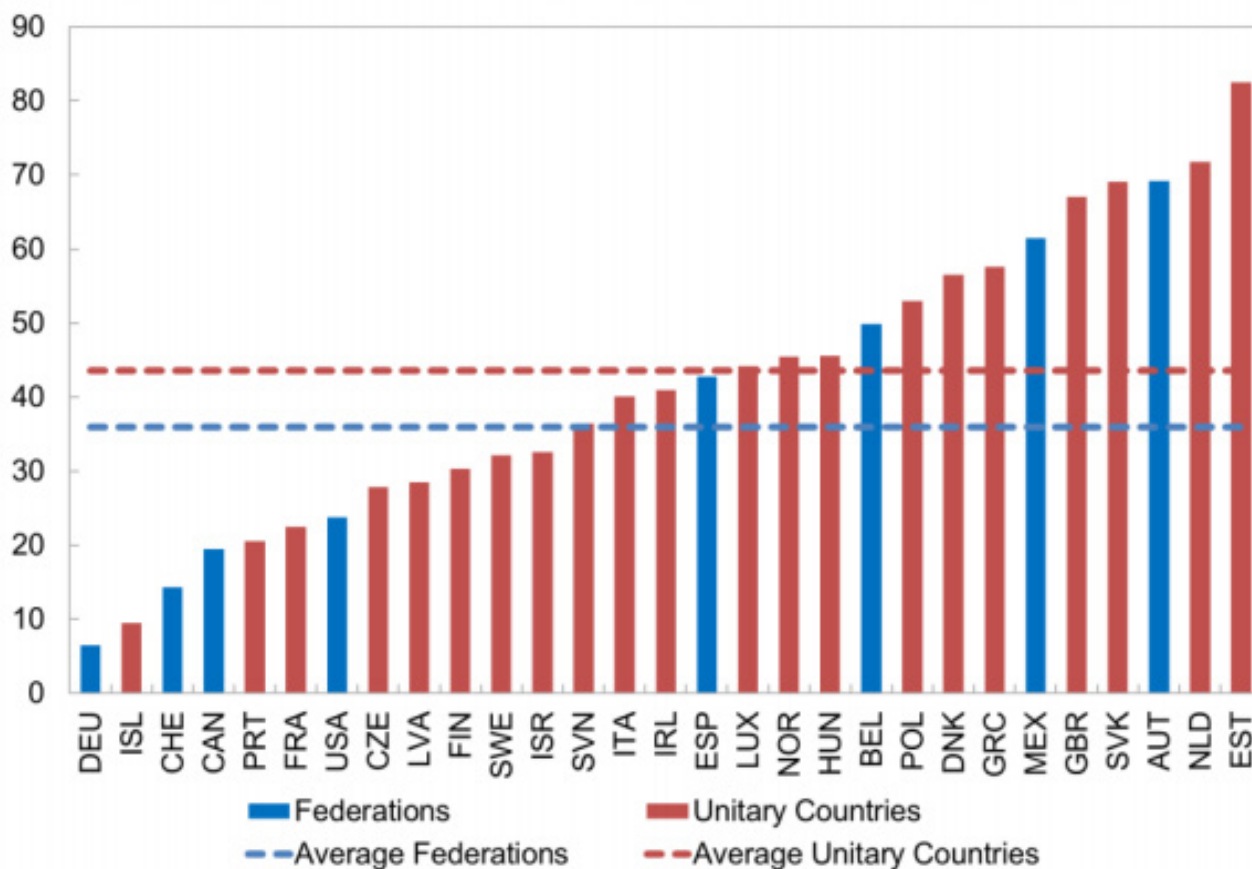
ANEXE

Tabelul 1A. Descentralizarea părții de venituri (veniturile proprii ale guvernelor subnaționale ca parte din veniturile guvernului general)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evoluția descentralizării
Albania							0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	Extindere
Armenia	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05	Extindere
Austria	0.10	0.10	0.10	0.09	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.11	Extindere
Azerbaidjan				0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01		
Belarus	0.31	0.25	0.25	0.25	0.25	0.27	0.27	0.29	0.31	0.30	0.29	0.31	0.30	0.27	0.28	0.29	Fluctuantă
Belgia	0.17	0.17	0.17	0.17	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.20	0.23	0.23	0.22	0.23	0.24	Extindere
Cehia	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.17	0.17	0.17	0.18	0.18	0.17	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	Stabilă
Estonia	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	Restrângere nesemnificativă
Finlanda	0.25	0.25	0.26	0.26	0.29	0.29	0.28	0.28	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.28	0.28	0.30	Extindere
Georgia	0.04	0.03	0.05	0.04	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.06	Fluctuantă
Germania	0.34	0.35	0.36	0.36	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	Extindere
Ungaria	0.14	0.14	0.13	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.06	Restrângere accentuată
Italia	0.16	0.15	0.15	0.14	0.14	0.14	0.14	0.15	0.15	0.15	0.15	0.13	0.13	0.14	0.13	0.13	Restrângere nesemnificativă
Letonia	0.20	0.20	0.19	0.21	0.20	0.20	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19	0.20	0.20	0.19	0.19	0.17	Fluctuantă
Lituania	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	Fluctuantă
Moldova	0.15	0.15	0.14	0.11	0.11	0.11	0.11	0.13	0.13	0.09	0.08	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	Restrângere accentuată
Țările de Jos	0.11	0.10	0.10	0.09	0.10	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.08	Restrângere moderată
Noua Zeelandă					0.08	0.09	0.08	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.10	Extindere
Portugalia						0.10	0.09	0.09	0.09	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	Stabilă
Rusia	0.28	0.29	0.34	0.31	0.39	0.36	0.31	0.33	0.34	0.32	0.35	0.33	0.32	0.29	0.33	0.28	Fluctuantă
Serbia			0.12	0.12	0.11	0.12	0.12	0.14	0.17	0.17	0.16	0.15	0.13	0.13	0.12	0.12	Restrângere moderată
Spania	0.24	0.24	0.24	0.25	0.27	0.24	0.26	0.29	0.26	0.26	0.26	0.27	0.27	0.26	0.27	0.27	Fluctuantă
Suedia	0.34	0.34	0.33	0.33	0.34	0.32	0.33	0.34	0.34	0.34	0.33	0.32	0.33	0.33	0.32	0.33	Fluctuantă
Elveția	0.49	0.49	0.49	0.48	0.49	0.49	0.48	0.49	0.48	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.50	Stabilă
Ucraina	0.15	0.16	0.18	0.17	0.18	0.17	0.15	0.16	0.16	0.16	0.14	0.18	0.19	0.19	0.19	0.18	Fluctuantă
Marea Britanie	0.09	0.09	0.09	0.09	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.09	0.09	0.10	Stabilă
SUA	0.41	0.41	0.41	0.42	0.44	0.43	0.42	0.42	0.40	0.39	0.39	0.40	0.39	0.41	0.42	0.42	Fluctuantă

Sursa: Elaborat de autor în baza IMF's Fiscal Decentralization Dataset. Disponibil pe: <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEEBB684F&slId=1390030341854>.

