

BUGETELE UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE DE NIVELUL DOI: DIMENSIUNE, STRUCTURĂ ȘI CALITATE

- Metodologia actuală de calcul al transferurilor creează stimulente puternice pentru Administrația Publică Locală (APL) să crească contribuția surselor de venituri proprii la formarea părții de venituri a bugetelor locale. Cu toate acestea, ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetelor locale este în continuă scădere. Una din explicațiile posibile ale acestor evoluții este reticența autorităților APL de a-și manifesta inițiativa și activismul în contextul creșterii numărului de primari și președinți de raioane ajunși în atenția organelor de drept.
- 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 sunt argumentate științific, fiind mai degrabă produsul unor decizii arbitrare și/ sau obținute prin negocieri politice netransparente. La nivelul surselor individuale de venituri bugetare, doar transferurile cu destinație specială și transferurile cu destinație generală sunt reglementate legal conform unor formule de calcul.
- Sprijinirea creșterii economice uniforme pe teritoriul Republicii Moldova trebuie să devină o prioritate a politicii economice și sociale a Administrației Publice Centrale (APC). În același timp, creșterea economică uniformă la nivelul fiecărui raion trebuie să devină o prioritate a politicii economice și sociale a APL de nivelul II și I. Aceste priorități trebuie să se materializeze în elaborarea și adoptarea *Perspectivei de dezvoltare spațială* a Republicii Moldova, care să reprezinte un cadru politic atât pentru APC, cât și pentru autoritățile regionale, raionale și locale, în asigurarea coeziunii teritoriale în Republica Moldova.

Despre Autor:

Angela
SECRIERU

*este doctor habilitat în științe
economice, profesoară universitară
la Academia de Studii Economice
din Moldova.*

Domeniile de interes academic sunt finanțele publice, activitatea bancară și finanțele corporative. În calitate de expert și consultant a colaborat cu Agenția pentru Restructurarea Întreprinderilor și Asistență (ARIA), Fundația Soros-Moldova, PNUD Moldova, Centrul Estonia pentru Parteneriatul Estic (Talin), IDIS Viitorul, Chemonics International INC, Moldova, UNICEF Moldova, etc.

Cuprins

Acronime	3
Sumar executiv	4
1. Tendințe generale în evoluția bugetelor locale în Republica Moldova	5
2. Abordare comparată asupra bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi	11
Concluzii și recomandări	22
Bibliografie	23
Anexe	24

Acronime

APC	Administrație 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, m. Chișinău, Bălți)
BNS	Biroul Național de Statistică
BPN	Bugetul Public Național
BS	Bugetul de Stat
BUAT	Bugetul unității administrativ-teritoriale
BUAT I	Bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul I
BUAT II	Bugetul unității administrativ-teritoriale de nivelul II
CF	Codul fiscal
FPL	Finanțele publice locale
IPC	Indicele prețurilor de consum
LFPL	Legea privind finanțele publice locale
MF	Ministerul Finanțelor
MFPL	Managementul finanțelor publice locale
PIB	Produsul intern brut
SND	Strategia Națională de Descentralizare
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UAT I	Unitate administrativ-teritorială de nivelul I
UAT II	Unitate administrativ-teritorială de nivelul II
UTA	Unitate teritorială-autonomă

Sumar executiv

Urmând logica organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, definește structura sistemului de bugete locale, acestea fiind formate din bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor/ comunelor, orașelor/ municipiilor, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău).

Prezenta lucrare își propune, însă, să evalueze, în baza documentelor financiar-contabile, dimensiunea, structura și calitatea bugetelor unităților administrativ teritoriale de nivelul II, și anume a bugetelor raionale, bugetului municipiului Chișinău, bugetului UTA Găgăuzia și bugetului municipiului Bălți.

În calitate de bază informațională a servit informația privind bugetele locale obținută de la Ministerul Finanțelor și informația furnizată de Biroul Național de Statistică. În contextul reformei managementului finanțelor publice, începând cu anul 2016 Bugetul Public Național, inclusiv BUAT, se elaborează în baza Clasificației bugetare noi (actualizate). Din acest motiv, în scopul asigurării comparabilității datelor incluse în analiză, lucrarea de față analizează perioada 2016-2017. În același timp, datele generale privind parametrii agregați ai BUAT vizează intervalul de timp 2009-2017. Comparațiile între UAT de nivelul 2 sunt realizate pentru 2017.

În prima parte a lucrării sunt identificate tendințele generale de evoluție a bugetelor locale în Republica Moldova. Una din concluziile principale ale analizei este faptul că bugetelor locale sunt insuficiente pentru stimularea proceselor de creștere economică durabilă la nivel local și subestimarea de către decidenții politici de la nivelul APC a dezvoltării economice locale în calitate de soluție menită să reducă sărăcia și să consolideze sustenabilitatea proceselor de creștere economică în Republica Moldova. 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. Reducerea veniturilor proprii înseamnă pentru APL mai puține resurse financiare pentru finanțarea competențelor proprii. Deși Strategia Națională de Descentralizare ar trebui să fie

pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018, 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 această parte a lucrării este argumentată concluzia conform căreia finanțele publice locale reprezintă un domeniu supus fenomenului economiilor de scară, cheltuielile aferente serviciilor de stat cu destinație generală fiind în descreștere odată cu creșterea dimensiunii UAT.

În cea de-a doua parte a studiului sunt evaluate comparat bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi: bugetele raionale, bugetul municipiului Chișinău, bugetul UTA Găgăuzia și bugetul municipiului Bălți. Indicatorii analizați au furnizat constatări și concluzii despre dimensiunea BUAT de nivelul doi, nivelul de descentralizare financiară de care beneficiază BUAT II, nivelul de flexibilitate și perspectiva investițională la nivelul cheltuielilor BUAT II, discrepanțele între puterea financiară a bugetelor raionale, municipale și bugetului central al UTA Găgăuzia, pe de o parte, și a bugetelor locale -componente ale respectivelor BUAT II-, pe de altă parte. Astfel, cuantificarea la nivelul UAT II a gradului de concentrație a resurselor bugetare la nivel raional (municipal) în comparație cu nivelul UAT I demonstrează existența unor discrepanțe considerabile în favoarea bugetelor raionale. În același timp, există diferențieri pronunțate între unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II, componente ale aceiași unități administrativ-teritoriale de nivelul II. Subdezvoltarea critică a economiilor locale determină caracterul imperativ al reconsiderării rolului APL II în stimularea și asigurarea dezvoltării durabile și sustenabile a localităților din Republica Moldova. În acest sens, se impune, în primul rând, formularea unei concepții raionale și clare, prin prisma „teoremei descentralizării”, asupra serviciilor publice și repartizării teritoriale a prestării acestora.

Consolidarea bazei de venituri proprii la nivelul APL, inclusiv prin implementarea deplină și în bune condiții a prevederilor SND, reprezintă soluția de bază pentru asigurarea premiselor favorabile creșterii economice durabile la nivel local. Este reliefată și necesitatea sprijinirii creșterii economice sustenabile uniforme în Republica Moldova, inclusiv la nivel de raion și regiune, prin dezvoltarea spațială, fiind vizată, în acest sens, coeziunea teritorială.

1. Tendințe generale în evoluția bugetelor locale în Republica Moldova

Un sector public care funcționează reușit, oferind servicii publice de calitate conforme preferințelor cetățenilor și încurajând creșterea economică generată de sectorul privat prin gestionarea rațională a resurselor financiare publice, este critic pentru reducerea sărăciei și stimularea proceselor de creștere economică durabilă în Republica Moldova.

În democrațiile occidentale, sistemele de verificare și echilibrare incorporate în structurile guvernamentale constituie nucleul bunei guvernări și ajută la capacitatea cetățenilor pentru mai mult de două sute de ani. Stimulentele care motivează funcționarii publici și factorii de decizie – recompensele și sancțiunile legate de rezultatele care contribuie la îmbunătățirea performanțelor sectorului public – sunt înrădăcinate în cadrul de asumare a responsabilității la nivel de țară. În același timp, multe țări în curs de dezvoltare continuă să sufere din cauza sistemelor de guvernare nesatisfăcătoare și adesea disfuncționale, caracterizate prin grave metehne, precum – căutarea de avantaje personale, proiectarea și aplicarea schemelor și tehnicilor ilegale de "inginerie" financiară destinate devalizării bugetului public, alocarea inadecvată a resurselor, sisteme ineficiente de venituri și furnizarea necorespunzătoare a serviciilor publice vitale.

Instituțiile bugetare la nivel local trebuie să servească la alocarea resurselor comunitare în concordanță cu preferințele comunității. Rolul și documentele bugetare ale acestor instituții s-au schimbat semnificativ în ultimele două decenii. În țările cu democrații și sisteme de management financiar relativ dezvoltate, bugetele locale au evoluat de la instrumente de planificare și control financiar la instrumente de măsurare a performanței, management al rezultatelor și disciplină fiscală. Bugetele locale mai au acum și misiunea să servească pentru capacitatea cetățenilor și responsabilizarea externă bazată pe rezultate în sectorul public.

Bugetul este documentul politic de bază al guvernului. Acesta ar trebui să fie cuprinzător, reflectând toate veniturile și cheltuielile publice, astfel încât să

fie posibilă evaluarea compromisurilor între diferitele opțiuni de politică.

La rândul lui, bugetul local este un document de politică care încapsulează activitățile și prioritățile unei localități – sat, comună, oraș, municipiu, raion.

Nici un guvern din lume nu dispune de resurse publice infinite. În același timp, există o gamă nelimitată de nevoi care trebuie îndeplinite prin intermediul cheltuielilor publice. Prin urmare, bugetul încorporează întotdeauna compromisuri între diferite priorități de cheltuieli. Acesta include judecăți de valoare cu privire la servicii care urmează să fie prestate și interesele care vor fi satisfăcute. Prin urmare, un buget guvernamental nu este doar un simplu document tehnic: bugetul este, de asemenea, un instrument politic important.

Conform *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale: raioane, orașe și sate. Toate UAT au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale UAT care sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele), sectoarele și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea.

Autonomia administrativă nu ar fi posibilă fără autonomia financiară, ultima, prin intermediul finanțelor publice locale, asigurându-i suportul material al funcționării. În consecință, în UAT, activitatea autorităților APL, organizate în condițiile legii, se desfășoară în baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

Urmând logica organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale*, definește structura sistemului de bugete locale, acestea fiind formate din bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor/comunelor, orașelor/municipiilor, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău), care în ansamblu formează **bugetul consolidat local**.

La rândul ei, *Legea privind finanțele publice locale* definește **bugetul raionului** ca fiind constituit din:

- ▶ bugetul raional, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența raionului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
- ▶ bugetele locale: bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența raionului.

Bugetul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este format din:

- ▶ bugetul central al UTA cu statut juridic special, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența UTA cu statut juridic special conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;

- ▶ bugetele locale: bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special;

Bugetul municipiului Bălți se constituie din:

- ▶ bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența municipiului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
- ▶ bugetele locale: bugetele satelor (comunelor) din componența municipiului Bălți.

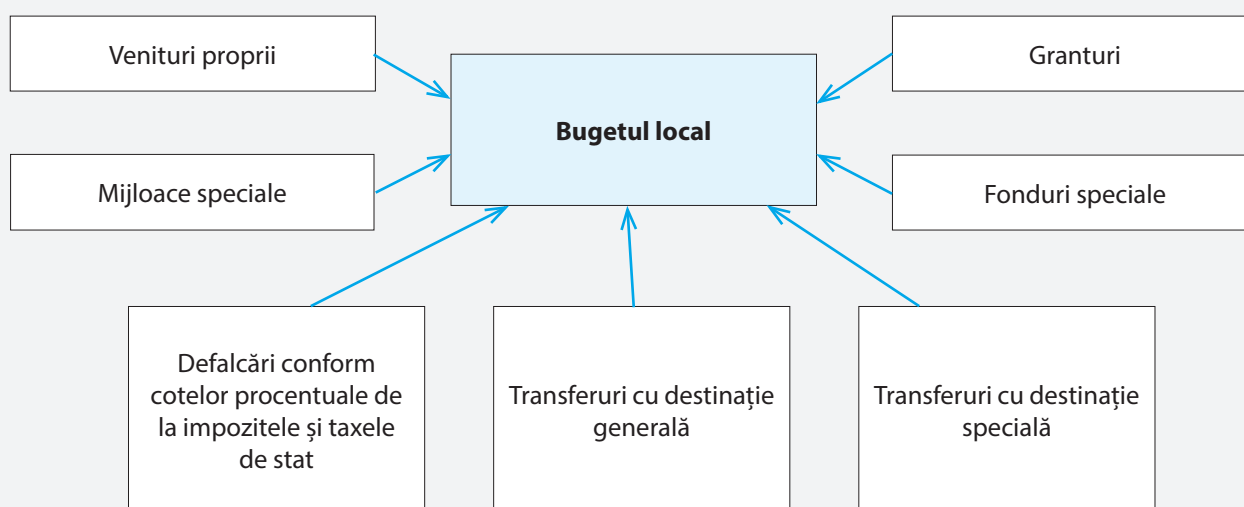
Bugetul municipiului Chișinău cuprinde:

- ▶ bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența municipiului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
- ▶ bugetele locale: bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor din componența municipiului Chișinău.

