



www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

RAPORT
PRIVIND EVALUAREA CALITĂȚII
FINANTELOR PUBLICE LOCALE
ALE CELOR MAI MARE ORAȘE ȘI SAȚE
DIN REPUBLICA MOLDOVA

- veniturile publice locale -

Angela SECRIERU



www.viitorul.org

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Administrația IDIS „Viitorul” și Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Pentru alte detalii, vă rugăm să contactați responsabilul pe presă, Victor URSU la următoarea adresă: ursu.victoor@gmail.com sau la numărul de telefon **069017396**.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2005, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.



CUPRINS

Acronime	4
Sumar executiv	5
1. Cadrul legal în domeniul finanțelor publice locale	7
2. Tendințe generale în evoluția veniturilor publice locale în Republica Moldova	11
3. Evaluarea calității gestiunii veniturilor publice locale la nivelul APL din Republica Moldova.....	13
Probleme identificate și recomandări.....	19
Anexe	21

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)
BUAT	– Bugetul unității administrativ-teritoriale
CEAL	– Carta europeană a autonomiei locale
CF	– Codul fiscal
CBTM	– Cadrul bugetar pe termen mediu
FEB	– Fondul de echilibrare a BUAT
FMI	– Fondul Monetar Internațional
FPL	– Finanțele publice locale
GFS	– Statisticile Financiare Guvernamentale
LFPL	– Legea privind finanțele publice locale
MFPL	– Managementul finanțelor publice locale
OCDE	– Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PIB	– Produsul Intern Brut
SND	– Strategia Națională de descentralizare
UAT	– Unitate administrativ-teritorială
UE	– Uniunea Europeană
UTA	– Unitate teritorială-autonomă
TDG	– Transferurile cu destinație generală
TDS	– Transferuri cu destinație specială

Sumar executiv

Raportul de față evaluează capacitățile autorităților publice locale (APL) în domeniul finanțelor publice locale, un accent mai pronunțat fiind pus pe analiza calității gestiunii veniturilor publice locale, în localitățile beneficiare de asistența INEKO în cadrul proiectului „Localități transparente, competitive și sustenabile financiar în Republica Moldova”.

În calitate de bază informațională a servit informația obținută de la Ministerul Finanțelor privind bugetele unităților administrativ-teritoriale (UAT) agregate la nivel național și bugetele localităților (50 la număr) incluse în proiectul INEKO.

În procesul de elaborare a Raportului s-a urmărit identificarea și evidențierea problemelor legate de finanțele publice locale, în special cele ce țin de gestiunea veniturilor publice locale. La elaborarea Raportului a fost aplicată metoda dialectică cu elementele sale fundamentale: analiza, sinteza, inducția, deducția, precum și metodele inerente ale disciplinelor economice: observarea, compararea, selectarea și gruparea.

Următoarele concluzii au reieșit din analiza capacităților APL în domeniul cheltuielilor publice locale:

- administrațiile publice locale din Republica Moldova dispun de puține surse de venituri în comparație cu multe alte guverne locale din întreaga lume;
- anul 2015 se evidențiază, comparativ cu ceilalți ani cuprinși în analiză, printr-o evoluție extrem de nefavorabilă a veniturilor bugetelor UAT. Astfel, este pentru prima dată când veniturile totale ale bugetelor UAT (considerate la nivel agregat) scad comparativ cu anul precedent (în 2015 veniturile bugetelor UAT s-au diminuat față de 2014 cu 48 mil. lei). Reducerea veniturilor bugetare ale UAT a fost determinată de reducerea critică a veniturilor fiscale (cu 660 mil. lei în 2015 comparativ cu 2014);
- mărimea bugetelor UAT este critic insuficientă pentru asigurarea dezvoltării durabile a colectivităților locale. În 2015 unui locuitor din Republica Moldova revenindu-i din bugetele locale în mediu 3106 lei, în scădere cu 11 lei față de 2014;
- în perioada 2014-2015 dezechilibrul financiar interguvernamental s-a accentuat, înregistrând cea mai mare mărime în ultimii 15 ani, evoluție reflectată în creșterea ponderii transferurilor în finanțarea serviciilor publice locale. Implementarea noii metodologii de calcul al transferurilor, pasivitatea și eforturile insuficiente depuse de autoritățile APL de a crește contribuția veniturilor proprii la formarea veniturilor bugetare, mediul politic, economic, social și demografic nefavorabil, explică în mare parte acest regres;
- cunosc evoluții pozitive sursele de venituri care sunt asociate mai degrabă cu centralizarea, decât descentralizarea financiară. În acest sens, se evidențiază, în special în perioada 2014-2015, creșterea considerabilă a transferurilor. Astfel, în 2015 transferurile au crescut cu 3057 mil. lei comparativ cu 2013;
- în consecință, pe segmentul temporal 2009-2015, perioada 2014-2015 se caracterizează prin cel mai scăzut grad de descentralizare financiară înregistrat la nivelul UAT din Republica Moldova;
- bugetele UAT dispun de un potențial financiar insuficient, economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri proprii în volumul necesar;