Figura 1A. Decalajele fiscale verticale corespunzătoare țărilor OCDE (în procente din cheltuielile proprii subnaționale, date din 2016 sau cele mai recente date disponibile)

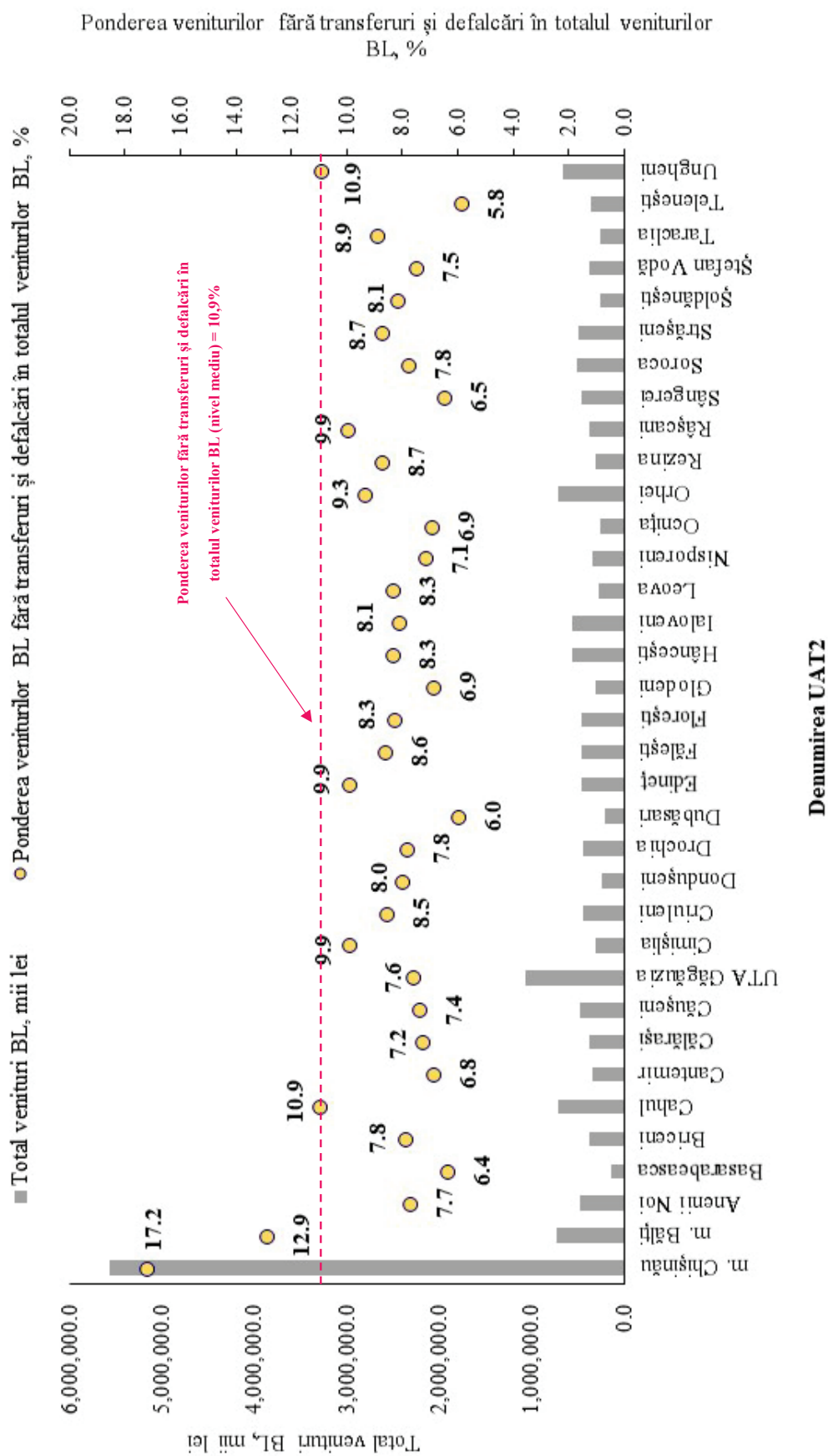


Sursa: Boadway, R., Eyraud, L. Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries, IMF Working Paper, 2018, p. 7.