Parametrii de bază care caracterizează structura bugetului local¹ sunt: veniturile, cheltuielile, activele nefinanciare, activele financiare, datoriile și modificarea soldului de mijloace bănești.

În Republica Moldova, conform LFPL, veniturile BUAT se formează din sursele reprezentate în figura 1.

Figura 1. Sursele de formare a veniturilor BUAT.



Sursa: elaborat în baza LFPL.

¹ conform clasificăției bugetare noi, actualizate, intrată în vigoare din 2016.

În același timp, sursele specificate în fig. 1 diferă după structură și proporții în funcție de nivelul bugetului local considerat. Astfel, tabelul 2A (vezi în Anexe) concretizează sursele care alimentează partea de venituri a bugetelor satelor, comunelor, orașelor și municipiilor (cu excepția m. Bălți și m. 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 surselor individuale de venituri bugetare, doar transferurile cu destinație specială și transferurile cu destinație generală sunt reglementate legal conform unor formule de calcul.

Dimensiunea BUAT agregate la nivel național reiese din figura 2 și 3. Astfel, în 2017 mărimea BUAT agregate la nivel național pe partea de venituri a fost de 13 462 mil. lei, în creștere cu 112% față de 2016. Ținând cont de evoluția IPC în 2017 (107% față de

2016) **creșterea reală a veniturilor BUAT agregate (luând în considerare inflația)** la nivel național a constituit 5%. Pe segmentul temporal 2013-2017 cea mai nefastă evoluție a veniturilor bugetelor locale agregate la nivel național a fost înregistrată în 2015 și 2016 (în primul caz creșterea reală a veniturilor bugetare locale a fost negativă: -10%, în cel de-al doilea, creșterea reală a fost de doar 3%).

Un indicator calitativ important care caracterizează mărimea relativă a bugetelor locale este raportul dintre parametrii bugetari și numărul populației. În acest sens, fig. 3 reprezintă evoluția veniturilor BUAT agregate la nivel național și numărul populației Republicii Moldova. După cum urmează din reprezentarea grafică, în 2017 unui locuitor al Republicii Moldova i-a revenit în medie 3 791 lei din veniturile bugetelor locale. Dacă oțtem din calcul municipiul Chișinău, care constituie 27% din totalul veniturilor BUAT agregate la nivel național (tabelul 7A din Anexe), în 2017 unui locuitor i-a revenit 3 481 lei. Această constatare demonstrează **insuficiența bugetelor locale pentru stimularea proceselor de creșterea economică durabilă la nivel local.**

Figura 2. Evoluția veniturilor BUAT vrs. dinamica IPC.

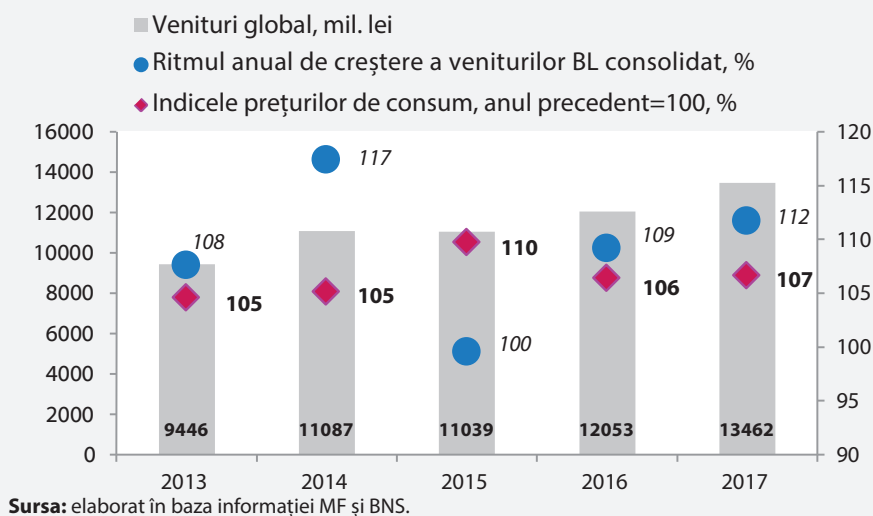
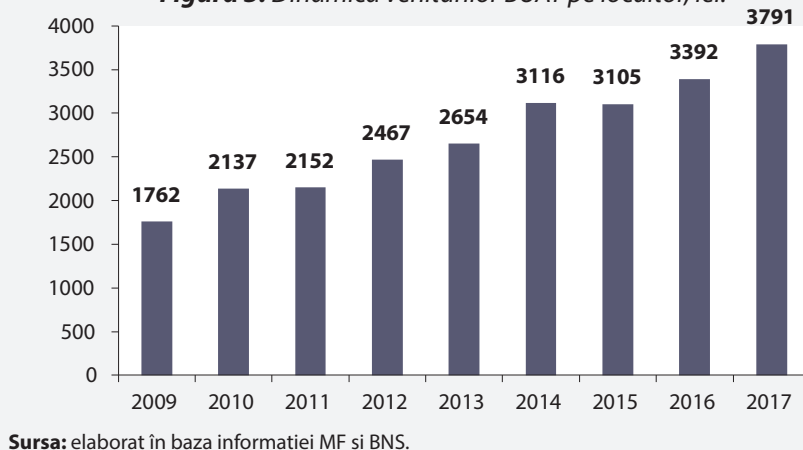


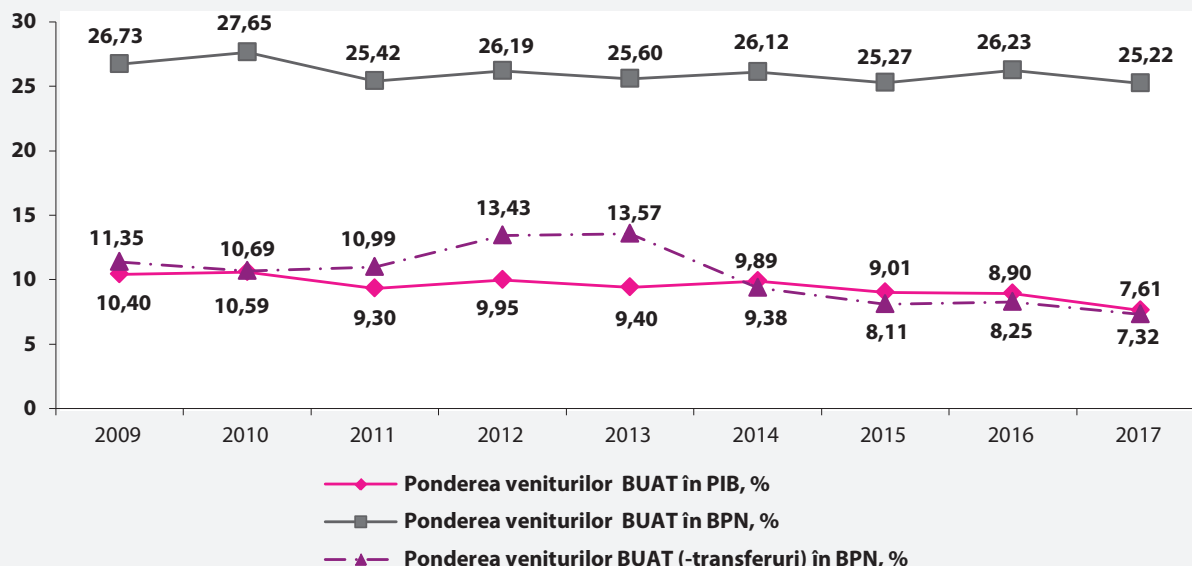
Figura 3. Dinamica veniturilor BUAT pe locuitor, lei.



Rolul, proporția și calitatea finanțării proceselor de dezvoltare economică locală prin finanțele publice locale poate fi evaluată cu ajutorul indicatorilor reprezentați în fig. 4. Astfel, ponderea BUAT agregate la nivel național pe partea de venituri în PIB a înregistrat în 2017 cea mai mică valoare (7,61%) pe segmentul temporal 2009-2017. Retragera continuă a bu-

getelor locale de la finanțarea economiilor locale a devenit mai pronunțată începând cu 2014. În același timp, se restrânge și locul bugetelor locale în structura BPN. În 2017 ponderea BUAT agregate la nivel național în BPN (pe partea de venituri) a înregistrat în perioada cuprinsă de analiză cea mai mică valoare (25,22%).

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



Sursa: elaborat în baza informației MF și BNS.

Aceste evoluții sugerează concluzia despre desconsiderarea de către decidenții politici de la nivelul APC a dezvoltării economice locale în calitate de soluție menită să reducă sărăcia și să consolideze sustenabilitatea proceselor de creștere economică în Republica Moldova. Este critică evoluția raportului dintre veniturile BUAT agregate la nivel național fără transferurile de la bugetul de stat și veniturile BPN. Astfel, după cum se vede din fig. 4 acest indicator înregistrează valori în continuă descreștere: de la 10,59% în 2010 până la 7,32% în 2017.

Situația veniturilor proprii indică asupra efortului depus de APL în consolidarea premiselor pentru dezvoltarea economică locală. Metodologia actuală de calcul a transferurilor (în baza capacității fiscale, 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 (prevădare aplicată până în 2014/2015). Deși anularea acestei dependențe creează stimulente puternice pentru APL să crească contri-

buția surselor de venituri proprii la formarea părții de venituri a bugetelor locale, ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor BL nu este doar insuficientă, dar este în continuă scădere. Una din explicațiile posibile ale acestor evoluții este reticenta autorităților APL de a manifesta inițiativă și activism în contextul tendinței pronunțate de creștere a numărului de primari și președinți de raioane ajunși în atenția organelor de drept. Astfel, conform *Centrului de investigații jurnalistice*, „într-o perioadă cinci ani, din 2013 până în 2017, procurorii au intentat peste 100 de dosare penale în privința primarilor și președinților de raioane. Cel mai des, în atenția instituțiilor de drept ajung aleși locali care reprezintă partidele de opoziție”.²

Numărul mare de cazuri de urmărire penală întocmite împotriva aleșilor locali sub pretextul luptei anticorupție sunt considerate de *Misiunea Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei* ca prezentând, conform standardelor europene, caracteristici problematice și contradictorii³. În acest sens, *Recomandarea 411 (2018)* emisă de acest for, consemnând deteriorarea considerabilă a democrației loca-

² <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/primari-penali>.

³ Recomandarea 411 (2018).

le în Republica Moldova, indică asupra necesității identificării echilibrului corect între interesul public local și lupta împotriva corupției, pentru a menține un nivel bun de guvernare locală în conformitate cu Carta Europeană a Autonomiei Locale și a altor standarde europene.

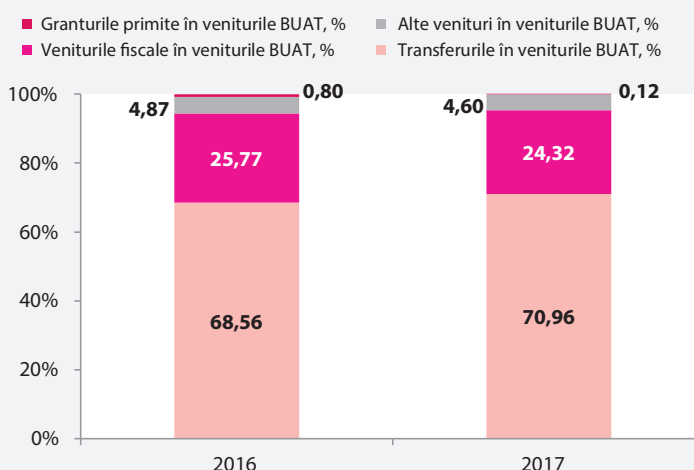
Concluzia care se desprinde din această analiză este că, deși în 2012 a fost adoptată *Strategia Națională de Descentralizare*, în Republica Moldova centralizarea financiară cunoaște proporții din ce în ce mai pronunțate. Această tendință afectează, printre altele, independența autorităților APL în luarea 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 Oates⁴ 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 autoritățile publice locale, în cazul în care nu se poate argumenta convingător atribuirea lor unor nivele superioare ale acestora. În mod similar, Uniunea Europeană a adoptat principiul general al „subsidiarității” pentru definirea ariilor în care Statele Membre au drepturi de acțiune independentă, adică acolo unde nu se aplică *acquis-ul comunitar*.