- ca o tendință pronunțat negativă poate fi apreciată descreșterea permanentă a locului impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor publice locale. În 2014-2015 comparativ cu anii precedenți impozitul pe bunurile imobiliare a înregistrat cele mai mici ponderi: 3,1 și, respectiv, 3,3%. În același timp, impozitul pe bunurile imobiliare, cu condiția că este eficient administrat de APL, este impozitul care are potențial să furnizeze permanență, stabilitate și previzibilitate bugetelor locale;
- în perioada 2010-2015 au înregistrat creșteri continue veniturile bugetare provenite din granturi. În 2015 acestea au crescut cu 179 mil. lei. În același timp, trebuie conștientizat faptul că această sursă de venituri bugetare nu se caracterizează prin stabilitate, previzibilitate și permanență - calități importante și principiale pentru un proces bugetar credibil. Din acest motiv, această sursă de venituri bugetare trebuie privită doar ca o sursă suplimentară;
- bugetele locale ale UAT analizate se caracterizează printr-o volatilitate pronunțată a întregului sistem de finanțe locale;
- în cazul UAT analizate, 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, și nu doar la nivelul UAT analizate, nu produce bugete credibile;
- deși din 2014-2015 se implementează reforma relațiilor inter-bugetare, totuși aspectele legate de favorizarea financiară a APL după criteriul politic sunt puternic pronunțate. Nu toate categoriile de transferuri se alocă în mod transparent;
- lipsa indicatorilor statistici de măsurare a diferitelor aspecte ale economiei locale creează dificultăți în evaluarea impactului bugetelor locale asupra acesteia;
- pentru ca APL din Republica Moldova să funcționeze eficient, este important să existe o legătură clară între deciziile privind cheltuielile și cele legate de veniturile bugetare: cei care iau decizii referitoare la cheltuieli ar trebui, de asemenea, să ia decizii privind veniturile. Tipul veniturilor trebuie să corespundă tipului de cheltuieli finanțate. Această legătură directă trebuie să aibă ca rezultat o APL mai responsabilă și contribuabili mai puțin opuși plății impozitelor și taxelor atunci când știu unde se îndreaptă contribuția lor bănească de impozitare;
- reieșind din problemele și provocările cu care se confruntă APL din Republica Moldova în domeniul veniturilor bugetare, se impune dezvoltarea și aplicarea tehnicilor și instrumentelor de management financiar la nivelul autorităților APL;
- impozitul pe proprietate este un impozit bun pentru APL, dar în Republica Moldova este critic necesară reformarea acestuia;
- în țările în care există prea multe entități subnaționale (sau prea mici pentru a fi viabile), 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 să fie raționalizate, iar rolul lor - reorientat.

1. Cadrul legal în domeniul finanțelor publice locale

În ultimii ani au fost depuse anumite eforturi pentru conformarea cadrului legal existent în domeniul bugetelor locale și a managementului finanțelor publice locale la principiile și recomandările *Cartei europene a autonomiei locale*.

Conform *Cărții europene a autonomiei locale*, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Articolul 9 al *Cărții europene a autonomiei locale* conține principii și reguli de finanțare a autorităților APL pentru ca acestea să fie cu adevărat autonome din punct de vedere financiar:

- 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, 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 repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență;

- autoritățile APL trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care 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 Republica Moldova, finanțele publice locale sunt reglementate de următoarele strategii și legi indicate și prezentate rezumat în continuare:

Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012 – 2015 reprezintă principalul document de politici în domeniul APL, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile APL. SND stabilește obiectivele și sarcinile pe termen mediu (3–5 ani) în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile CEAL. Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme cu experiența țărilor europene, corespund aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova - Uniunea Europeană.

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014 determină cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice, în special: a) stabilește principiile și regulile bugetar-fiscale; b) determină componentele bugetului public național și reglementează relațiile inter-bugetare; c) reglementează calendarul bugetar și procedurile generale privind procesul bugetar; d) delimitează competențele și responsabilitățile în domeniul finanțelor publice. Dispozițiile legii se aplică la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național, precum și la asigurarea monitoring-ului financiar al activității autorităților/instituțiilor publice la autogestione, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Legea a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015, anumite articole, menționate în capitolul VIII ”Dispoziții finale și tranzitorii” sunt puse în aplicare începând cu 1 ianuarie 2016.

Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003 formulează garanțiile autonomiei financiare, stabilește veniturile și cheltuielile BUAT, reglementează repartizarea veniturilor între BUAT, stabilește modalitatea de calcul a transferurilor, definește împrumuturile pe care le poate contracta o APL, reglementează modalitatea de echilibrare a BUAT și constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților APL, reglementează elaborarea, aprobarea și execuția BUAT, drepturile și responsabilitățile executorilor de buget, inspectarea și controlul financiar, fondurile speciale ale unităților administrativ-teritoriale. Legea conține opt capitole, și anume:

Capitolul I. Dispoziții generale

Capitolul II. Structura BUAT

Capitolul III. Elaborarea și aprobarea BUAT

Capitolul IV. Execuția BUAT

Capitolul V. Drepturile și responsabilitățile executorilor de buget

Capitolul VI. Responsabilități și controlul asupra procesului de execuție a BUAT

Capitolul VII. Fondurile speciale

Capitolul VIII. Dispoziții finale și tranzitorii.