Tabelul 2A. Sursele de venituri pentru bugetele locale

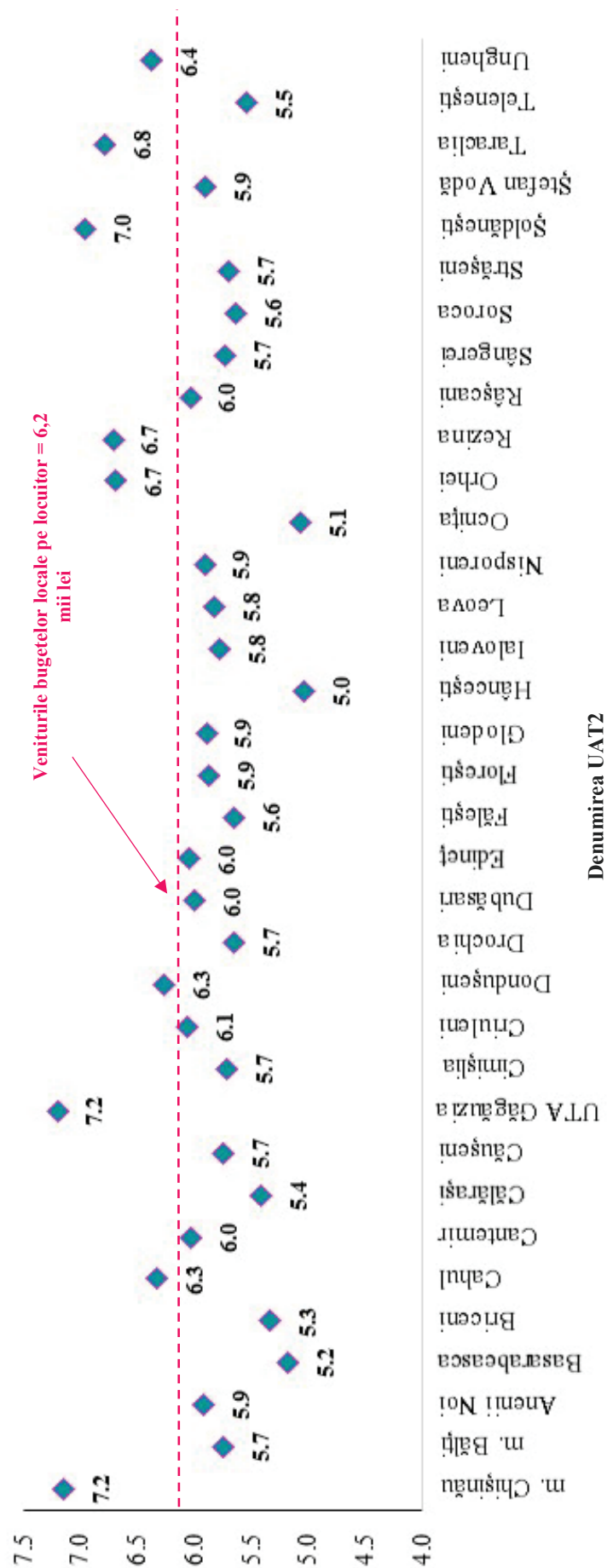
	Bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția m. Bălți și Chișinău)	Bugetele raionale	Bugetul central al UTA cu statut juridic special	Bugetul municipal Bălți și Chișinău
1. Venituri generale				
a) Venituri proprii	☐	☐	☐	☐
- impozitul pe bunurile imobiliare	☐			☐
- taxa pentru patenta de întreprinzător	☐			☐
- impozitul pe venitul persoanelor fizice ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul	☐			☐
- impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului)	☐	☐	☐	☐
- taxele locale, aplicate conform CF	☐			☐
- taxele speciale	☐			☐
- încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al UAT	☐			☐
- taxele pentru resursele naturale		☐	☐	☐
- alte venituri prevăzute de legislație	☐	☐	☐	☐
	pentru UTASJS: În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat, lăsate prin prezenta lege la dispoziția bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.			
b) defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat	Defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice (excepție: bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența UTA) pentru: - bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion (municipiilor-reședință de raion): 100% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective; - bugetele orașelor-reședință de raion: 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective; - bugetele municipiilor-reședință de raion: 50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective	defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice – 25% din volumul total colectat pe teritoriul orașelor-reședință de raion și al municipiilor-reședință de raion	Defalcări de la: - impozitul pe venit al persoanelor fizice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; - impozitul pe venit al persoanelor juridice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; - taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome; - accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome	Defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice pentru: - bugetul municipal Bălți: 50% din volumul total colectat pe teritoriul m. Bălți (cu excepția UAT 1 din componența municipiului); - bugetul municipal Chișinău: 50% din volumul total colectat pe teritoriul m. Chișinău (cu excepția UAT 1 din componența municipiului)
c) transferuri prevăzute la art. 11 și art. 12 din LFPL	transferuri prevăzute la art. 11 și art. 12 din LFPL	transferuri prevăzute la art. 11 și art. 12 din LFPL	transferuri prevăzute la art. 12 din LFPL	transferuri prevăzute la art. 12 din LFPL
d) granturi pentru susținerea bugetului	☐	☐	☐	☐
2) Venituri colectate	☐	☐	☐	☐
3) Granturi pentru proiecte finanțate din surse externe	☐	☐	☐	☐

Figura 2A. Veniturile Bugetelor UAT de nivelul 2 în mii lei și ponderea veniturilor fără transferuri și defalcări în totalul veniturilor BL în %, anul 2021



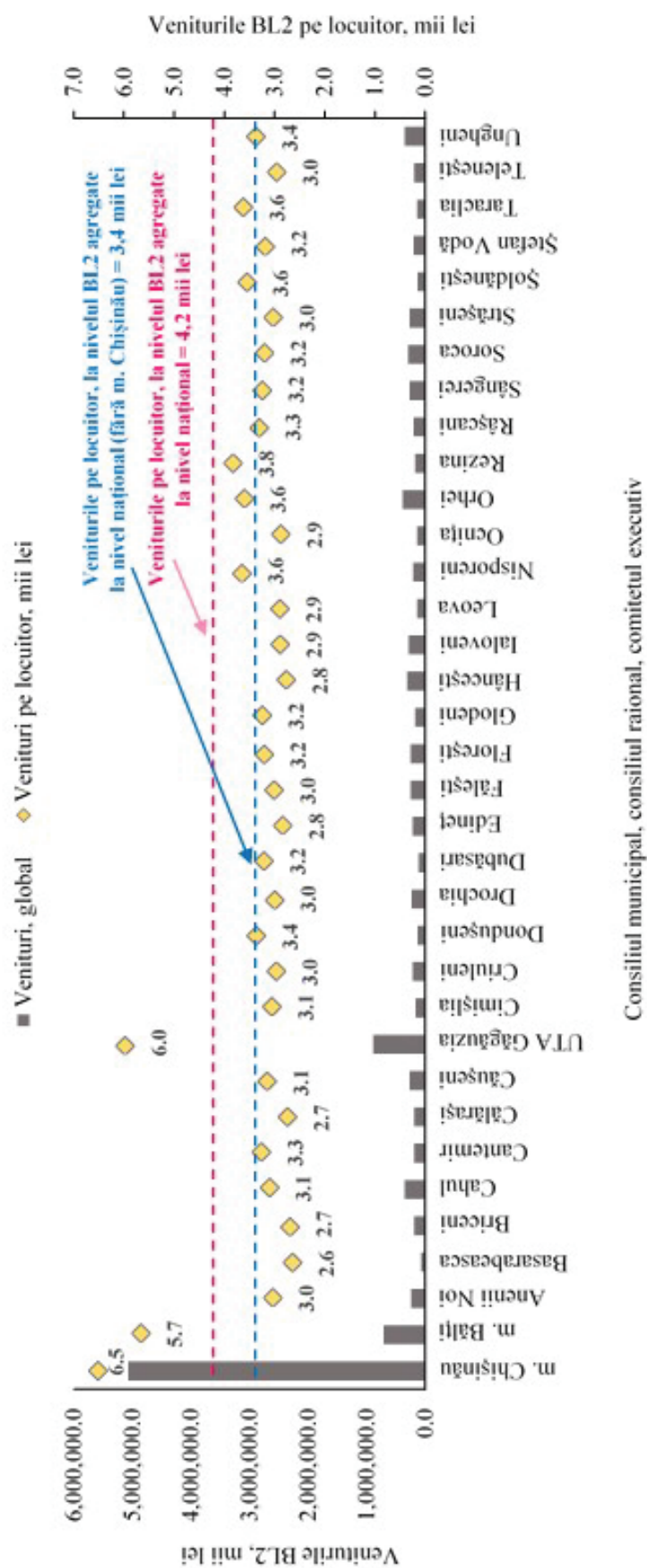
Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Figura 3A. Veniturile Bugetelor UAT de nivelul 2 pe locuitor, mii lei, anul 2021