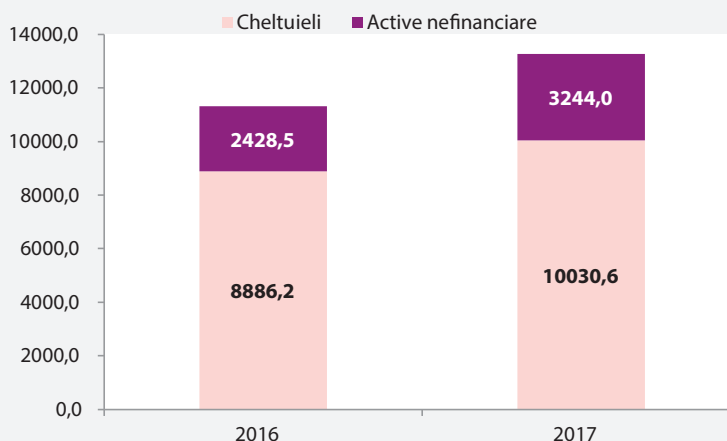
Totodată, este de menționat că în Raportul său, Comisia de monitorizare CG/MON/2015(29)4 din partea Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei consideră că SND ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018. În același timp, blocul de acțiuni dedicat consolidării bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor, cu mici excepții, practic nu a fost realizat.

Figura 5. Structura veniturilor BUAT, %



Sursa: elaborat în baza informației MF.

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



Sursa: elaborat în baza informației MF.

⁴ 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.

În structura veniturilor BUAT ponderea cea mai mare este deținută de transferuri (fig. 5). În 2017 valoarea acestui indicator a înregistrat o creștere de 2,4 p. p. comparativ cu anul precedent, celelalte componente ale veniturilor bugetare înregistrând reduceri.

Conform *Cartei europene a autonomiei locale* (articolul 9, tabelul 6A din Anexe) sursele de venituri care alimentează bugetele locale trebuie să fie suficient de diversificate și evolutive pentru a le permite să urmeze, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora. În același timp, una din cele mai mari deficiențe în finanțarea proceselor de dezvoltare locală în Republica Moldova (în special, a necesității de investiții capitale) este accesul cvasi-absolut al APL la piața de capital. Tabelele 5A și 4A arată că proporția creditelor bancare acordate APL în totalul creditelor acordate la nivelul sistemului bancar a fost, în perioada 2016-2017, de cca. 0,1%, finanțarea prin emisiuni de obligațiuni și operațiunile cu valori mobiliare nefiind, cu desăvârșire, practicate în Republica Moldova. Amintim, în acest context, că conform *Cartei europene a autonomiei locale*, în scopul finanțării cheltuielilor sale de investiții, autoritățile APL trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

Cheltuielile totale ale bugetelor locale reprezintă însumarea cheltuielilor propriu-zise și activelor nefinanciare⁵. În 2017 cheltuielile totale ale bugetelor locale agregate la nivel național au constituit 13 274, 6 mil. lei, fiind în creștere cu 117,3% față de 2016. După cum urmează din fig. 6, în 2017 structura cheltuielilor totale (constituite în baza clasificăției economice) a fost formată în proporție de 75,6% din cheltuielile propriu-zise și 24,4% – din activele nefinanciare. Menționăm, în acest context, că față de anul precedent locul activelor nefinanciare în cheltuielile totale a crescut cu 2,9 p. p., cu reducerea concomitentă în aceeași proporție a ponderii cheltuielilor propriu-zise.

Componentele esențiale ale cheltuielilor propriu-zise sunt cheltuielile de personal și cheltuielile cu bunuri și servicii. La rândul lor, activele nefinanciare sunt reprezentate în bugetele locale agregate la nivel național de cheltuielile asociate mijloacelor fixe și stocurilor de materiale circulante.

Conform *Legii privind finanțele publice locale*, bugetele anuale ale UAT nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar. Această prevedere nu se aplică în cazul angajării împrumuturilor, vânzării și privatizării bunurilor proprietate publică ale UAT și angajării soldurilor de mijloace bănești la finanțarea cheltuielilor publice care exced veniturile bugetare.

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

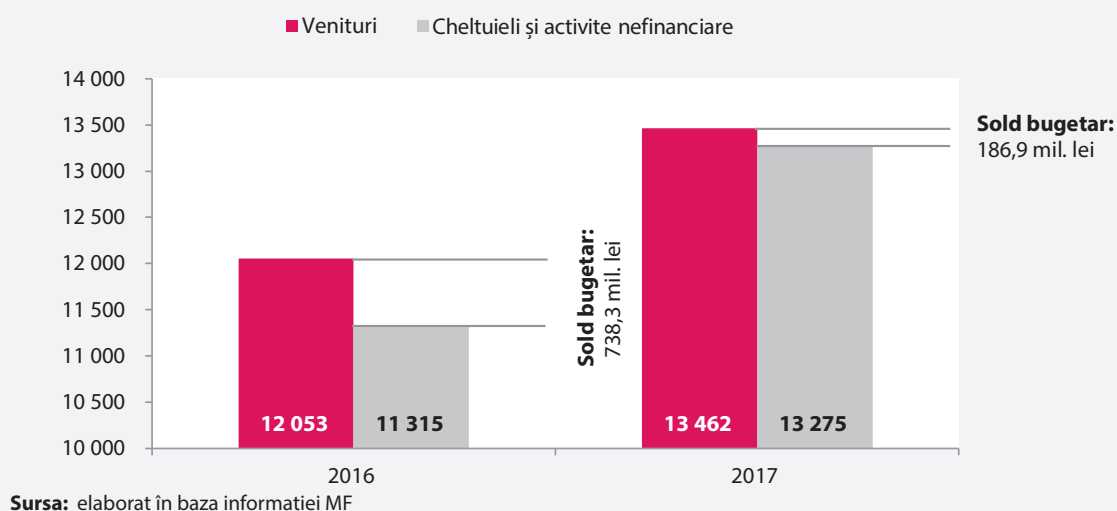


Figura 7 demonstrează că în perioada 2016-2017 bugetele locale agregate la nivel național s-au încheiat cu excedente bugetare importante. Mijloacele care au constituit diferența dintre veniturile și cheltuielile BUAT au fost folosite pentru modificarea soldului de mijloace bănești și rambursarea împrumuturilor contractate de autoritățile APL. În același timp,

excedentul bugetar indică asupra existenței unor probleme complexe în domeniul MFPL la nivelul APL din Republica Moldova (tabelul 1A din Anexe): abilități insuficiente de planificare a parametrilor bugetari, capacitate nesatisfăcătoare de cheltuire rațională a banilor publici, presiune fiscală excesivă asupra populației și sectorului privat. Astfel, din ta-

⁵ Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului. Anexă la ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209 din 24.12.2015, p. 58.

belul 1A din Anexe urmează că, în condițiile în care nivelul executat al bugetelor locale consolidate la nivel național a reprezentat, pe partea de venituri, 99,2% față de nivelul planificat precizat, rezultă că excedentul bugetar a fost obținut prin neexecutarea nivelului planificat al cheltuielilor bugetare: cu alte cuvinte, banii din bugetele locale nu au fost cheltuiți în proporția planificată. După cum arată calculele, nivelul de cheltuire a banilor publici din

BL a reprezentat 89% față de nivelul planificat. Cele mai pronunțate niveluri de neîndeplinire a Țintelor planificate în BL pe partea de cheltuieli au fost înregistrate în cazul cheltuielilor legate de protecția mediului (67,4% din obiectivul planificat), gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale (77,8%), serviciile în domeniul economiei (78,7%) – toate acestea fiind categorii de cheltuieli aferente competențelor proprii ale APL.

2. Abordare comparată a bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi

Conform *Legii privind finanțele publice locale*, **bugetul raionului** este constituit din bugetul raional și bugetele locale – bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) – din componența raionului.

Bugetul UTA Găgăuzia este format din bugetul central al UTA și bugetele locale – bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența UTA.

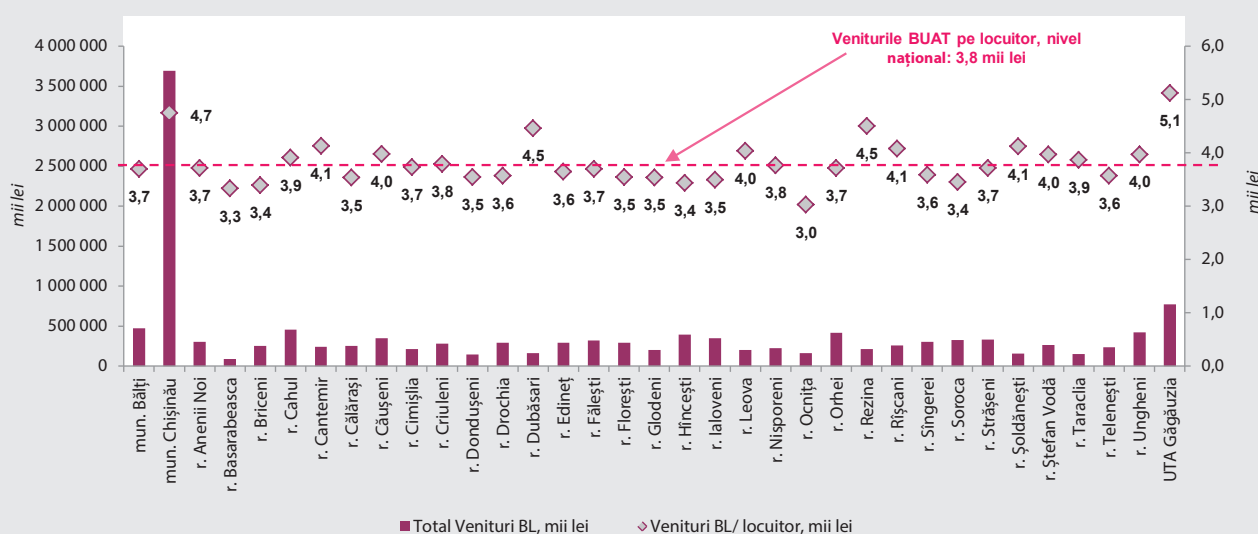
Bugetul municipiului Bălți se constituie din bugetul municipal și bugetele locale – bugetele satelor

(comunelor) din componența municipiului Bălți.

Bugetul municipiului Chișinău cuprinde bugetul municipal și bugetele locale – bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor din componența municipiului Chișinău.

Figura 8 reprezintă veniturile bugetelor UAT de nivel doi (în continuare, UAT II) exprimate în valori absolute (unități monetare, în cazul dat – mii lei) și veniturile bugetelor UAT II împărțite la numărul de locuitori din UAT respectivă (valori relative).

Figura 8. Veniturile bugetelor UAT de nivelul doi în mărime absolută și pe locuitor, 2017, mii lei.



Sursa: elaborat în baza informației MF și BNS.

După cum rezultă din reprezentarea grafică, cele mai mari bugete pe partea de venituri în 2017 au fost bugetele municipiului Chișinău (3 695 mil. lei), UTA Găgăuzia (771 mil. lei), m. Bălți (470 mil. lei), raionului Cahul (455 mil. lei), Ungheni (422 mil. lei), Orhei (415 mil. lei), Hâncești (395 mil. lei). Indicatorul care concretizează mărirea veniturilor bugetului UAT II, 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 2017 în UTA Găgăuzia (5,1 mii lei), m. Chișinău (4,7 mii lei), raionul Dubăsari și Rezina (4,5 mii lei), Cantemir, Râșcani și Șoldănești (4,1 mii lei). Menționăm că media națională a veniturilor bugetelor locale pe locuitor în 2017 a fost egală cu 3,8 mii lei.