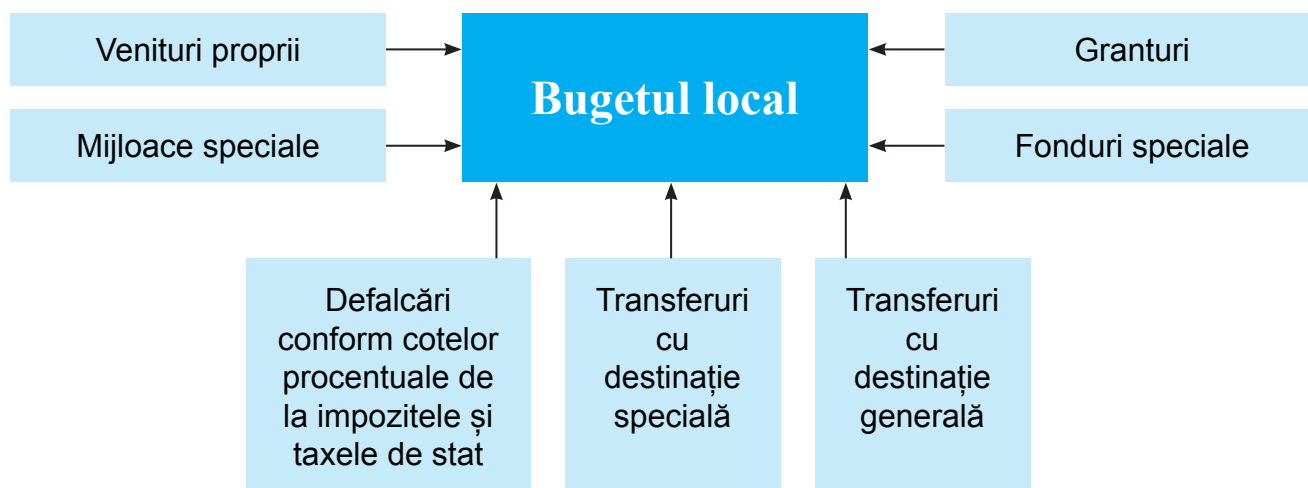
Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 27.04.1997 stabilește principiile generale ale impozitării în Republica Moldova, statutul juridic al contribuabililor, al organelor fiscale și al altor participanți la relațiile reglementate de legislația fiscală, principiile de determinare a obiectului impunerii, principiile evidenței veniturilor și cheltuielilor deduse, modul și condițiile de tragere la răspundere pentru încălcarea legislației fiscale, precum și modul de contestare a acțiunilor organelor fiscale și ale persoanelor cu funcții de răspundere ale acestora. CF reglementează relațiile ce țin de executarea obligațiilor fiscale în ce privește impozitele și taxele de stat, stabilind, de asemenea, principiile generale de determinare și percepere a impozitelor și taxelor locale.

Legea privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010 stabilește cadrul juridic al controlului financiar public intern. Scopul legii este consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza principiilor bune guvernări, prin implementarea sistemului de management financiar și control și a activității de audit intern în sectorul public. Prevederile legii se aplică autorităților APC și APL, instituțiilor publice, precum și autorităților/instituțiilor autonome care gestionează mijloace ale BPN.

Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008 reglementează raporturile juridice ce apar în procesul auditului public extern asupra modului de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public; obiectivele, mandatul, organizarea, atribuțiile, împuternicirile, precum și alte aspecte relevante pentru activitatea Curții de Conturi.

Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008 reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții

Figura 1. Sursele de formare a veniturilor BUAT



de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții prevăzute în prezenta lege, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese.

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

Veniturile bugetelor UAT de nivelul I se formează din:

1. venituri proprii;
2. defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, excepție fiind bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special:
 - a. pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion, – 75% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
 - b. pentru bugetele orașelor-reședință de raion – 20% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
3. transferuri prevăzute la art.10 și 11 din LFPL, excepție fiind bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special;
4. granturi;
5. mijloace speciale;
6. fonduri speciale.

În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a UTA cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat, lăsate prin LFPL la dispoziția bugetului central al UTA cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

În categoria **veniturilor publice locale** intră:

- impozitul pe bunurile imobiliare;
- taxa pentru patenta de întreprinzător;
- impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);
- taxele locale aplicate conform Codului fiscal;
- încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al UAT;
- alte venituri prevăzute de legislație.

LFPL stabilește următoarele **tipuri de transferuri** efectuate de la bugetul de stat către bugetele UAT:

- a. transferuri cu destinație generală;
- b. transferuri cu destinație specială.

Transferurile cu destinație generală. Sumele TDG de la BS sunt calculate pe bază de formulă distinctă pentru fiecare UAT de nivelul 1 și 2 pe baza datelor

din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă (pentru proiectul bugetului pe anul 2015 se ia execuția bugetară din 2013).

$$FSF = FEB1 + FEB2$$

unde:

FSF – fondul de susținere financiară

FEB1 – fondul de echilibrare a BUAT de nivelul 1;

FEB2 – fondul de echilibrare a BUAT de nivelul 2.

$$FEB1 = FSF \times (100\% - P_d)$$

$$FEB2 = FSF \times P_d$$

unde:

$P_d = 55\%$.

FEB2 destinat echilibrării BUAT de nivelul doi este repartizat în funcție de următorii indicatori: populația UAT; suprafața UAT.

$$TE_j = FEB2 \times \left(\frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right);$$

$$PS_p^2 = 60\% \text{ și } PS_s^2 = 40\%.$$

Transferuri cu destinație specială. TDS de la BS se alocă bugetelor UAT pentru finanțarea:

- a. învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), școli sportive;
- b. competențelor delegate autorităților APL.

Mijloacele speciale ale instituțiilor publice se includ în bugetele respective, se consideră venituri și sunt direcționate pentru cheltuielile legate de desfășurarea activității statutare a acestor instituții, în conformitate cu principiile și regulile de elaborare, aprobare și executare a bugetelor corespunzătoare.

Nomenclatorul lucrărilor și serviciilor contra plată, efectuate și prestate de instituțiile publice, și mărimea taxelor la servicii, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale pe tipuri se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale, conform competenței lor.

Mijloacele speciale, acumulate de către instituția publică suplimentar la volumul de venituri aprobate, pot fi utilizate de aceasta prin decizia autorității reprezentative și deliberative respective. Mijloacele intrate cu titlu gratuit în contul instituției publice pot fi utilizate de aceasta în baza dispoziției executorului (ordonatorului) principal de buget al bugetului UAT, cu includerea în bugetul respectiv.