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Figura 4A. Veniturile Bugetelor Locale de nivelul 2, anul 2021: total și pe locuitor, mii lei



Sursa: Elaborată de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 3A. Dinamica veniturilor Bugetelor locale de nivelul 2 agregate la nivelul național, în % față de anul precedent

	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Venituri, total		100.0	114.3	106.9	111.3
Impozitul de venit	111	100.0	97.0	95.5	121.9
Impozite pe proprietate	113	100.0	105.3	104.2	144.7
Taxa pe valoarea adăugată	1141	100.0	98.1	96.6	118.6
Accize	1142	100.0	278.6	171.0	586.6
Taxe locale	1144	100.0	105.5	100.7	109.8
Taxa patenta de întreprinzător	114522	100.0	93.8	68.2	111.1
Taxa de licență pentru anumite genuri de activitate	114526	100.0	85.1	89.6	121.3
Taxele pentru resurse naturale și lucrări geologice	1146	100.0	102.0	104.1	123.8
Granturi primite de la guvernele altor state	131	100.0	80.8	25.3	780.5
Granturi primite de la organizațiile internaționale	132	100.0	237.0	38.5	669.9
Dobânzi încasate la soldurile mijloacelor bugetare	1411	100.0	108.2	122.9	59.5
Dividende primite	1412	100.0	43.7	214.1	383.4
Arenda / Renta	1415	100.0	120.3	88.5	120.6
Taxe și plăți administrative	1422	100.0	90.9	99.8	231.1
Încasări de la prestarea serviciilor cu plată	142310	100.0	112.3	61.9	133.4
Plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public	142320	100.0	107.6	81.8	112.0
Amenzi și sancțiuni	143	100.0	110.4	96.6	114.8
Donații voluntare	144	100.0	92.9	63.2	63.4
Alte venituri încasate în BL de nivelul 2	145141	100.0	221.4	9.1	21.0
Impozitul unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației	145161	100.0	197.0	142.1	139.8
Transferuri primite între BS și BL	191	100.0	119.6	111.1	107.0

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 4A. Structura veniturilor Bugetelor locale de nivelul 2 agregate la nivelul național, în % din total

	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Venituri, total		100.0	100.0	100.0	100.0
Impozitul de venit	111	17.99	15.27	13.64	14.94
Impozite pe proprietate	113	2.26	2.09	2.04	2.65
Taxa pe valoarea adăugată	1141	0.88	0.76	0.69	0.73
Accize	1142	0.01	0.02	0.03	0.13
Taxe locale	1144	2.39	2.21	2.08	2.05
Taxa patenta de întreprinzător	114522	0.22	0.18	0.11	0.11
Taxa de licență pentru anumite genuri de activitate	114526	0.01	0.01	0.00	0.01
Taxele pentru resurse naturale și lucrări geologice	1146	0.42	0.38	0.37	0.41
Granturi primite de la guvernele altor state	131	0.06	0.04	0.01	0.06
Granturi primite de la organizațiile internaționale	132	0.12	0.25	0.09	0.53
Dobânzi încasate la soldurile mijloacelor bugetare	1411	0.01	0.01	0.01	0.00
Dividende primite	1412	0.06	0.02	0.05	0.17
Arenda / Renta	1415	0.29	0.30	0.25	0.27
Taxe și plăți administrative	1422	0.40	0.32	0.30	0.62
Încasări de la prestarea serviciilor cu plată	142310	1.32	1.30	0.75	0.90
Plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public	142320	0.36	0.34	0.26	0.26
Amenzi și sancțiuni	143	0.02	0.02	0.02	0.02
Donații voluntare	144	0.49	0.40	0.23	0.13
Alte venituri încasate în BL de nivelul 2	145141	0.01	0.03	0.00	0.00
Impozitul unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației	145161	0.01	0.01	0.01	0.02
Transferuri primite între BS și BL	191	72.68	76.08	79.07	75.99

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 5A. Dinamica veniturilor Bugetelor locale de nivelul 1 agregate la nivelul național, în % față de anul precedent

	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Venituri, total		100.0	113.1	114.2	112.3
Impozitul pe venit	111	100.0	108.3	158.0	122.9
Impozite pe proprietate	113	100.0	101.0	99.2	119.4
Taxe locale	1144	100.0	103.7	98.7	117.5
Taxa patenta de întreprinzător	114522	100.0	92.3	67.9	118.0
Taxele pentru resurse naturale și lucrări geologice	1146	100.0	156.7	109.4	0.0
Granturi primite de la guvernele altor state	131	100.0	170.8	33.7	841.0
Granturi primite de la organizațiile internaționale	132	100.0	70.3	51.0	478.1
Dobânzi încasate	1411	100.0	181.6	94.3	54.2
Dividende primite	1412	100.0	258.7	48.8	181.6
Arenda / Renta	1415	100.0	117.2	98.2	144.3
Taxe și plăți administrative	1422	100.0	104.6	475.1	31.4
Încasări de la prestarea serviciilor cu plată	142310	100.0	105.1	64.9	139.7
Plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public	142320	100.0	102.9	80.9	114.0
Amenzi și sancțiuni	143	100.0	90.1	57.9	124.5
Donații voluntare	144	100.0	73.3	95.2	120.5
Alte venituri încasate în BL de nivelul 1	145142	100.0	99.5	92.1	115.2
Impozitul unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației	145161	100.0	0.0	145.3	97.5
Transferuri primite în cadrul BPN	19	100.0	117.7	109.0	108.0
Transferuri primite între BS și BL	191	100.0	117.7	0.0	0.0
Transferuri primite între BL a diferitor UAT	194	100.0	100.0	0.0	0.0