Primul factor care se impune să fie evocat pentru a explica aceste evoluții este de natură legală și ține de tratamentul preferențial al 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 Anexe prezintă pentru informare și comparare categoriile de surse de venituri care alimentează bugetele locale din Republica Moldova pe categoriile acestora. Din tabelul la care facem referire, reiese că suplimentar la sursele care alimentează Bugetele raionale, Bugetul central al

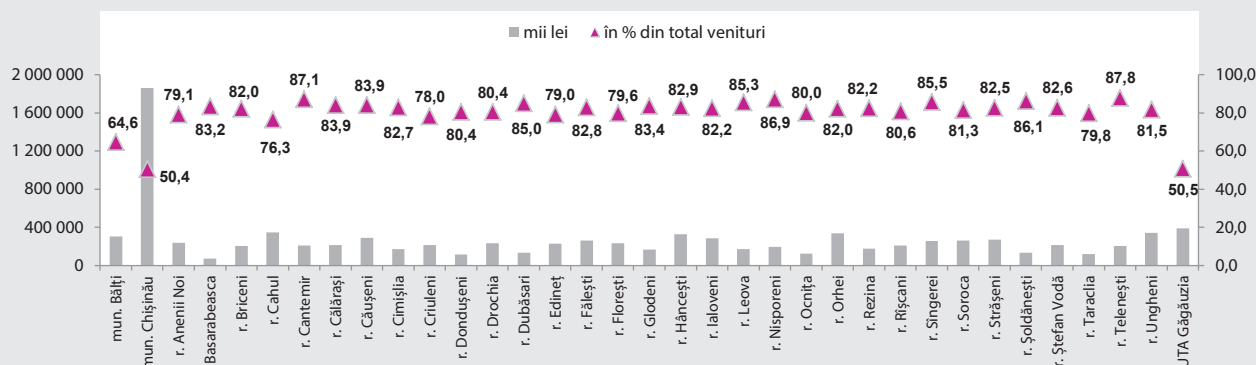
UTA Găgăuzia beneficiază de încasări în proporție de 100% din volumul total al impozitului pe venitul persoanelor fizice colectat pe teritoriul UTA⁶, 100% din impozitul pe venitul persoanelor juridice colectat pe teritoriul UTA, 100% din TVA la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul UTA 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.

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 alt factor cu impact asupra mărimii veniturilor bugetelor locale.

Un alt factor determinant cu influență asupra mărimii veniturilor BUAT ține de abilitatea și competența autorităților APL de a gestiona economia locală și finanțele publice locale.

De asemenea, și nivelul de implicare a comunităților locale în procesele decizionale la nivel de UAT aduce contribuții importante la dezvoltarea economică locală.

Figura 9. Dimensiunea absolută și relativă a transferurilor bugetare, 2017.



Sursa: elaborat în baza informației MF.

Figura 9 dimensionează contribuția absolută (mii lei) și relativă (în %) a transferurilor bugetare la formarea veniturilor bugetelor UAT II în 2017. Nivelul mediu național al ponderii transferurilor de la BS în veniturile bugetelor UAT agregate la nivel național a înregistrat în 2017 valoarea de 71%.

Cele mai mari valori ale acestui indicator au fost înregistrate în cazul bugetului raionului Telenești (87,8%), r. Cantemir (87,1%), r. Sîngerei (85,5%), r. Leova

(85,3%) și r. Căușeni (83,9%). În același timp, bugetul municipiului Chișinău și al UTA Găgăuzia au înregistrat cele mai mici valori ale acestui indicator: 50,4% și, respectiv, 50,5%.

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

⁶ În cazul bugetelor raionale proporția din impozitul pe venitul persoanelor fizice care ajunge în aceste bugete este de 25%.

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 preșco-

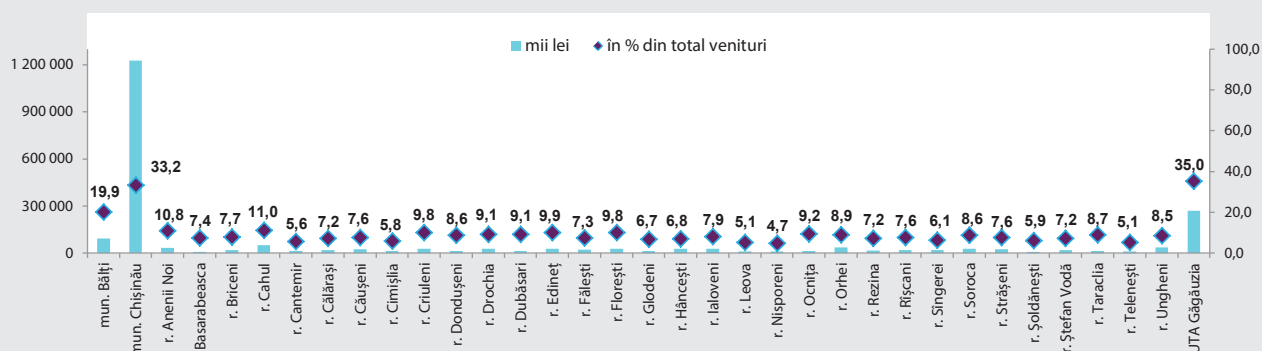
lar, primar, secundar general, special și complementar (extrașcolar), competențelor delegate autorităților APL de către Parlament la propunerea Guvernului și finanțarea cheltuielilor capitale.

La nivelul bugetelor locale agregate ponderea transferurilor cu destinație specială în totalul transferurilor primite de la BS a constituit 83,1% în 2017.

După cum arată fig. 10, cele mai mari încasări la bugetele UAT II din defalcările de la impozitele și taxele de stat au fost înregistrate în 2017 de bugetele UTA Găgăuzia (35,0%) și municipiului Chișinău (33,2%).

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. În acest sens, fig. 11 măsoară contribuția surselor centralizate de venituri bugetare la formarea veniturilor bugetelor UAT II (transferurile și defalcări de la impozitele și taxele de stat).

Figura 10. Dimensiunea absolută (mii lei) și relativă (%) a defalcărilor de la impozitele de stat, 2017.

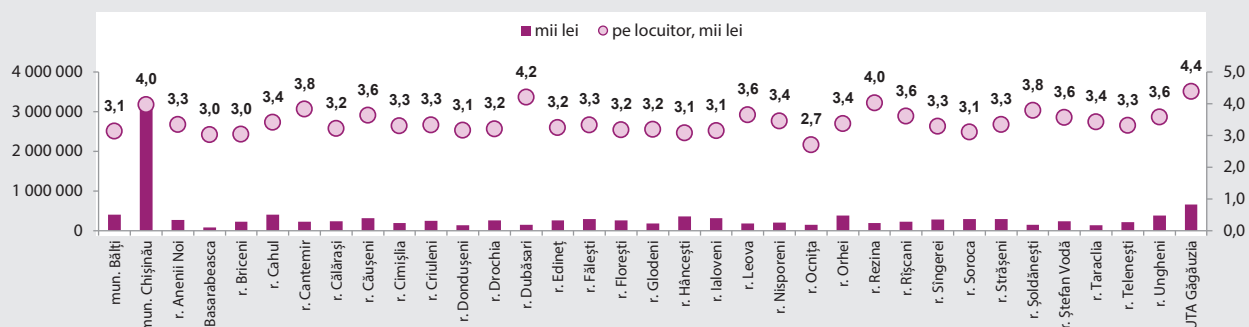


Sursa: elaborat în baza informației MF.

Cele mai mari încasări provenite din sursele centralizate de venituri (de la Bugetul de stat) – transferuri și defalcări de la impozitele și taxele de stat – au fost înregistrate de bugetul municipiului Chișinău (3087 mil lei) urmat de bugetul UTA Găgăuzia (660 mil. lei). În același timp, exprimate pe locuitor, cele mai mari venituri din aceste surse au fost ob-

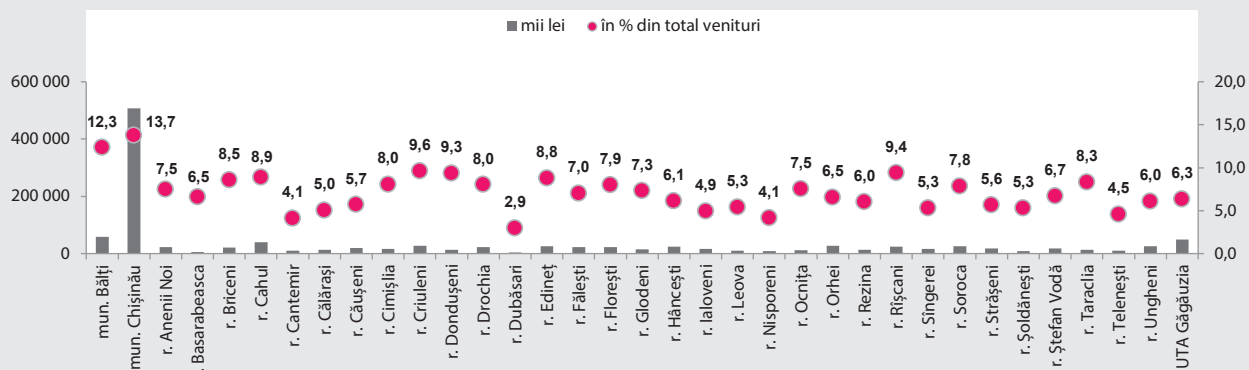
ținute, în ordine descensivă: la bugetul UTA Găgăuzia – 4,4 mii lei, raionului Dubăsari – 4,2 mii lei, municipiului Chișinău și r. Rezina – 4,0 lei. Prin urmare, aceste bugete sunt puternic și preponderent dependente de BS, contribuția surselor de venituri proprii derivată din efortul direct al APL din aceste localități fiind limitată.

Figura 11. Dimensiunea absolută (mii lei) și relativă (pe locuitor, mii lei) a veniturilor bugetelor UAT II din surse provenind de la Bugetul de stat, 2017.



Sursa: elaborat în baza informației MF și BNS.

Figura 12. Dimensiunea absolută (mii lei) și relativă (în %) a veniturilor proprii aferente bugetelor UAT II, 2017.



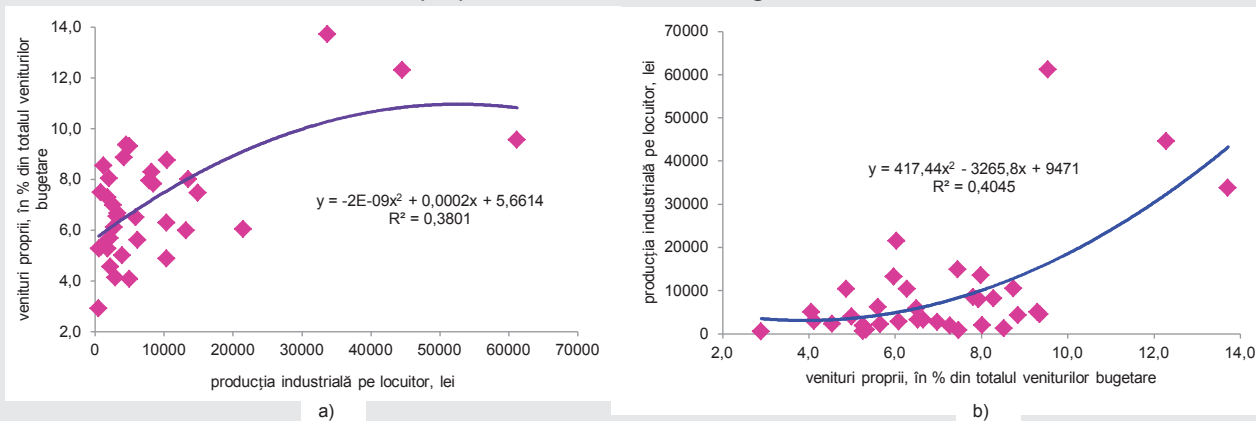
Sursa: elaborat în baza informației MF.

Unul dintre parametrii bugetari care caracterizează efortul direct și propriu al autorităților APL de a gestiona finanțele publice locale este mărimea absolută (exprimată în unități monetare, în cazul dat – mii lei) și relativă (în %) a veniturilor proprii ale bugetelor locale. În acest sens, în corespundere cu fig. 12, cele mai mari contribuții ale veniturilor proprii la formarea veniturilor bugetelor UAT II au fost înregistrate în cazul municipiului Chișinău (13,7%), Bălți (12,3%), raionului Criuleni (9,6%), Râșcani (9,4%), Dondușeni (9,3%), Cahul (8,9%).

Literatura empirică privind legătura dintre finanțe și

dezvoltare sugerează că țările cu sisteme financiare mai dezvoltate înregistrează o creștere economică mai rapidă și se bucură de niveluri mai scăzute de sărăcie și de inegalitate a veniturilor. Această constatare este perfect valabilă și referitor la finanțele publice locale. În condițiile unor finanțe publice locale sustenabile, economia locală este determinată să beneficieze de ritmuri susținute de creștere. În același timp, calitatea și gradul de dezvoltare a economiei locale influențează starea finanțelor publice locale. Fig. 13 încearcă să identifice această legătură reciprocă – dintre finanțele publice locale și nivelul de dezvoltare locală – pentru cazul UAT de nivelul II din Republica Moldova.

Figura 13. Relația dintre nivelul dezvoltării economice a UAT II (producția industrială pe locuitor) și ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetului UAT II, 2017.