Fondurile speciale ale UAT. Autoritățile reprezentative și deliberative pot constitui fonduri speciale pentru susținerea unor programe de interes local. Fondurilor speciale pot fi alimentate din:

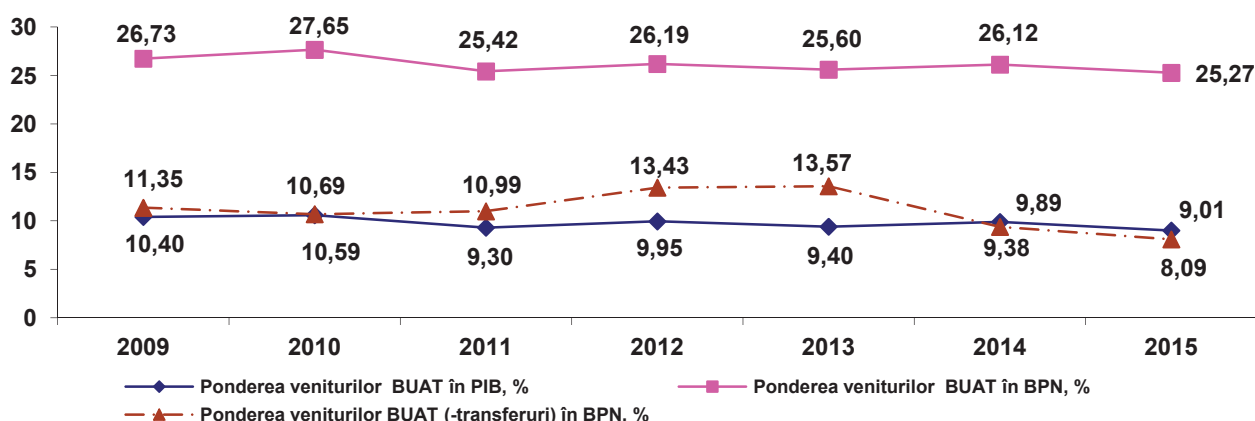
- depunerile benevole ale persoanelor juridice și fizice pentru soluționarea problemelor de interes local;
- veniturile provenite din desfășurarea loteriilor locale, concursurilor și altor măsuri organizate de autoritățile administrației publice.

2. Tendințe generale în evoluția veniturilor publice locale în Republica Moldova

Dimensiunea relativă a veniturilor publice locale în Republica Moldova poate fi analizată cu ajutorul fig. 2. Astfel, ponderea veniturilor bugetelor locale în PIB demonstrează o evoluție relativ stabilă în perioada 2009-2015, deși nivelul acestui indicator înregistrat în 2011-2015 este sub cel înregistrat în 2009-2010. Aceiași evoluție cunoaște și indicatorul ponderea veniturilor BUAT în BPN.

Ponderea veniturilor bugetelor locale fără transferuri în BPN după o creștere în perioada 2012-2013 s-a redus considerabil în 2014-2015, ajungând în 2015 la 8,1%, motivul fiind creșterea rolului transferurilor în finanțarea publică locală în urma implementării reformei sistemului de relații inter-bugetare începând cu 2014.

Figura 2. Dimensiunea relativă a veniturilor bugetelor UAT, %



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

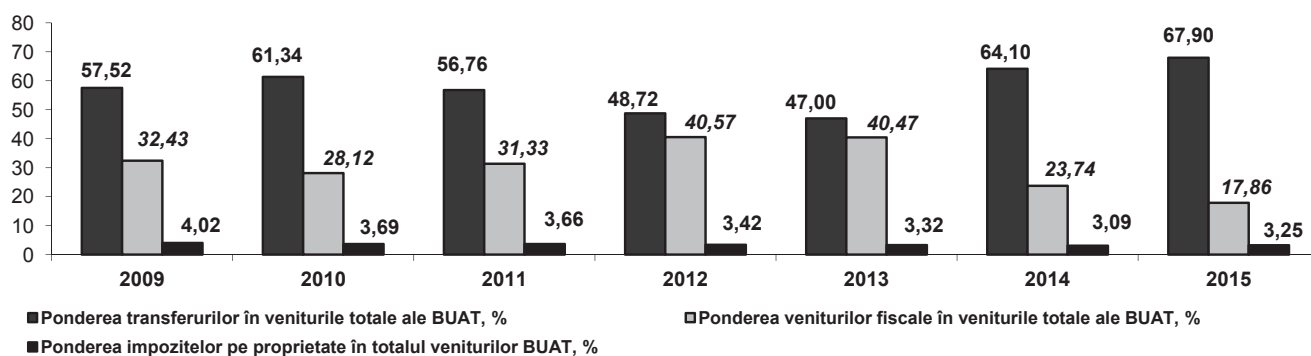
Concluzia principală care reiese din analiza acestor trei indicatori este că pe segmentul temporal 2009-2015, perioada 2014-2015 se caracterizează prin cel mai scăzut grad de descentralizare financiară înregistrat la nivelul UAT din Republica Moldova.

Tabelul 1. Dinamica veniturilor BUAT, mil. lei

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Venituri, global	4796,0	5648,5	6128,9	6286,2	7614,5	7660,9	8780,9	9445,8	11086,9	11039,0
Venituri fiscale	2059,0	2428,6	2200,3	2038,7	2141,5	2400,5	3562,6	3823,1	2631,9	1971,8
Venituri nefiscale	396,3	415,9	411,9	416,8	551,2	607,5	623,8	791,5	856,5	952,0
inclusiv, taxele locale	124,8	142,9	183,4	200,4	277,3	307,2	295,0	330,0	330,0	96,3
Granturile	0,6	1,8	0,1	0,0	45,2	85,1	78,4	125,5	197,7	304,9
Transferuri	2144,0	2609,9	3254,3	3615,8	4670,8	4348,5	4278,1	4439,2	7106,5	7496,0
Fondurile speciale	6,0	8,1	8,8	9,8	8,4	9,6	10,5	12,3	16,4	18,4
Mijloace speciale	190,9	184,2	253,5	205,0	197,4	209,7	227,5	254,2	277,9	295,1
Venituri fără transferuri	2652,5	3038,6	2874,6	2670,4	2943,7	3312,4	4502,8	5006,6	3980,4	3543,0

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Figura 3. Ponderea unor categorii de venituri în totalul veniturilor bugetelor UAT, %



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Tabelul 1 completează această analiză cu dinamica veniturilor bugetelor UAT în expresie absolută. Din informația prezentată, urmează că anul 2015 se evidențiază, comparativ cu ceilalți ani cuprinși în analiză, printr-o evoluție extrem de nefavorabilă a veniturilor bugetelor UAT.