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 6A. Structura veniturilor Bugetelor locale de nivelul 1 agregate la nivelul național, în % din total

	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Venituri, total		100.0	100.0	100.0	100.0
Impozitul pe venit	111	14.4	13.8	19.0	20.8
Impozite pe proprietate	113	6.1	5.5	4.8	5.1
Taxe locale	1144	4.2	3.9	3.3	3.5
Taxa patenta de întreprinzător	114522	0.5	0.4	0.2	0.3
Taxele pentru resurse naturale și lucrări geologice	1146	0.017	0.023	0.022	0.000
Granturi primite de la guvernele altor state	131	0.1	0.2	0.0	0.4
Granturi primite de la organizațiile internaționale	132	0.6	0.4	0.2	0.7
Dobânzi încasate	1411	0.0	0.0	0.0	0.0
Dividende primite	1412	0.1	0.1	0.1	0.1
Arenda / Renta	1415	1.5	1.5	1.3	1.7
Taxe și plăți administrative	1422	0.6	0.5	2.3	0.6
Încasări de la prestarea serviciilor cu plată	142310	3.6	3.4	1.9	2.4
Plata pentru locațiunea bunurilor patrimoniului public	142320	0.4	0.4	0.3	0.3
Amenzi și sancțiuni	143	0.0	0.0	0.0	0.0
Donații voluntare	144	1.5	1.0	0.8	0.9
Alte venituri încasate în BL de nivelul 1	145142	0.3	0.3	0.2	0.2
Impozitul unic perceput de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației	145161	0.000	0.002	0.003	0.002
Transferuri primite în cadrul BPN	19	66.0	68.7	65.5	63.1
Transferuri primite între BS și BL	191	65.8	68.5	0.0	0.0
Transferuri primite între BL a diferitor UAT	194	0.2	0.2	0.0	0.0

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 7A. Structura transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 2 consolidate, pe tipuri de transferuri, în %

Categorii și tipuri de transferuri	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Transferuri cu destinație specială (TDS)		89.10	85.98	85.95	87.41
Transferuri curente:		87.42	84.80	85.12	85.21
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar)	191111	75.76	74.31	72.14	71.95
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru asigurarea și asistență socială	191112	2.62	2.34	2.81	3.49
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru școli sportive	191113	2.06	2.07	1.97	2.03
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru alte competențe delegate	191114	0.04	0.00	0.00	0.00
Alte transferuri curente primite cu destinație specială între bugetul de stat și bugetele locale de nivelul II	191115	0.03	0.00	0.01	0.01
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru infrastructura drumurilor	191116	6.08	5.37	7.35	6.38
Transferuri curente primite cu destinație specială între instituțiile BS și instituțiile BL2	191310	0.83	0.71	0.85	1.35
Transferuri capitale:		1.69	1.18	0.83	2.21
Transferuri capitale primite cu destinație specială între bugetul de stat și bugetele locale de nivelul II	191120	1.43	1.05	0.66	1.88
Transferuri capitale primite cu destinație specială între instituțiile bugetului de stat și instituțiile bugetelor locale de nivelul II	191320	0.26	0.13	0.17	0.32
Transferuri cu destinație generală (TDG)		10.90	14.02	14.05	12.59
Transferuri curente:		10.90	14.02	14.05	12.59
Transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL2	191131	10.76	10.25	11.95	10.85
Transferuri curente primite cu destinație generală din fondul de compensare între BS și BL2	191132	0.06	0.04	0.87	1.73
Alte transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL2	191139	0.09	3.73	1.22	0.00
Transferuri curente primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL2	191330	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri capitale:		0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri capitale primite cu destinație generală între BS și BL2	191140	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri capitale primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL2	191340	0.00	0.00	0.00	0.00
Total transferuri		100.00	100.00	100.00	100.00

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 8A. Dinamica transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 2 consolidate, pe tipuri de transferuri, în % față de anul precedent (anul precedent=100%)

Categorii și tipuri de transferuri	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Transferuri cu destinație specială (TDS)		100.0	115.4	111.1	108.8
Transferuri curente:		100.0	116.0	111.5	107.1
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar)	191111	100.0	117.3	107.9	106.7
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru asigurarea și asistență socială	191112	100.0	106.8	133.6	132.9
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru școli sportive	191113	100.0	120.2	105.6	110.2
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru alte competențe delegate	191114	100.0	-	-	-
Alte transferuri curente primite cu destinație specială între bugetul de stat și bugetele locale de nivelul II	191115	100.0	11.7	257.5	131.9
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL2 pentru infrastructura drumurilor	191116	100.0	105.7	152.0	93.0
Transferuri curente primite cu destinație specială între instituțiile BS și instituțiile BL2	191310	100.0	102.4	132.4	169.7
Transferuri capitale:		100.0	83.5	78.3	284.5
Transferuri capitale primite cu destinație specială între bugetul de stat și bugetele locale de nivelul II	191120	100.0	87.8	70.0	305.0
Transferuri capitale primite cu destinație specială între instituțiile bugetului de stat și instituțiile bugetelor locale de nivelul II	191320	100.0	59.9	144.7	204.0
Transferuri cu destinație generală (TDG)		100.0	153.8	111.4	95.8
Transferuri curente:		100.0	153.8	111.4	95.8
Transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL2	191131	100.0	113.9	129.6	97.1
Transferuri curente primite cu destinație generală din fondul de compensare între BS și BL2	191132	100.0	91.9	2243.4	212.7
Alte transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL2	191139	100.0	5228.4	36.5	0.0
Transferuri curente primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL2	191330	-	-	-	-
Transferuri capitale:		-	-	-	-
Transferuri capitale primite cu destinație generală între BS și BL2	191140	-	-	-	-
Transferuri capitale primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL2	191340	-	-	-	-
Total transferuri		100.0	119.6	111.1	107.0

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 9A. Structura transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 1 consolidate, pe tipuri de transferuri, în %