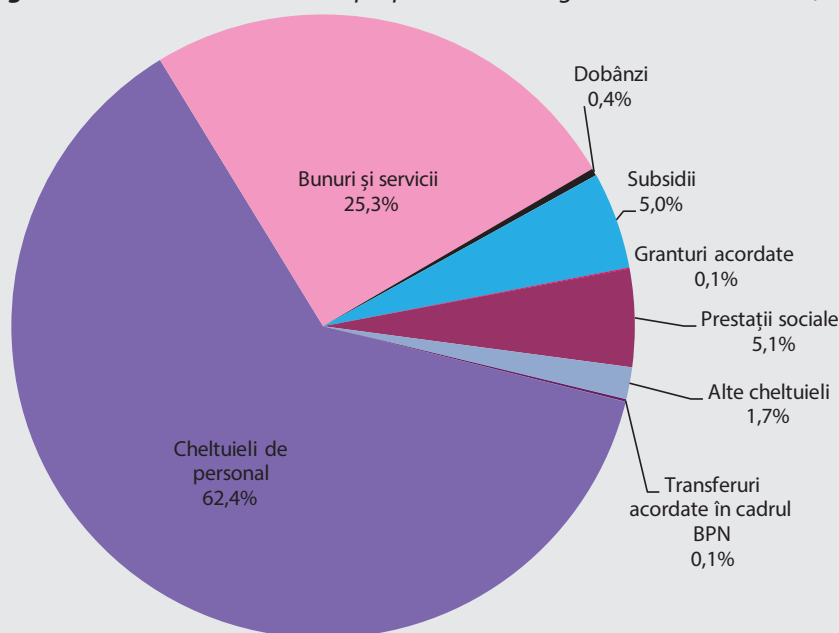
Sursa: elaborat în baza informației MF, BNS și tabelului 3A din Anexe.

Pentru a identifica forța legăturii dintre acești doi parametri, în lipsa statisticii legată de dimensiunea PIB-ului la nivelul UAT II, în calitate de indicator care să măsoare dezvoltarea economică locală a fost folosit raportul dintre producția industrială fabricată în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi și numărul de locuitori din aceste localități. Calitatea și nivelul de sustenabilitate a finanțelor publice locale a fost evaluată prin raportul dintre veniturile proprii și totalul veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi. Fig. 13 (a) măsoară influența dezvoltării economice locale asupra finanțelor

publice locale la nivelul UAT II. Fig. 13 (b) cuantifică impactul calității finanțelor publice locale asupra dezvoltării economice locale.

O testare simplă a legăturilor dintre aceste variabile demonstrează că dependențele analizate sunt descrise prin ecuații neliniare și tendințe crescătoare. Corelația dintre variabile este pozitivă. Forța corelației este moderată. În același timp, finanțele publice locale, deși nediversificate și insuficiente în Republica Moldova, au o putere de influență mai mare asupra dezvoltării economice locale (coeficientul de correla-

Figura 14. Structura cheltuielilor propriu-zise ale bugetelor UAT de nivelul II, 2017.



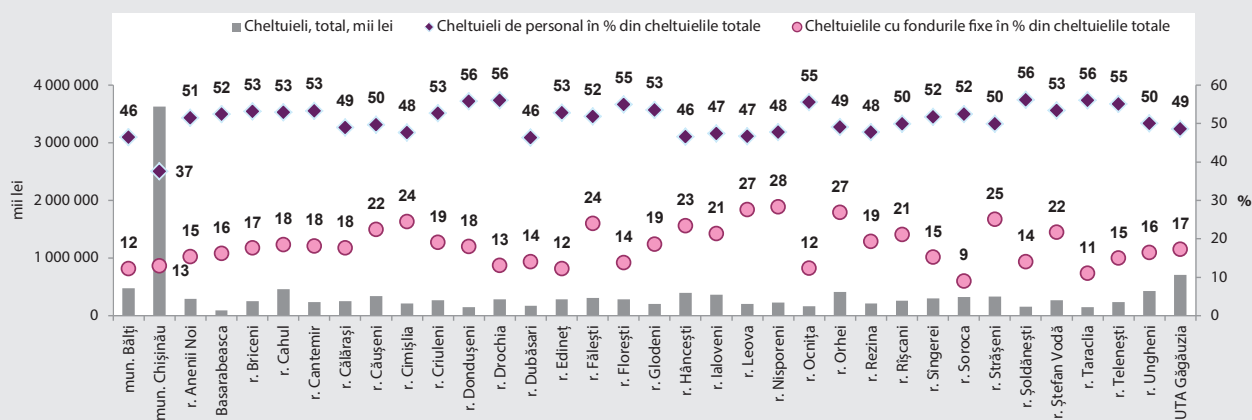
Sursa: elaborat în baza informației MF.

ție fiind egal cu 0,40) comparativ cu influența dezvoltării economice locale asupra finanțelor publice locale (corelația fiind 0,38). Explicația ține de economiile locale slab dezvoltate la nivel de UAT II care nu au capacitatea generării unor surse financiare sustenabile (în special, impozite și taxe locale) care să alimenteze bugetele locale. Localitățile care au determinat existența legăturii moderate între aceste două variabile sunt municipiul Chișinău și Bălți și raionul Criuleni. La excluderea acestor trei UAT, legătura dintre variabilele considerate deși pozitivă, devine neimportantă după puterea corelației (fig. 13A din Anexe).

Cheltuielile bugetare propriu-zise reprezintă a doua componentă a bugetelor locale. În 2017 mărimea cheltuielilor bugetelor locale agregate la nivel național a fost de 100 31 mil. lei.

În structura cheltuielilor bugetare propriu-zise (fig. 14) ponderea cea mai mare este înregistrată de cheltuielile de personal (62,4%), urmate de cheltuielile cu bunuri și servicii (25,3%). 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.⁷

Figura 15. Cheltuielile bugetelor UAT II, cheltuielile de personal și cheltuielile cu fondurile fixe în % din totalul de cheltuieli, 2017



Sursa: elaborat în baza informației MF.

⁷ Un aspect important al alocării cheltuielilor 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 (nediscreționare: cheltuielile de personal și plățile de dobândă) și dacă ponderea cheltuielilor nediscreționare în totalul cheltuielilor este ridicată, ajustarea în perioade adverse poate deveni dificilă, sau poate reduce disproporțional cheltuielile neprotejate, care sunt importante pentru creșterea pe termen lung.

Cele mai mari bugete pe partea de cheltuieli (fig. 15) au fost în 2017 bugetele municipiului Chișinău (cheltuielile totale fiind de 3627 mil. lei), UTA Găgăuzia (710 mil. lei), municipiului Bălți (473 mil. lei), raionului Cahul (456 mil. lei), Ungheni (428 mil. lei) și Orhei (414 mil. lei). Dintre bugetele analizate, în 2017 cele mai puțin flexibile au fost bugetele raioanelor Taraclia, Drochia, Șoldănești și Dondușeni (ponderea cheltuielilor de personal constituind 56% din cheltuielile totale), urmate de bugetele raioanelor Ocnița, Florești și Telenești (55%).

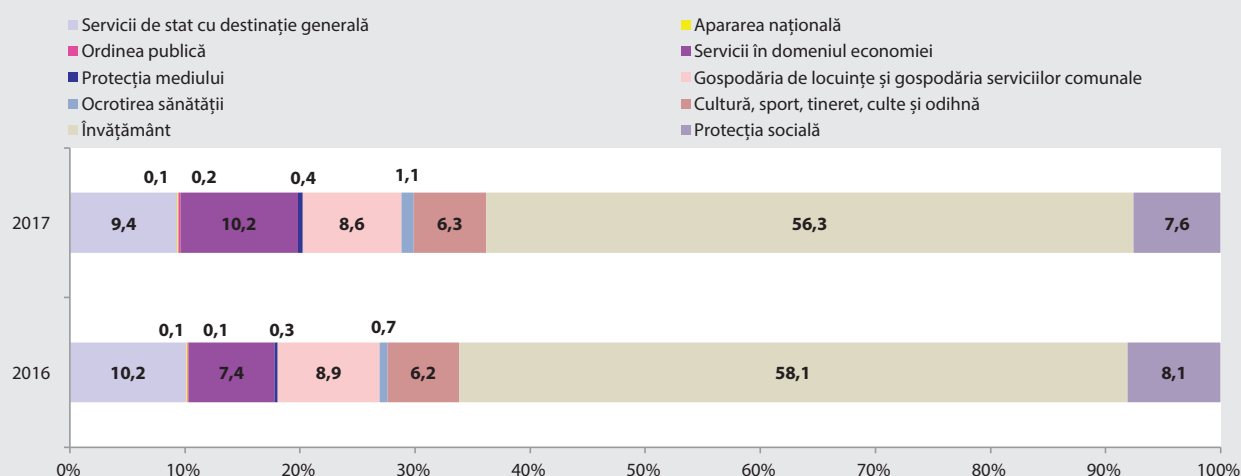
Cheltuielile cu fondurile fixe, inclusiv cheltuielile investiționale, ca parte din cheltuielile totale ale bugetelor UAT de nivelul II, au fost cele mai mari în 2017 în cazul bugetului raionului Nisporeni (28%), Orhei și Leova (27%), Strășeni (25%), Fălești și Cimișlia (24%). Raportate la numărul de locuitori, cele mai mari cheltuieli cu fondurile fixe au fost înregistrate la nivelul raionului Leova (1,1 mii lei), Nisporeni și Orhei (1,0 mii lei), Ștefan Vodă, Strășeni, Fălești, Cimișlia și Căușeni (câte 0,9 mii lei).

În 2017 grade mai mari de flexibilitate însoțite de o

perspectivă investițională mai accentuată au fost înregistrate, în ordine descendentă, de bugetul raionului Nisporeni, Leova, Orhei, Cimișlia, Hâncești, Ialoveni (fig. 15).

Partea cea mai importantă din cheltuielile totale ale bugetelor UAT II (cheltuielile propriu-zise și activele nefinanciare) a fost direcționată în 2017 pentru învățământ (56,3%). În același timp, comparativ cu anul precedent valoarea acestui indicator este în scădere cu 1,8 p. p. Această evoluție se explică prin creșterea în mărime absolută în 2017 față de 2016 a cheltuielilor aferente serviciilor în domeniul economiei în ritmuri mai mari comparativ cu cheltuielile pentru învățământ. După cheltuielile pentru serviciile în domeniul economiei (10,2% din totalul cheltuielilor bugetare) au urmat ca mărime cheltuielile legate de serviciile de stat cu destinație generală⁸ (9,4%), gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale (8,6%). Reducerea în 2017 comparativ cu 2016 a semnificației serviciilor de stat cu destinație generală în structura cheltuielilor totale ale bugetelor locale consolidate (cu 0,8 p. p.) trebuie apreciată ca fiind pozitivă (fig. 16).

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



Sursa: elaborat în baza informației MF.

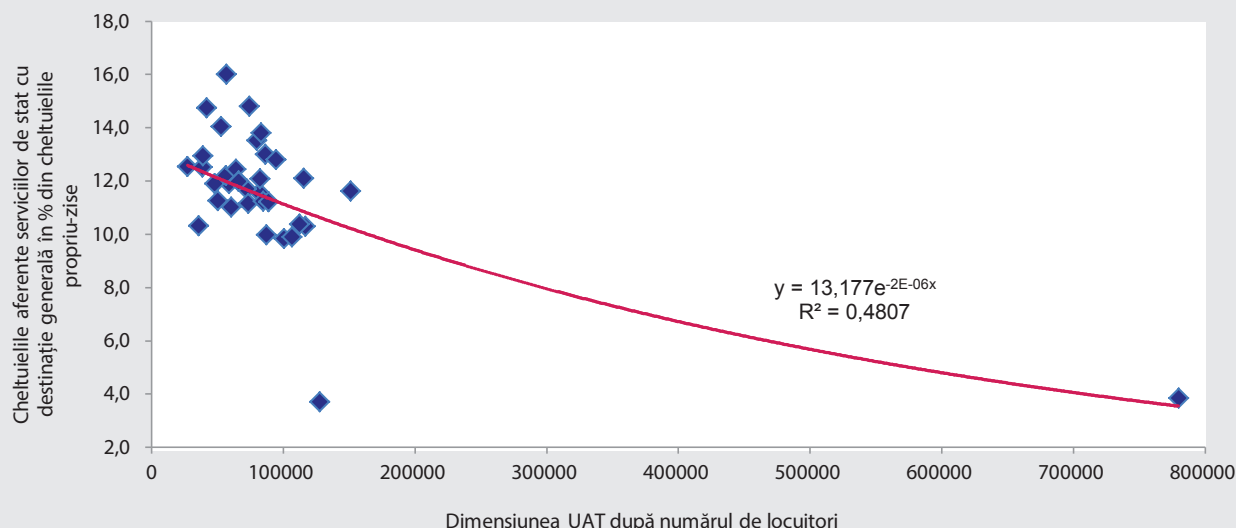
În 2017 grade mai înalte de flexibilitate însoțite de o perspectivă mai accentuată de dezvoltare a infrastructurii locale au fost înregistrate, în ordine descendentă, de bugetul municipiului Chișinău, Bălți, raionului Orhei, Ialoveni, Ungheni, Cahul, Căușeni, Dubăsari (fig. 17A din Anexe). Cel mai puțin reușite din acest punct de vedere au fost bugetele raioanelor Briceni, Ocnița, Cimișlia, Dondușeni, Edineț, Florești.