Astfel, este pentru prima dată când veniturile totale ale BUAT scad comparativ cu anul precedent (în 2015 veniturile bugetelor UAT s-au diminuat față de 2014 cu 48 mil. lei). Reducerea veniturilor bugetare ale UAT a fost determinată de reducerea critică a veniturilor fiscale (cu 660 mil. lei în 2015 comparativ cu 2014).

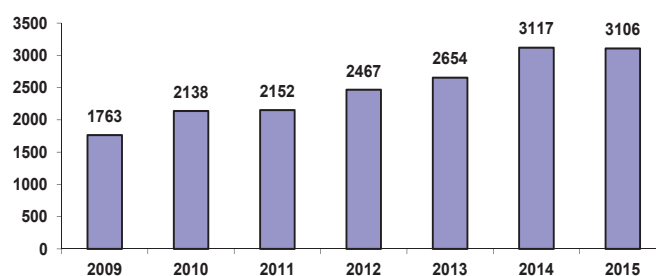
Cunosc evoluții pozitive sursele de venituri care sunt asociate mai degrabă cu centralizarea, decât descentralizarea financiară. În acest sens, se evidențiază, în special în perioada 2014-2015, creșterea considerabilă a transferurilor. Astfel, în 2015 transferurile au crescut cu 3057 mil. lei comparativ cu 2013.

În perioada 2010-2015 și veniturile bugetare provenite din granturi înregistrează creșteri continue. În 2015 acestea au crescut cu 179 mil. lei. În același timp, trebuie conștientizat faptul că această sursă de venituri bugetare nu se caracterizează prin stabilitate, previzibilitate și permanență - calități importante și principiale pentru un proces bugetar credibil.

În structura veniturilor locale, ponderea decisivă este deținută de transferuri. Mai mult ca atât, ca urmare a reformării sistemului de transferuri de la BS la BUAT,

rolul acestora începând cu 2014 a crescut considerabil față de anii precedenți. Astfel, în 2015 transferurile au deținut 68% în totalul veniturilor bugetelor UAT. Ca o tendință pronunțat negativă poate fi apreciată descreșterea permanentă a locului impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor publice locale.

Figura 4. Veniturile bugetelor UAT pe locuitor, lei



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

În 2014-2015 comparativ cu anii precedenți impozitul pe bunurile imobiliare a înregistrat cele mai mici ponderi: 3,1 și, respectiv, 3,3%. În același timp, impozitul pe bunurile imobiliare, cu condiția că este eficient administrat de APL, este impozitul care are potențialul să determine stabilitatea și previzibilitatea bugetelor locale.

Mărimea bugetelor UAT este critic insuficientă pentru asigurarea dezvoltării durabile a colectivităților locale, în 2015 unui locuitor din Republica Moldova revenindu-i din bugetele locale în mediu 3106 lei, în scădere cu 11 lei față de 2014 (fig. 4).

3. Evaluarea calității gestiunii veniturilor publice locale la nivelul APL din Republica Moldova

Veniturile bugetelor UAT incluse în studiul de față au evoluat în perioada 2013-2015 după cum este reprezentat în fig. 1A. Astfel, au înregistrat creșteri de venituri în doi ani consecutivi (față de anul precedent) bugetele ale 29 de UAT (din 50). Dintre acestea, cele mai pronunțate creșteri în 2015 comparativ cu 2014 au fost înregistrate la nivelul bugetelor orașelor Nisporeni, Orhei, Durlăști și Cahul.

În același timp, veniturile bugetelor locale ale 16 UAT s-au redus în 2015 comparativ cu 2014. Cele mai nefavorabile evoluții le-au avut, în acest sens, orașele Strășeni, Rezina, Ialoveni, Florești, comuna Sipoteni și satul Peresecina.

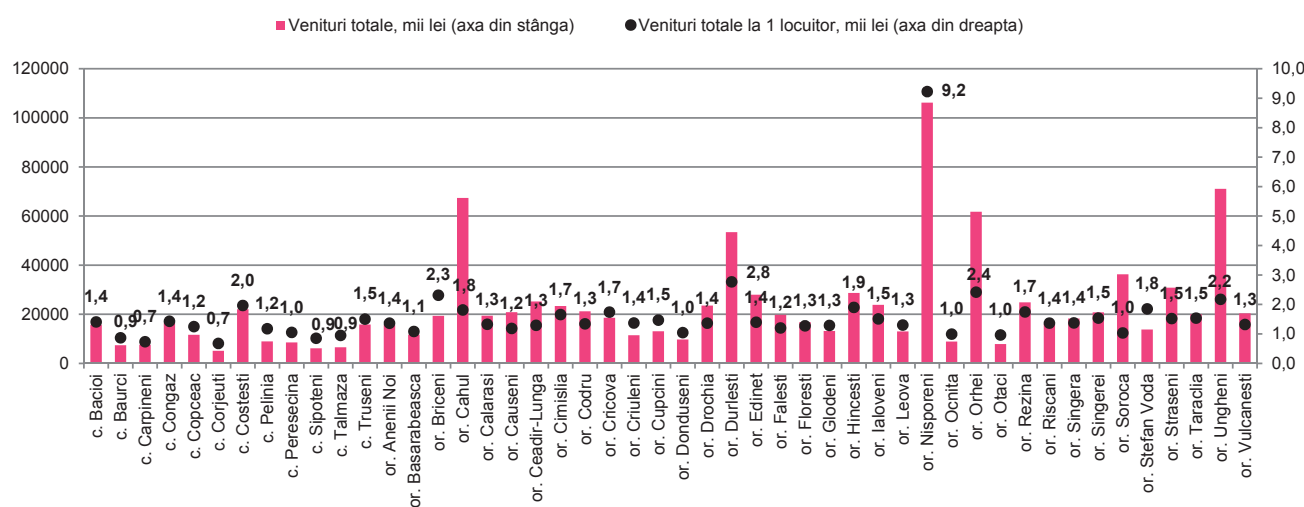
După cum urmează din fig. 5, cele mai mari venituri le-au acumulat în 2015 bugetele orașele Nisporeni (106,2 mil. lei), Ungheni (71,1 mil. lei), Cahul (67,4 mil. lei), Orhei (61,8 mil. lei) și Durlăști (53,5 mil. lei).