Categorii și tipuri de transferuri	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Transferuri cu destinație specială (TDS)		79.11	73.61	73.28	77.19
Transferuri curente:		66.58	63.86	63.23	63.84
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar)	191211	56.35	55.05	55.39	56.49
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL de nivelul I pentru asigurarea și asistență socială	191212	0.03	0.47	0.16	0.05
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru alte școli sportive	191213	0.66	0.67	0.64	0.64
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru alte competențe delegate	191214	0.07	0.02	0.02	0.01
Alte transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1	191215	0.78	0.00	0.00	0.00
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru infrastructura drumurilor	191216	8.66	7.65	7.03	6.65
Transferuri curente primite cu destinație specială între instituțiile BS și instituțiile BL1	191410	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri curente primite cu destinație specială între bugetele locale de nivelul II și bugetele locale de nivelul I între diferite unități administrativ-teritoriale	194110	0.02	0.01	0.00	0.00
Transferuri capitale:		12.53	9.74	10.05	13.35
Transferuri capitale primite cu destinație specială între BS și BL1	191220	5.67	4.03	2.90	5.86
Transferuri capitale primite cu destinație specială între instituțiile BS și instituțiile BL1	191420	6.56	5.44	6.79	7.16
Transferuri capitale primite cu destinație specială între BL2 și BL1 între diferite UAT	194120	0.31	0.27	0.36	0.33
Transferuri capitale primite cu destinație specială între instituțiile BL2 și instituțiile BL1 între diferite UAT	194420	0.00	0.00	0.00	0.01
Transferuri cu destinație generală (TDG)		20.89	26.39	26.72	22.81
Transferuri curente:		20.89	26.39	26.72	22.81
Transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL1	191231	20.64	19.99	23.77	21.37
Transferuri curente primite cu destinație generală din fondul de compensare între BS și BL1	191232	0.15	0.11	0.81	1.44
Alte transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL	191239	0.10	6.29	2.14	0.00
Transferuri curente primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL1	191430	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri capitale:		0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri capitale primite cu destinație generală între BS și BL1	191240	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferuri capitale primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL1	191440	0.00	0.00	0.00	0.00
Total transferuri		100.00	100.00	100.00	100.00

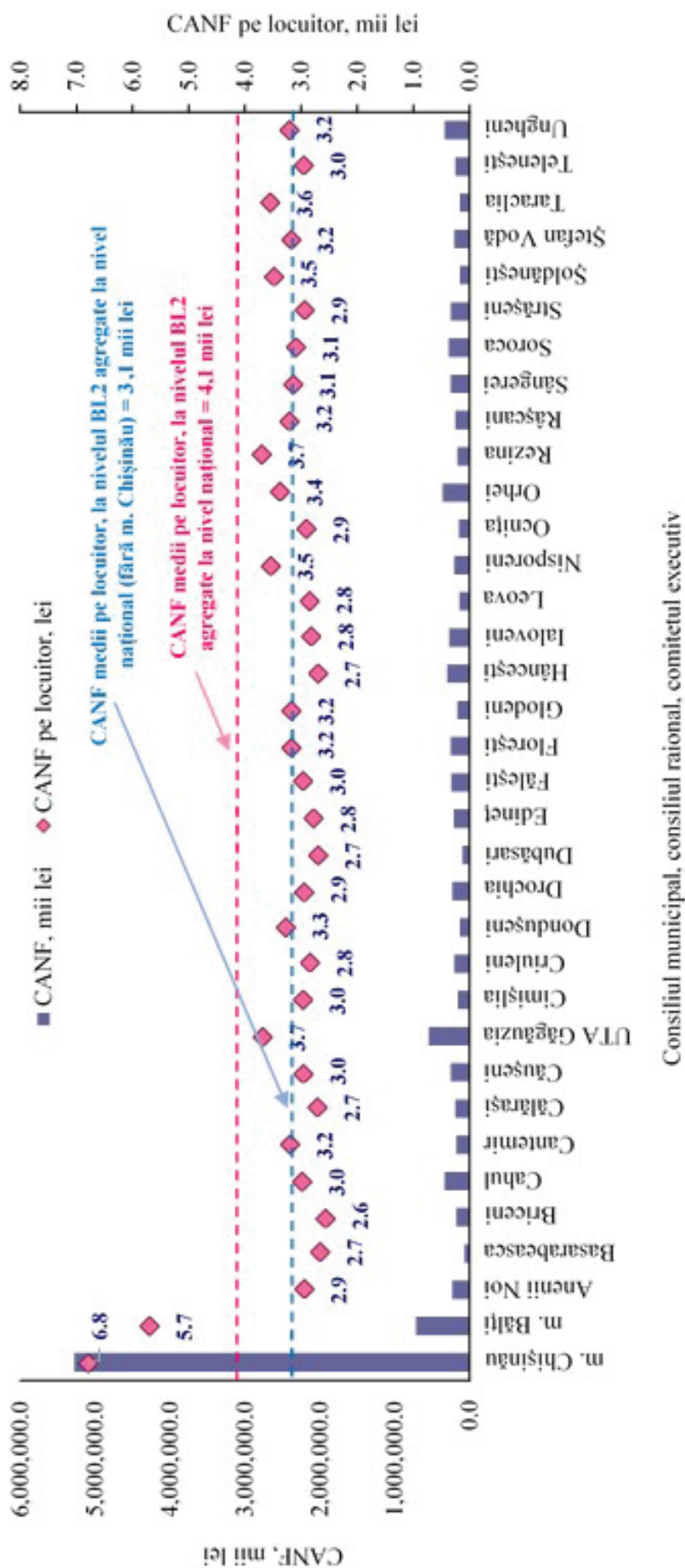
Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 10A. Dinamica transferurilor la nivelul Bugetelor locale de nivelul 1 consolidate, pe tipuri de transferuri, în % față de anul precedent (anul precedent=100%)