Finanțele publice locale reprezintă un domeniu supus fenomenului economiilor de scară. În acest sens, fig. 18 măsoară dependența mărimii cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală de dimensiunea UAT evaluată prin numărul populației.

Concluzia care derivă din analiza evoluției acestor două variabile este că mărimea relativă a cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală

⁸ Conform clasificării funcționale grupa principală 01 „Servicii de stat cu destinație generală” include, printre altele, administrarea serviciilor de management, gestiune sau serviciilor de suport al autorităților publice locale, etc. Cu alte cuvinte, pentru APL acestea sunt cheltuielile administrative.

Figura 18. Dependența dintre mărimea cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală și dimensiunea UAT, 2017.



Sursa: elaborat în baza informației MF.

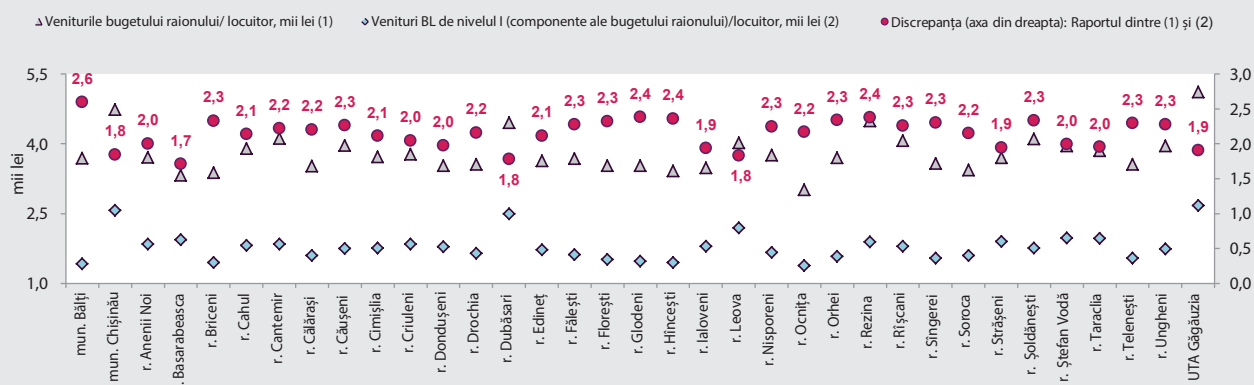
exprimate în % din cheltuielile propriu-zise ale bugetelor UAT II descrește odată cu creșterea dimensiunii UAT (exprimată prin numărul populației).

Fig. 19 măsoară diferența relativă dintre veniturile bugetelor UAT II pe locuitor și media veniturilor BL de nivelul I pe locuitor (bugetele locale componente ale bugetului UAT II). Prin această reprezentare grafică încercăm să cuantificăm în cadrul UAT II gradul de concentrație a resurselor bugetare la nivel raional (municipal) în comparație cu nivelul UAT 1. Cele mai

mari discrepanțe sunt observate la nivelul municipiului Bălți, raionului Glodeni, Hâncești și Rezina. În cazul acestor UAT, veniturile bugetului UAT II pe locuitor depășesc media veniturilor BL de nivelul I pe locuitor (bugetele locale componente ale respectivei UAT) de 2,6 ori (m. Bălți) și respectiv 2,4 ori (r. Glodeni, Hâncești și Rezina).

Mai favorabile unităților administrativ-teritoriale de nivelul I sunt bugetele raionului Basarabeasca, Dubăsari, Leova și bugetul municipiului Chișinău.

Figura 19. Comparația dintre veniturile bugetelor UAT II pe locuitor și media veniturilor BL de nivelul I (componente ale bugetului UAT II) pe locuitor, 2017, mii lei.



Sursa: elaborat în baza informației MF.

În continuare la problematica legată de diferențele de putere financiară a bugetelor locale, prezentăm în fig. 20 pentru fiecare UAT II rezultatul raportului dintre valoarea cea mai mare și valoarea cea mai mică înregistrate de indicatorul *Veniturile bugetelor locale de nivelul I pe locuitor* (care intră în componența bugetului UAT analizat).

Cele mai mari diferențe au fost înregistrate în 2017 în

raionul Dubăsari, raionul Ungheni, UTA Găgăuzia și raionul Râșcani. Astfel, în raionul Dubăsari, în s. Do-roțcaia unui locuitor i-a revenit în medie de la bugetul local 4,1 mii lei, în timp ce în c. Corjova – 0,4 mii lei. În raionul Ungheni, unui locuitor din s. Cornova i-a revenit în medie 4,8 mii lei, în timp ce unui locuitor din s. Agronomovca – 0,9 mii. lei. În UTA Găgăuzia, în s. Chioselia Rusă unui locuitor i-a revenit 7,1 mii lei, în timp ce unui locuitor din s. Gaidar – 1,4 mii

lei. Trecând peste factorii de natură obiectivă care explică asemenea evoluții la nivelul UAT din Republica Moldova – amplasamentul geografic, dezvoltarea economică și socială locală, structura populației, etc. – sunt valabili și determinanți legați de capacitățile și abilitățile autorităților APL1 și 2 de a gestiona eficient economia și finanțele publice locale, ingerințele de natură politică și administrativă, favorizarea

unor primari și primării atunci când se decid alocări de fonduri, etc. – care influențează veniturile bugetelor locale. Evident că fiecare caz în parte trebuie să reprezinte un obiect de analiză separată și detaliată atât la nivelul APL de nivel I, cât și la nivelul APL II, în special pentru identificarea soluțiilor de capacitate a localităților defavorizate din punct de vedere financiar.

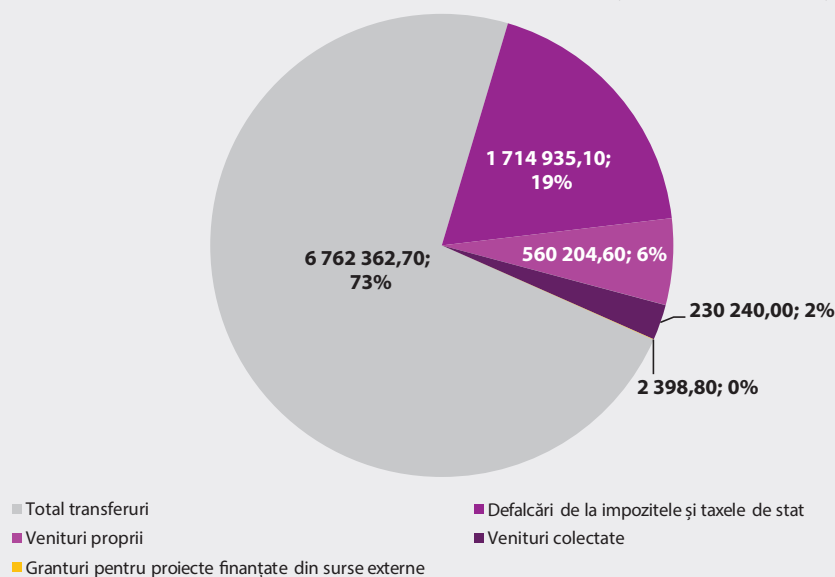
Figura 20. Raportul dintre valoarea cea mai mare și valoarea cea mai mică a indicatorului Veniturile BL de nivelul I (componente ale bugetului raionului) pe locuitor, 2017, mii lei.



Sursa: elaborat în baza informației MF.

Figura 21 cuantifică structura bugetelor locale de nivelul II agregate la nivel național pe partea de venituri.

Figura 21. Structura BUAT de nivelul II agregate la nivel național, 2017, mii lei și %.



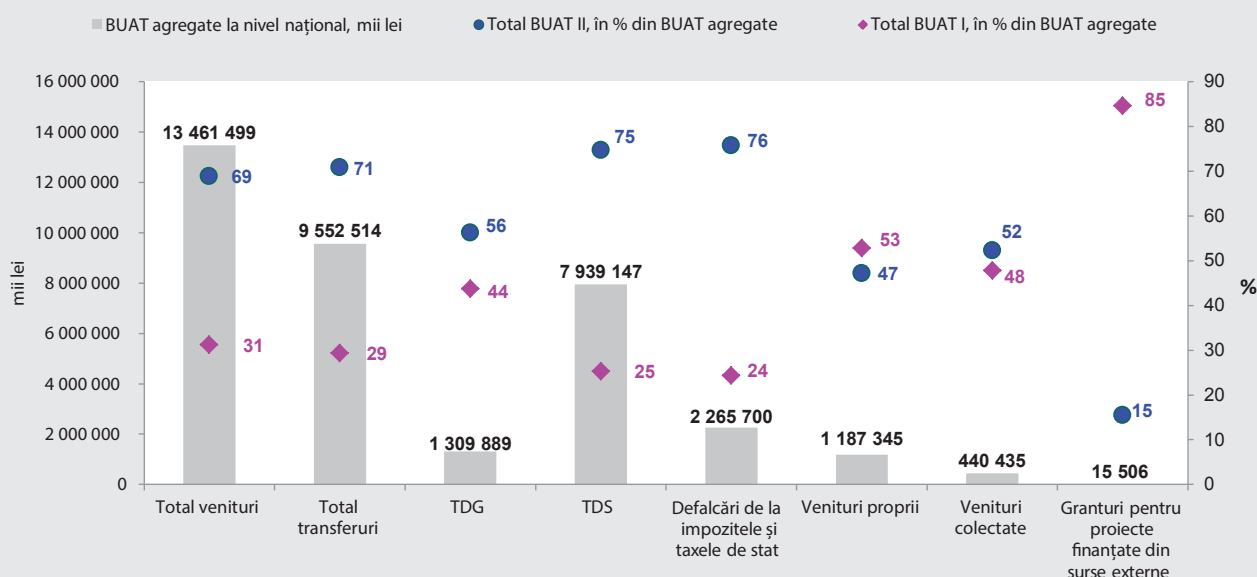
Sursa: elaborat în baza informației MF.

După cum urmează din această reprezentare grafică, din totalul veniturilor BUAT II, 73% le reprezintă transferurile, urmate de defalcările de la impozitele și taxele de stat (19%). Prin urmare, ponderea surselor cu caracter centralizat, care provin de la bugetul de stat este de 92%. În acest sens, APL II exercită în proporții de 92% competențe finanțate din bugetul de stat.

Figura 22 concretizează și detaliază concluziile formulate anterior conform cărora în structura bugetelor raioanelor predomină bugetele raionale (BUAT II).

Discrepanța dintre veniturile BUAT II și cele de nivelul I sunt determinate, în special, de mărimea transferurilor cu destinație specială (TDS) și a defalcărilor de la impozitele și taxele de stat. Singurele surse de venituri în cazul cărora bugetele locale de nivelul II sunt sub nivelul bugetelor locale de nivelul I sunt granturile pentru proiecte finanțate din sursele externe și veniturile proprii.

Aceste constatări sugerează concluzia, că autoritățile APL de nivelul II exercită preponderent compe-

Figura 22. Structura bugetelor locale agregate la nivel național pe nivelele bugetare (BUAT I și BUAT II), inclusiv pe sursele de venituri, 2017.

Sursa: elaborat în baza informației MF.

tențe delegate, competențe legate de repartizarea finanțării pe verigi ale rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistență socială, competențele proprii fiind trecute în umbră. Problema ineficienței autorităților locale de nivelul I este identificată și abordată și în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. În aceste condiții, subdezvoltarea critică a economiilor locale determină caracterul imperativ al reconsiderării rolului APL II în stimularea și asigurarea dezvoltării durabile și sustenabile a localităților din Republica Moldova. În acest sens, se impune, în primul rând, formularea unei concepții raționale și clare, prin prisma „teoremei descentralizării” a lui Oates (menționată anterior), asupra serviciilor publice și repartizării teritoriale a prestării acestora. În corespundere cu această concepție, se va decide asupra distribuirii competențelor pe nivelele administrației publice: APC, APL II, APL I. În corespundere cu distribuția competențelor, se vor decide sursele de venituri care vor alimenta bugetele acestora.