Doar în cazul orașului Nisporeni veniturile bugetare totale pe locuitor (9,2 mii lei) au depășit în 2015 media pe țară (3,1 mii lei), celelalte localități fiind cu mult sub această valoare.

Fig. 2A și 3A caracterizează veniturile bugetelor locale ca având o evoluție fluctuantă pronunțată. Această dinamică este consecința politicilor fiscale promovate la nivelul Ministerului Finanțelor, dar și a capacităților limitate existente la nivel local în domeniul planificării bugetare și colectării veniturilor proprii. La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simpliste de prognozarea a veniturilor și cheltuielilor. Totodată, estimarea parametrilor bugetari nu consideră necesitățile reale ale localităților și nu se ajustează la evoluția inflației și alți parametri macroeconomici.

Sursele de venituri care conform legii își aduc aportul la formarea veniturilor bugetelor UAT, în 2015 și-au

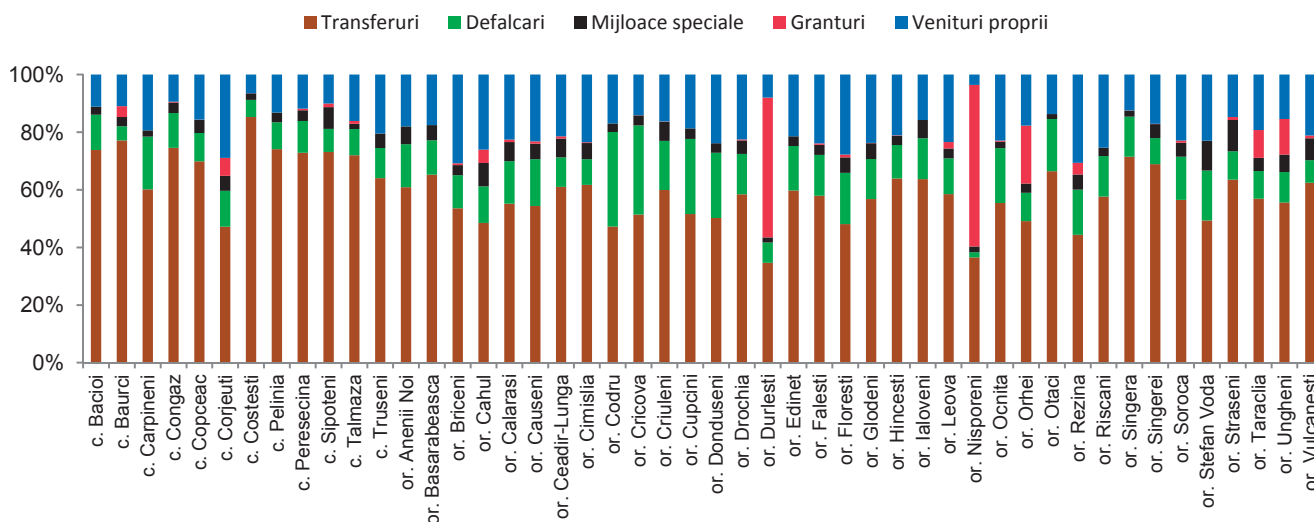
Figura 5. Veniturile totale ale bugetelor UAT și veniturile bugetare la 1 locuitor, 2015, mii lei



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

configurat contribuția după cum este reprezentat în fig. 6, contribuția cea mai mare aparținând, de regulă, transferurilor. Funcție de localitate, defalcările de la impozitele de stat și veniturile proprii sunt următoarele două surse după importanță care generează venituri în bugetele locale.

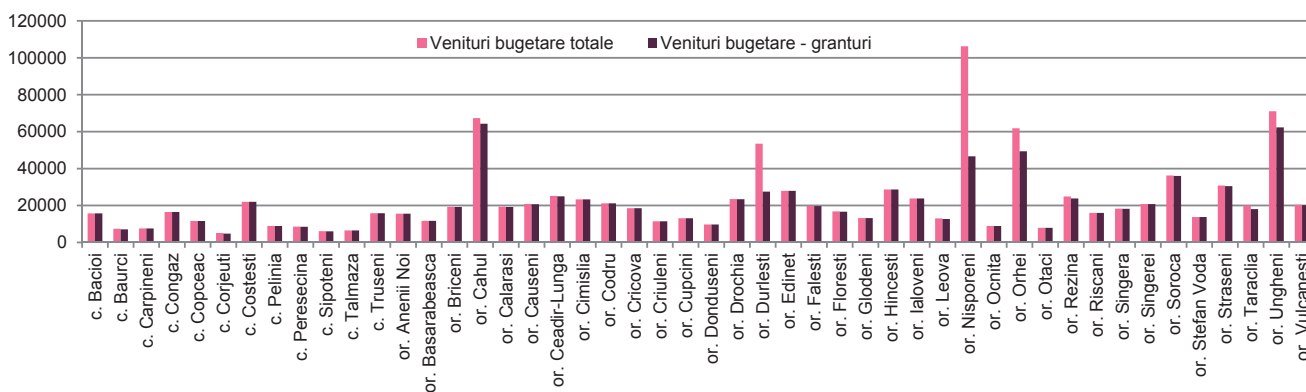
Figura 6. Structura veniturilor bugetelor UAT, 2015, %



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Dintre bugetele analizate, se remarcă bugetul orașelor Nisporeni, Durllești și Orhei care și-au format veniturile în 2015 în proporție de 56%, 49% și, respectiv 20% din contribuția granturilor. În același timp, se cere de remarcat faptul că granturile trebuie considerate în calitate de sursă suplimentară de venituri bugetare. Un management financiar eficient cere de la APL să asigure stabilitatea surselor de venituri bugetare, iar această sarcină poate fi atinsă, în primul rând, dezvoltând sursele de venituri proprii.