Categorii și tipuri de transferuri	Cod ECO	2018	2019	2020	2021
Transferuri cu destinație specială (TDS)		100.0	109.5	108.5	113.8
Transferuri curente:		100.0	112.9	107.9	109.1
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru învățământul preșcolar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar)	191211	100.0	114.9	109.7	110.2
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL de nivelul I pentru asigurarea și asistență socială	191212	100.0	1863.1	36.3	34.8
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru alte școli sportive	191213	100.0	118.4	104.6	107.4
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru alte competențe delegate	191214	100.0	29.0	100.0	100.0
Alte transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1	191215	100.0	-	-	-
Transferuri curente primite cu destinație specială între BS și BL1 pentru infrastructura drumurilor	191216	100.0	103.9	100.1	102.2
Transferuri curente primite cu destinație specială între instituțiile BS și instituțiile BL1	191410	-	-	-	-
Transferuri curente primite cu destinație specială între bugetele locale de nivelul II și bugetele locale de nivelul I între diferite unități administrativ-teritoriale	194110	100.0	49.4	-	-
Transferuri capitale:		100.0	91.4	112.4	143.5
Transferuri capitale primite cu destinație specială între BS și BL1	191220	100.0	83.7	78.3	218.4
Transferuri capitale primite cu destinație specială între instituțiile BS și instituțiile BL1	191420	100.0	97.6	135.9	113.9
Transferuri capitale primite cu destinație specială între BL2 și BL1 între diferite UAT	194120	100.0	102.9	149.0	96.6
Transferuri capitale primite cu destinație specială între instituțiile BL2 și instituțiile BL1 între diferite UAT	194420	100.0	-	-	-
Transferuri cu destinație generală (TDG)		100.0	148.7	110.3	92.2
Transferuri curente:		100.0	148.7	110.3	92.2
Transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL1	191231	100.0	113.9	129.6	97.1
Transferuri curente primite cu destinație generală din fondul de compensare între BS și BL1	191232	100.0	92.7	768.8	192.7
Alte transferuri curente primite cu destinație generală între BS și BL	191239	100.0	7156.3	37.1	0.2
Transferuri curente primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL1	191430	100.0	-	-	-
Transferuri capitale:		100.0	-	-	-
Transferuri capitale primite cu destinație generală între BS și BL1	191240	100.0	-	-	-
Transferuri capitale primite cu destinație generală între instituțiile BS și instituțiile BL1	191440	100.0	-	-	-
Total transferuri		100.0	117.7	109.0	108.0

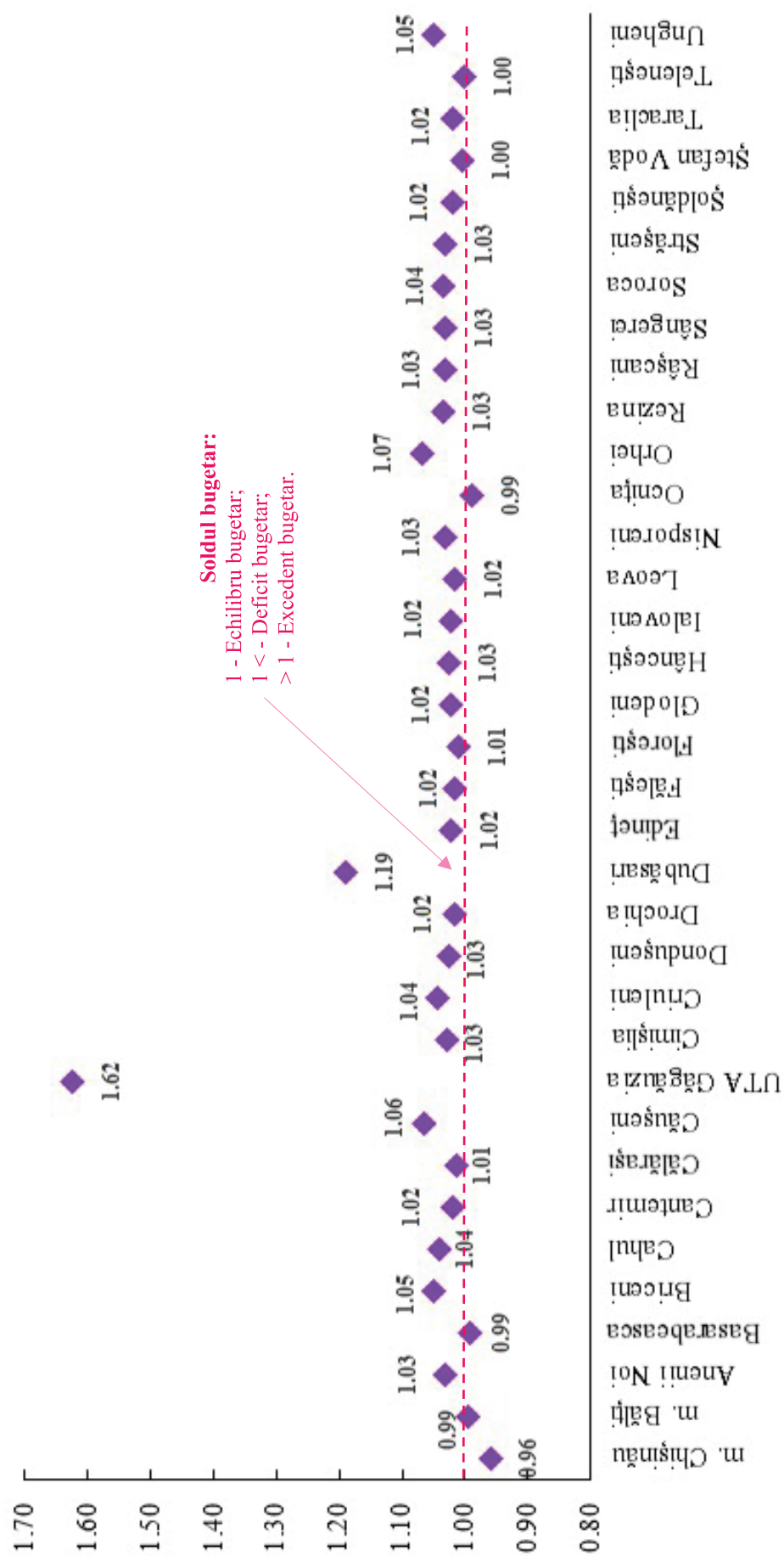
Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Figura 5A. Cheltuielile și activele nefinanciare aferente Bugetelor Locale de nivelul 2, anul 2021: total și pe locuitor,



Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Figura 6A. Raportul dintre Veniturile și CANF Bugetelor Locale de nivelul 2, anul 2021, unități



Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Tabelul 11A. Ponderea cheltuielilor pentru serviciile publice generale în totalul CANF, în %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27 țări (din 2020)	15.8	16.0	15.9	16.0	15.8	15.9	15.9	15.7	15.5	14.9
Zona euro-19 țări (din 2015)	17.8	17.9	17.9	18.2	17.9	18.0	18.0	17.9	17.7	16.8
Belgia	18.7	17.8	18.0	18.7	18.4	18.5	18.9	18.6	19.1	19.0
Bulgaria	16.5	10.0	9.1	8.8	7.1	17.8	9.7	9.2	11.0	8.7
Czechia	9.5	11.2	12.1	11.8	11.0	12.2	11.7	11.1	11.1	11.6
Denmark	3.8	3.9	3.3	3.4	3.4	3.5	3.7	3.3	3.6	4.3
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	17.9	17.4	17.6	18.6	17.8	17.2	17.5	18.0	18.0	16.9
Estonia	7.3	8.0	6.8	8.5	6.3	7.1	6.8	6.9	6.4	6.1
Ireland	6.2	5.5	6.0	7.3	7.1	7.0	5.9	5.5	5.3	5.2
Greece	37.4	33.7	30.6	28.1	25.8	23.3	24.0	22.7	25.2	23.7
Spain	36.0	36.0	36.2	35.8	35.6	35.3	35.9	34.9	34.9	33.7
France	17.7	19.1	19.0	19.0	18.8	19.2	18.7	18.5	18.3	18.1
Croatia	6.1	6.1	5.9	8.1	6.6	13.2	10.1	7.1	7.3	7.5
Italy	16.9	17.4	16.9	17.1	17.3	18.0	18.1	17.9	16.9	15.4
Cyprus	43.8	43.0	41.0	40.7	40.7	40.9	41.2	40.9	41.3	41.2
Latvia	8.2	8.3	8.0	7.9	8.2	7.9	6.4	6.1	6.2	6.4
Lithuania	5.6	6.8	7.1	7.9	6.8	7.1	7.4	6.3	6.1	5.4
Luxembourg	25.7	25.9	26.4	27.2	25.6	27.0	20.5	21.5	22.7	22.5
Hungary	17.0	21.0	23.2	24.7	23.8	25.4	26.1	26.2	26.0	25.9
Malta	54.2	57.4	51.6	52.0	54.6	45.0	51.2	60.0	64.3	59.6
Netherlands	7.4	7.1	7.4	7.2	6.1	6.2	5.9	5.6	5.5	5.3
Austria	16.1	16.2	16.0	15.9	16.1	15.8	15.3	15.2	15.6	15.8
Poland	9.9	10.7	10.6	10.4	10.4	10.0	9.8	8.8	8.8	8.5
Portugal	27.9	29.2	27.3	28.5	29.4	29.6	29.0	29.2	28.0	28.6
Romania	9.1	9.9	9.5	10.0	9.5	9.4	11.0	13.8	12.4	13.0
Slovenia	10.2	9.9	9.4	9.0	8.1	9.0	9.4	9.1	9.4	9.2
Slovakia	13.8	14.1	14.1	13.9	13.4	14.2	15.7	13.8	15.1	15.2
Finland	15.6	15.6	15.6	15.6	17.3	17.1	17.9	18.5	18.1	18.2
Sweden	11.8	12.1	11.8	11.2	10.8	10.7	10.9	10.7	10.7	10.8
Iceland	11.7	12.8	11.2	11.1	11.4	11.8	19.9	11.1	11.1	10.9
Norway	9.7	9.8	8.9	8.8	8.4	8.2	8.0	8.0	8.3	7.8
Switzerland	16.2	15.1	15.1	14.5	14.8	14.5	15.1	14.4	13.4	14.0

Sursa: Eurostat. Disponibil pe: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_3492067/default/table?lang=en.

Tabelul 12A. UAT de nivelul 1 ale căror APL au înregistrat o valoare > 1 la raportul Veniturile bugetare fără transferuri și defalcări de la veniturile de stat / Cheltuielile și activele nefinanciare aferente SSDG, anul 2021

UAT2	Intervalul de variație			
	1 – 1.25 (52 UAT1)	1.25 – 1.50 (24 UAT1)	1.50 – 1.75 (15 UAT1)	> 1.75 (31 UAT1)
m. Chișinău	Bubuieci, or. Sângera	or. Cricova, or. Vadul-lui-Vodă, Trușeni	Colonița, Grătiești, or. Vatra	Bacii, or. Codru, or. Durești, Stăuceni
m. Bălți	Elizaveta			
r. Anenii Noi		or. Anenii Noi, Șerpeni	Hârbovăț	
r. Basarabeasca				
r. Briceni		or. Lipcani	or. Briceni	
r. Cahul	Andrusul de Sus, Manta, Moscovei, Roșu, Văleni	Slobozia Mare		m. Cahul, Giurgiulești
r. Cantemir	Gotești			or. Cantemir
r. Călărași	Hîrjauca		or. Călărași	
r. Căușeni			Taracalia	or. Căușeni
UTA Găgăuzia	Cazaclia, Dezghingea, Tomai	Avdarma, Cioc-Maidan, or. Vulcanesti	m. Comrat	Copceac, m. Ceadîr-Lunga
r. Cimișlia	Hîrtop, Selemet, Mihailovca		or. Cimișlia	
r. Criuleni	Corjova, Onițcani, or. Criuleni	Boșcana		
r. Dondușeni	Plop, Sudarca		Moșana	or. Dondușeni
r. Drochia	Gribova, Șuri, Nicoreni, Sofia			or. Drochia
r. Dubăsari	Holercani			
r. Edineț	Târnova, Viișoara	or. Cupcini		m. Edineț
r. Fălești	Fălești Noi, Glinjeni, Obreja Veche	Sărata Veche		or. Fălești
r. Florești	Ciripcău, Japca	Gura Camencii		or. Florești
r. Glodeni	or. Glodeni, Petrunca, Sturzovca			
r. Hîncești	Cărpineni, Ciuciuleni, Lăpușna	Buțeni, m. Hîncești		
r. Ialoveni	Horești, Țipala	Răzeni		Gangura, m. Ialoveni
r. Leova		or. Leova	or. Iargara	
r. Nisporeni	Iurcenii			
r. Ocnîța	or. Ocnîța	Bîrnova		
r. Orhei	Peresecina			m. Orhei, Seliște
r. Rezina	Țareuca			or. Rezina
r. Râșcani	Recea	Corlăteni		Nihoreni, or. Rîșcani
r. Sângerei	Țambula		Cubolta, or. Sîngerei	Bilicenii Vechi
r. Soroca	Vărnău			m. Soroca
r. Strășeni	Lozova			Micăuți, m. Strășeni, Sireți
r. Șoldănești	Șestaci		Cotuienii Mari	or. Șoldănești
r. Ștefan Vodă		or. Ștefan Vodă, Palanca, Volintiri		
r. Taracalia	Volintiri, Valea Perjei			Taracalia
r. Telenești		or. Telenești	Verejeni	
r. Ungheni				m. Ungheni, Sculeni

Sursa: Elaborat de autoare în baza informației Ministerului Finanțelor.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
www.viitorul.org, office@viitorul.org