Sprijinirea creșterii economice uniforme pe teritoriul Republicii Moldova trebuie să devină o prioritate a

politicii economice și sociale la nivelul APC. Sprijinirea creșterii economice uniforme la nivelul fiecărui raion trebuie să devină o prioritate a politicii economice și sociale la nivelul APL de nivelul II și I. Aceste priorități trebuie să se materializeze în elaborarea și adoptarea Perspectivei de dezvoltare spațială a Republicii Moldova, care să reprezinte un cadru politic atât pentru APC, cât și pentru autoritățile regionale, raionale și locale și să vizeze coeziunea teritorială în Republica Moldova. Perspectiva dezvoltării spațiale trebuie să țină seama de dezvoltarea spațială policentrică și echilibrată; orașe dinamice, atractive și competitive; dezvoltarea locală, zone rurale diverse și productive; o nouă relație între mediul urban și cel rural, reconsiderarea principală a locului și rolului APC, APL II și APL I în stimularea creșterii economice sustenabile la nivelul UAT din Republica Moldova.

Tabelul 1 sintetizează rezultatele analizei comparate asupra calității bugetelor UAT II evaluate prin prisma a cinci parametri cantitativi.

Parametrii considerați la evaluarea calității BUAT II au fost apreciați cu unul din calificativele:

Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine	Foarte bine	Excelent

Primul parametru – *Dimensiunea relativă a bugetului* – este evaluat în baza indicatorului venituri bugetare pe locuitor. Calificativul „excelent” este acordat bugetelor care înregistrează cele mai mari valori pentru acest indicator.

Parametrul – *Nivelul de descentralizare a BUAT II* – este evaluat în baza raportului dintre veniturile proprii și veniturile totale ale BUAT II. Calificativul „excelent” este acordat bugetelor care înregistrează cele mai mari valori pentru acest indicator.

Parametrul – *Nivelul de flexibilitate a cheltuielilor BUAT II* – este evaluat în baza raportului dintre cheltuielile de personal și cheltuielile propriu-zise ale BUAT II. Calificativul „excellent” este acordat bugetelor care înregistrează cele mai mici valori pentru acest indicator.

Calificativul „excellent” este acordat în cazul parametrului – *Componenta investițională în structura cheltuielilor totale ale BUAT II* – bugetelor care înregistrează

cele mai mari valori pentru acest indicator.

Parametrul – *Discrepanțe între performanțele BUAT II și ale bugetelor locale componente* – este evaluat în baza raportului dintre veniturile BUAT II pe locuitor și veniturile BL de nivelul I pe locuitor (bugetele locale componente ale BUAT II). Calificativul „excellent” este acordat bugetelor care înregistrează cele mai mici valori pentru acest indicator.

TABELUL 1. Evaluarea comparată a bugetelor locale consolidate prin prisma parametrilor cantitativi, 2017

Denumirea UAT de nivelul II	Parametrii evaluați				
	Dimensiunea relativă a bugetului	Nivelul de descentralizare a BUAT II	Nivelul de flexibilitate a cheltuielilor BUAT II	Componenta investițională a cheltuielilor BUAT II	Discrepanțe între performanțele BUAT II și bugetelor locale componente
mun. Bălți					
mun. Chișinău					
raionul Anenii Noi					
r. Basarabasca					
r. Briceni					
r. Cahul					
r. Cantemir					
r. Călărași					
r. Căușeni					
r. Cimișlia					
r. Criuleni					
r. Dondușeni					
r. Drochia					
r. Dubăsari					
r. Edineț					
r. Fălești					
r. Florești					
r. Glodeni					
r. Hâncești					
r. Ialoveni					
r. Leova					

Denumirea UAT de nivelul II	Parametrii evaluați				
	Dimensiunea relativă a bugetului	Nivelul de descentralizare a BUAT II	Nivelul de flexibilitate a cheltuielilor BUAT II	Componenta investițională a cheltuielilor BUAT II	Discrepanțe între performanțele BUAT II și bugetelor locale componente
r. Nisporeni					
r. Ocnița					
r. Orhei					
r. Rezina					
r. Rîșcani					
r. Sîngerei					
r. Soroca					
r. Strășeni					
r. Șoldănești					
r. Ștefan Vodă					
r. Taraclia					
r. Telenești					
r. Ungheni					
UTA Găgăuzia					

Sursa: elaborat în baza calculelor analitice.

În consecința acestor evaluări, cel mai performant BUAT II (în comparație cu celelalte bugete) a fost, în 2017, bugetul municipiului Chișinău urmat de bugetul raionului Leova, ambele apreciate cu calificativul „foarte bine”. Urmează grupul de bugete apreciate cu calificativul „bine”: bugetul raionului Cimișlia, Criuleni, Râșcani și UTA Găgăuzia. Cele mai puțin reușite bugete au fost în 2017 bugetele raionului Flo-

rești, Telenești și Ocnița. Aceste rezultate, însă, sunt înregistrate în contextul general al unor reușite slabe la nivel național privind respectarea principiilor și regulilor de finanțare a autorităților APL pentru ca acestea să fie cu adevărat autonome din punct de vedere financiar, după cum prevede articolul 9 al Cartei europene a autonomiei locale (tabelul 6A din Anexe).

Concluzii și recomandări

În urma evaluării bugetelor unităților administrativ teritoriale de nivelul II, și anume a bugetelor raioanelor, bugetului municipiului Chișinău, bugetului UTA Găgăuzia și bugetului municipiului Bălți, formulăm următoarele concluzii și recomandări:

Concluzii

- 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 surselor individuale de venituri bugetare, doar transferurile cu destinație specială și cele cu destinație generală sunt reglementate legal conform unor formule de calcul.
- Mărimea BUAT este critic insuficientă pentru asigurarea dezvoltării durabile a colectivităților locale. În același timp, se amplifică restrângerea rolului bugetelor locale în finanțarea economiilor locale. Aceste evoluții indică asuprăsubestimării de către decidenții politici de la nivelul APC a dezvoltării economice locale în calitate de soluție menită să reducă sărăcia și să consolideze sustenabilitatea proceselor de creștere economică în Republica Moldova.
- 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 resurse pentru finanțarea exercitării competențelor proprii.
- Reticența autorităților APL de a-și manifesta inițiativa și activismul în dezvoltarea economiilor locale este determinată și de numărul mare de cazuri de urmărire penală întocmite împotriva aleșilor locali sub pretextul luptei anticorupție, fenomen observat și evidențiat de *Misiunea Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei* ca prezentând, conform standardelor europene, caracteristici problematice și contradictorii.
- Deși Strategia Națională de Descentralizare ar trebui să fie pusă în aplicare în întregime până la sfârșitul anului 2018, 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 perioada 2016-2017, bugetele locale agregate la nivel național s-au încheiat cu excedente bugetare importante. Excedentul bugetar indică asupra unor probleme complexe în domeniul MFPL la nivelul APL din Republica Moldova și anume abilități reduse de planificare a parametrilor bugetari, capacitate nesatisfăcătoare de cheltuire rațională a banilor publici, presiune fiscală excesivă pe populație și sectorul privat.
- Deși relația dintre finanțe și dezvoltarea economică este reciprocă, finanțele publice locale, deși nediversificate și insuficiente în Republica Moldova, au o putere de influență mai mare asupra dezvoltării economice locale comparativ cu influența dezvoltării economice locale asupra finanțelor publice locale. Explicația ține de economiile locale slab dezvoltate la nivelul UAT II care nu au capacitatea generării unor surse financiare sustenabile care să alimenteze bugetele 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 II) descrește odată cu creșterea dimensiunii UAT (exprimată prin numărul populației).
- Cuantificarea la nivelul UAT II a gradului de concentrație a resurselor bugetare la nivel rațional (municipal) în comparație cu nivelul UAT I demonstrează existența unor discrepante considerabile în favoarea bugetelor raionale. În același timp, există diferențieri pronunțate între unitățile administrativ-teritoriale de nivelul 1, componente ale aceiași unități administrativ-teritoriale de nivelul II. Trecând

peste factorii de natură obiectivă care explică asemenea evoluții la nivelul UAT din Republica Moldova – amplasamentul geografic, dezvoltarea economică și socială locală, structura populației, etc. – sunt valabili și determinanți legați de capacitățile și abilitățile autorităților

APL 1 și 2 de a gestiona eficient economia și finanțele publice locale, ingerințele de natură politică și administrativă, favorizarea unor primari și primării atunci când se decid alocări de fonduri, etc. – care influențează veniturile bugetelor locale.

Recomandări

- Este necesară consolidarea bazei de venituri proprii la nivelul APL, inclusiv prin implementarea deplină și în bune condiții a prevederilor SND.
- Transparentizarea alocării tuturor categoriilor de transferuri, inclusiv a transferurilor între diferitele niveluri ale APL.
- Ținând cont de problemele și provocările cu care se confruntă APL din Republica Moldova în domeniul finanțelor publice locale, se impune instruirea specialiștilor de la nivelul APL în domeniul MFPL, în scopul aplicării corespunzătoare a tehnicilor și instrumentelor de management financiar.
- Problemele legate de alocarea competențelor și surselor lor de finanțare nu pot fi abordate în mod rațional în absența unor forme de reorganizare teritorială, prin care guvernele subnaționale (APL II și APL I) să fie raționalizate, iar rolul lor – reorientat. Reconsiderarea principală a rolului APL II în asigurarea premiselor pentru dezvoltarea locală durabilă urmând prevederile Strategiei privind reforma administrației publice este un imperativ.
- Elaborarea și adoptarea *Perspectivelor de dezvoltare spațială a Republicii Moldova*, care să reprezinte un cadru politic atât pentru APC, cât și pentru autoritățile regionale, raionale și locale și care să vizeze coeziunea teritorială în Republica Moldova. Perspectiva dezvoltării spațiale trebuie să țină seama de:
 - ▶ dezvoltarea spațială policentrică și echilibrată;
 - ▶ orașe dinamice, atractive și competitive;
 - ▶ dezvoltarea locală, zone rurale diverse și productive;
 - ▶ o nouă relație între mediul urban și cel rural;
 - ▶ reconsiderarea principală a locului și rolului APC, APL II și APL I în stimularea creșterii economice sustenabile la nivelul UAT din Republica 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. 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>.
3. 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>.
4. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/md/312874/>.
5. Oates W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
6. *Recomandarea 411 (2018), Congresul autorităților locale și regionale al Consiliului Europei*.
7. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului. Anexă la ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209 din 24.12.2015. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/md/362652/>.
8. 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.
9. Strategia Națională de descentralizare. Disponibil pe: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1>.
10. 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. Bugetele locale agregate la nivel național, 2017, mil. lei

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

Sursa: Ministerul Finanțelor.

TABELUL 2A. Sursele de venituri aferente bugetelor locale

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

	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
• accizele			la mărfurile supuse accizelor fabricate pe teritoriul UTA cu statut juridic special: 100% din volumul total colectat pe teritoriul UTA	
• taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova		50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective	50% din volumul total colectat pe teritoriul UTA	50% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective
3) transferuri				
• transferuri cu destinație generală	cu excepția bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special			
• transferuri cu destinație specială				
4) granturi				
5) mijloace speciale				
6) fonduri speciale.				

Notă:



- sursă care alimentează veniturile bugetului local

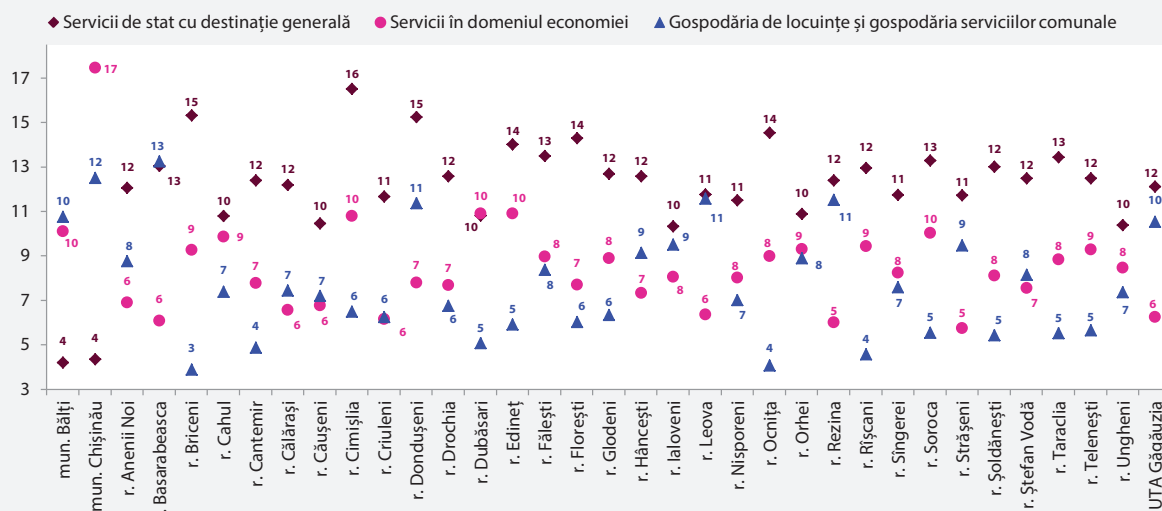
Sursa: elaborat în baza LFPL.