Figura 7. Veniturile bugetelor UAT fără granturi, 2015, mii lei



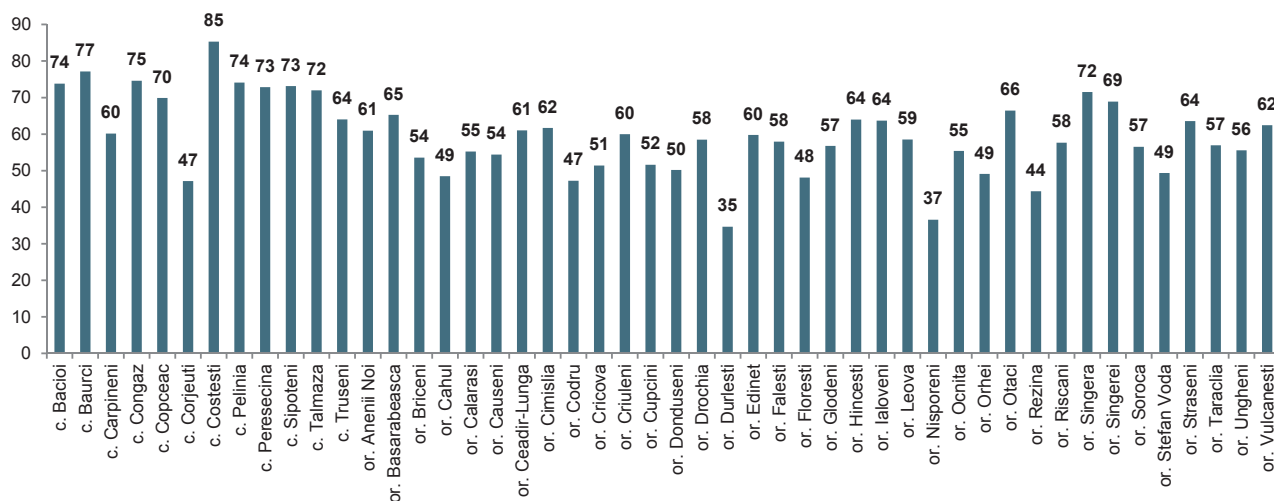
Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Fără existența unor surse relativ stabile de venituri proprii, structura părții de venituri a bugetului local nu poate fi considerată sustenabilă din punct de vedere financiar.

Considerând această constatare, fig. 7 reprezintă veniturile bugetelor locale din care au fost excluse granturile. Astfel, cele mai mari venituri bugetare fără contribuția granturilor au fost înregistrate în 2015 în orașele Cahul, Ungheni, Orhei și Nisporeni. Dacă recalculăm acest indicator pe un locuitor, cele mai mari valori sunt înregistrate la nivelul bugetelor orașul Nisporeni (4,1 mii lei > media pe țară, 3,1 mii lei), orașul Briceni (2,3 mii lei), satul Costești (2 mii lei), orașele Hâncești, Orhei și Ungheni (cu câte 1,9 mii lei).

După cum relevă fig. 8, în bugetele UAT analizate transferurile de la alte componente ale BPN, inclusiv bugetul de stat, dețin, de regulă ponderea cea mai mare. În acest sens, se remarcă satele/comunele Costești (85%), Baurci (77%), Congaz (75%), Băcioi (74%), Pelinia (74%) etc. Pe de altă parte, în cazul orașelor Durlești, Nisporeni, Rezina, satul Corjeuți, orașul Codru etc. ponderea transferurilor este sub 50%.

Figura 8. Ponderea transferurilor la bugetele UAT în totalul veniturilor bugetare, 2015, %



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

În cel de-al doilea caz, ponderea redusă a transferurilor în totalul veniturilor bugetare este determinată de contribuția mare a altor surse de venituri bugetare, în special a granturilor.

În același timp, după cum rezultă din fig. 4A, exprimate în valori absolute, transferurile au înregistrat în 2015 comparativ cu 2013 (ultimul an când a fost aplicată metodologia de calcul a transferurilor în baza cheltuielilor bugetare), o creștere considerabilă pentru toate localitățile incluse în analiză, excepție fiind satele Baurci (85% din suma transferurilor alocată în 2013) și Peresecina (99%).

Deși LFPL stabilește clar formula de calcul pentru transferurile cu destinație generală, rămân a fi soluționate probleme legate de transparența și modul de determinare a volumului transferurilor cu destinație specială (altele decât cele incluse în articolul cu codul 315.1).

Astfel, art. 9 (3) al LFPL conține prevederea conform căreia, prin decizia autorităților reprezentative și deliberative, între bugetele unităților administrativ-teritoriale pot fi efectuate transferuri cu destinație specială în scopuri de interes comun. Sunt cazuri când se fac transferuri în favoarea BUAT și de la alte componente ale BPN, cu excepția bugetului de stat. Sunt cazuri când se fac transferuri de la bugetul de stat (componenta fonduri speciale) în favoarea unor UAT etc. În același timp, nu există metodologii clare, obiective și transparente de calcul a acestor categorii de transferuri.