TABELUL 3A. Valoarea producției fabricate pe locuitor, 2016, lei

	Valoarea producției fabricate pe locuitor, lei		Valoarea producției fabricate pe locuitor, lei
mun. Bălți	44582	r. Hâncești	2740
mun. Chișinău	33727	r. Ialoveni	10391
raionul Anenii Noi	14880	r. Leova	906
r. Basarabeasca	3157	r. Nisporeni	2933
r. Briceni	1232	r. Ocnița	829
r. Cahul	4208	r. Orhei	5877
r. Cantemir	4965	r. Rezina	13166
r. Călărași	3927	r. Rîșcani	4511
r. Căușeni	2124	r. Sîngerei	1801
r. Cimișlia	1997	r. Soroca	8474
r. Criuleni	61165	r. Strășeni	6146
r. Dondușeni	5003	r. Șoldănești	576
r. Drochia	13494	r. Ștefan Vodă	3255
r. Dubăsari	474	r. Taraclia	8171
r. Edineț	10458	r. Telenești	2225
r. Fălești	2633	r. Ungheni	21494
r. Florești	7881	UTA Găgăuzia	10379
r. Glodeni	1805		

Sursa: elaborat în baza informației BNS.

Figura 17A. Ponderea cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală, serviciilor în domeniul economiei și gospodăriei de locuințe și gospodăriei serviciilor comunale în cheltuielile propriu-zise ale BUAT II, %, 2017.



Sursa: elaborat în baza informației MF.

TABELUL45A. Structura portofoliului de credite (acordate în MDL) pe sectorul bancar al Republicii Moldova

Nr. d/o	Ramura creditelor	2015		2016		2017	
		MDL	% din total	MDL	% din total	MDL	% din total
1	Credite acordate agriculturii	1 813 078 338	8,2	1 541 023 909	8,0	1 557 658 356	8,0
2	Credite acordate industriei alimentare	1 501 949 304	6,8	1 321 135 191	6,8	1 388 658 667	7,1
3	Credite acordate în domeniul construcțiilor	876 512 921	4,0	549 629 909	2,8	378 838 403	1,9
4	Credite de consum	3 051 157 361	13,8	3 347 735 222	17,3	4 133 510 388	21,2
5	Credite acordate industriei energetice	796 492 055	3,6	491 415 435	2,5	406 266 952	2,1
6	Credite overnight și overdraft acordate băncilor	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7	Credite acordate băncilor	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8	Credite acordate instituțiilor finanțate de la bugetul de stat	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Credite acordate CNAS/CNAM	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Credite acordate Guvernului	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11	Credite acordate UAT/instituțiilor subordonate UAT	361 133 708	1,6	46 145 160	0,2	22 397 138	0,1
12	Credite acordate industriei productive	790 551 235	3,6	660 027 430	3,4	497 923 122	2,5
13	Credite acordate comerțului	5 449 531 608	24,7	4 395 112 248	22,7	4 254 260 988	21,8
14	Credite acordate mediului financiar nebanca	627 736 106	2,8	583 893 488	3,0	512 349 912	2,6
15	Credite acordate pentru procurarea/construcția imobilului	2 294 960 042	10,4	2 254 553 065	11,6	2 630 724 116	13,5
16	Credite acordate organizațiilor necomerciale	1 370 000	0,0	124 002 348	0,6	952 062	0,0
17	Credite acordate persoanelor fizice care practică activitate	1 059 299 623	4,8	788 752 465	4,1	691 438 779	3,5
18	Credite acordate în domeniul transport, telecomunicații și dezvoltarea rețelei	1 083 692 087	4,9	993 764 178	5,1	931 747 555	4,8
19	Credite acordate în domeniul prestării serviciilor	1 376 949 668	6,2	1 074 893 392	5,6	941 659 287	4,8
20	Alte credite acordate	1 015 494 275	4,6	1 191 789 527	6,2	1 181 443 117	6,0
Total		22 099 908 331	100,0	19 363 872 966	100,0	19 529 828 842	100,0

Sursa: elaborate în baza informației BNM.

TABELUL 5A. Structura portofoliului de credite (acordate în valută străină cu recalculare în lei) pe sectorul bancar al Republicii Moldova

Nr. d/o	Ramura creditelor	2015		2016		2017	
		MDL	% din total	MDL	% din total	MDL	% din total
1	Credite acordate agriculturii	1 182 587 394	7,4	1 011 167 922	6,6	929 291 571	6,7
2	Credite acordate industriei alimentare	2 053 509 128	12,8	2 193 661 062	14,2	2 125 764 637	15,2
3	Credite acordate în domeniul construcțiilor	451 376 110	2,8	384 085 495	2,5	232 473 234	1,7
4	Credite de consum	11 226 142	0,1	6 083 183	0,0	1 110 495	0,0
5	Credite acordate industriei energetice	308 238 874	1,9	336 606 593	2,2	353 664 790	2,5
6	Credite overnight și overdraft acordate băncilor	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7	Credite acordate băncilor	19 658 500	0,1	19 981 400	0,1	19 022 027	0,1
8	Credite acordate instituțiilor finanțate de la bugetul de stat	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Credite acordate CNAS/CNAM	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Credite acordate Guvernului	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11	Credite acordate UAT/instituțiilor subordonate UAT	31 594 399	0,2	30 564 563	0,2	7 145 349	0,1
12	Credite acordate industriei productive	1 921 938 055	11,9	1 878 455 148	12,2	1 799 131 206	12,9
13	Credite acordate comerțului	6 199 007 221	38,5	5 888 352 066	38,2	5 482 841 189	39,3
14	Credite acordate mediului financiar nebanca	827 333 555	5,1	873 510 688	5,7	785 932 492	5,6
15	Credite acordate pentru procurarea/construcția imobilului	48 733 700	0,3	49 107 211	0,3	5 132 785	0,0
16	Credite acordate organizațiilor necomerciale	1 811 567	0,0	1 044 475	0,0	2 040 990	0,0
17	Credite acordate persoanelor fizice care practică activitate	109 621 625	0,7	80 378 181	0,5	54 078 788	0,4
18	Credite acordate în domeniul transport, telecomunicații și dezvoltarea rețelei	1 141 623 148	7,1	1 005 328 119	6,5	638 052 322	4,6
19	Credite acordate în domeniul prestării serviciilor	1 377 971 281	8,6	1 199 475 994	7,8	1 016 563 833	7,3
20	Alte credite acordate	401 472 643	2,5	439 594 989	2,9	491 215 335	3,5
	Total	16 087 703 342	100,0	15 397 397 091	100,0	13 943 461 043	100,0

Sursa: elaborate în baza informației BNM.

TABELUL 6A. Evaluarea respectării principiilor Articolului 9 al Cartei europene a autonomiei locale

Principii și reguli de finanțare a autorităților APL pentru ca acestea să fie cu adevărat autonome din punct de vedere financiar	Indicatori de evaluare	Evaluarea
1. Autoritățile APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor	- Raportul dintre Veniturile proprii și totalul veniturilor bugetului local - Raportul dintre Cheltuielile aferente competențelor proprii și totalul cheltuielilor bugetului local, etc.	
2. Resursele financiare ale autorităților APL trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege	- Competențe delegate neacoperite financiar - Competențe proprii neacoperite financiar - Raportul dintre Cheltuielile aferente competențelor proprii și totalul cheltuielilor bugetului local Problemă identificată de: - REC 322(2012) emisă de Congresul Autorităților locale al Consiliului Europei - Raportul Comisiei de monitorizare CG/MON/2015(29)4 din partea <i>Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei</i>	
3. Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților APL trebuie să provină din taxe- le și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale	Ponderea impozitelor și taxelor locale în totalul veniturilor bugetului local	
4. 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, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora	- Structura veniturilor bugetului local - Dinamica veniturilor bugetului local	

Principii și reguli de finanțare a autorităților APL pentru ca acestea să fie cu adevărat autonome din punct de vedere financiar	Indicatori de evaluare	Evaluarea
5. 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. Asemenea proceduri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților APL în sfera lor de competență	- Pondere transferurilor în totalul veniturilor bugetului local - Structura sistemului de transferuri: transferuri cu destinație specială vrs. transferuri cu destinație generală	
6. Autoritățile APL trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin	Problemă identificată de: - REC 322(2012) emisă de <i>Congresul Autorităților locale și regionale al Consiliului Europei</i> - Raportul Comisiei de monitorizare CG/MON/2015(29)4 din partea <i>Congresului autorităților locale și regionale al Consiliului Europei</i> REC 411(2018) emisă de <i>Congresul Autorităților locale și regionale al Consiliului Europei</i>	
7. 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	Structura sistemului de transferuri: transferuri cu destinație specială vrs. transferuri cu destinație generală	
8. În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile APL trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor	- Accesul APL la piața creditului - Accesul APL la piața de capital (emisiunea de obligațiuni, tranzacționarea valorilor mobiliare, etc.)	

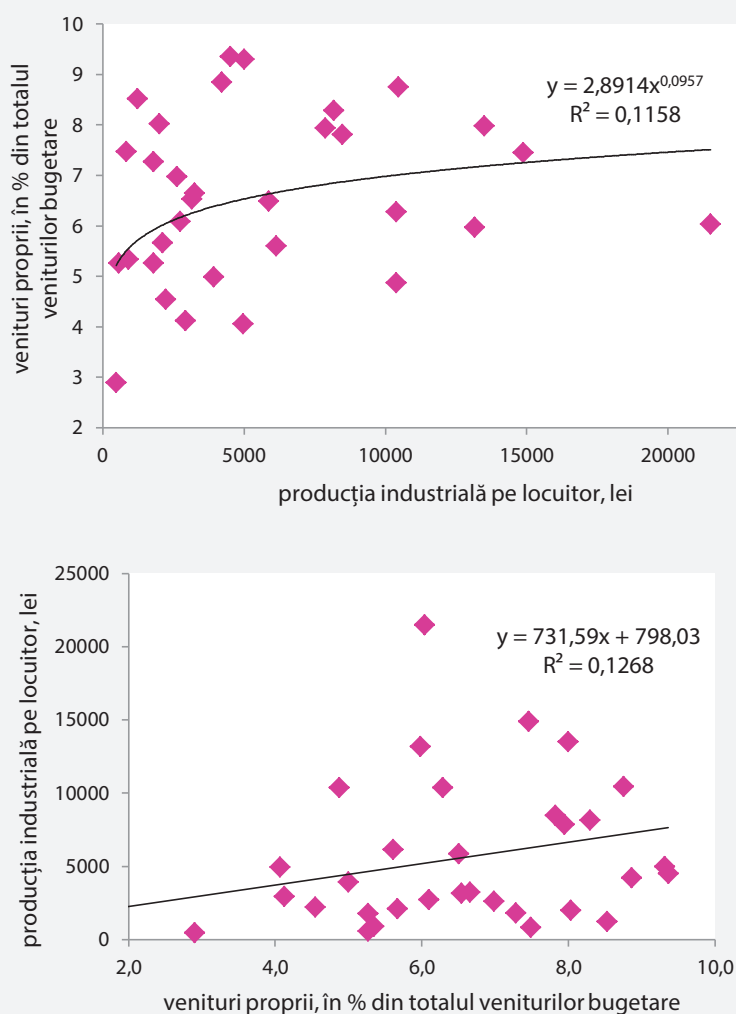
Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine	Foarte bine	Excelent

TABELUL 7A. Locul bugetului municipiului Chișinău în veniturile BUAT agregate la nivel național

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

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Figura 13A. Relația dintre nivelul dezvoltării economice a UAT II (producția industrială pe locuitor) și ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetului UAT II, 2017 (fără m. Chișinău, Bălți și r. Criuleni).



Sursa: elaborat în baza informației MF, BNS și tabelului 3A din Anexe.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) este o fundație politică social-democrată germană scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății. Cu Republica Moldova, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) și-a început colaborarea în anul 1994 prin intermediul Biroului Regional de la Kiev, iar din octombrie 2002, la Chișinău activează un birou permanent al Fundației.

ADRESA DE CONTACT:

Oficiu Republica Moldova,
Chișinău, bd. Bănulescu Bodoni 14/1, et.2, 2012,
Republica Moldova

Telefon: (373-22) 88 58 30

Fax: (373-22) 85 58 31

E-Mail: fes@fes-moldova.org

www.fes-moldova.org

IDIS „Viitorul”

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiative publice, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică și socială, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Victor Ursu - ursu.victoor@gmail.com,

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, nici Consiliul Administrativ al IDIS „Viitorul”, și nici Fundația Friedrich Ebert (FES) nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul” și Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)