Fig. 9 prezintă pentru comparare nivelul aprobat / inițial planificat al transferurilor în bugetele UAT analizate și nivelul executat al acestora. De regulă, pentru transferurile cu destinație generală (codul 311.7) și transferurile cu destinație specială (codul 315.1) nivelul inițial aprobat corespunde cu cel executat (cu mici excepții). Sunt însă frecvente cazurile când transferurile sunt alocate pe parcursul anului

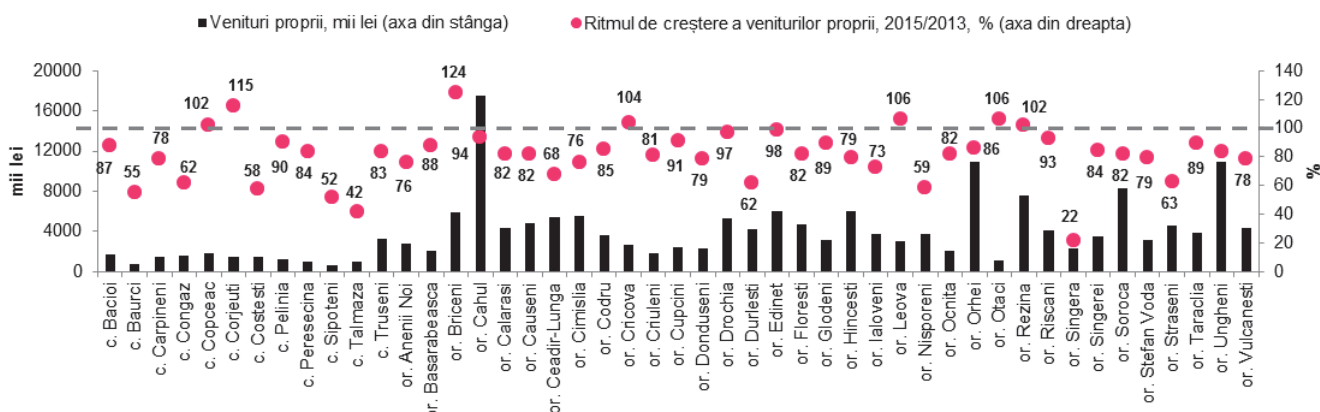
Figura 9. Transferurile la bugetele UAT: aprobat și executat, 2015, mii lei



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

fără a fi planificate în proiectul de buget al UAT. Mai mult ca atât, sumele acestor transferuri pot depăși considerabil suma totală a transferurilor introdusă în proiectul de buget inițial aprobat (orașul Nisporeni, comuna Băcioi, satul Costești, orașele Orhei, Ungheni etc.

Figura 10. Veniturile proprii ale bugetelor UAT înregistrate în 2015 și ritmul lor de creștere față de 2013, mii lei



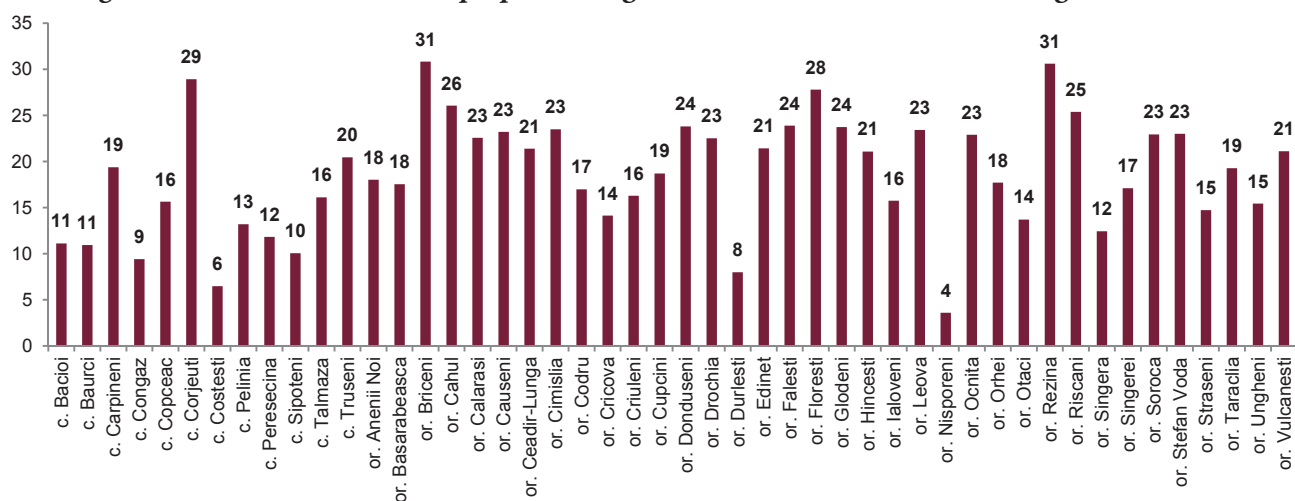
Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Metodologia actuală de calcul a transferurilor (în baza capacității fiscale) 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). Anularea acestei dependențe (existență în metodologia veche) creează stimulente pentru APL să crească contribuția surselor de venituri proprii la formarea părții de venituri a bugetelor locale. După cum urmează din fig. 10, în 2015 cele mai mari venituri pro-

prii exprimate în valoare absolută au fost înregistrate la nivelul bugetului orașelor Cahul, Orhei, Ungheni și Soroca. În același timp, în cazul acestor bugete, veniturile proprii au scăzut considerabil comparativ cu 2013, indicând la o atitudine pasivă manifestată de APL față de dezvoltarea potențialului de venituri bugetare proprii. Din numărul total de UAT analizate, doar 7 au reușit să genereze venituri proprii peste nivelul înregistrat în 2013 (orașul Briceni, satul Corjeuți, orașul Otaci, orașul Leova, orașul Cricova, satul Copceac, orașul. Rezina).

Dintre localitățile analizate, cea mai mare pondere a veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare a fost înregistrată la nivelul bugetului orașului Briceni (31%), orașul Rezina (31%), satul Corjeuți (29%), orașul Florești (28%), orașul Cahul (26%), orașul Râșcani (25%) etc. (fig. 11).

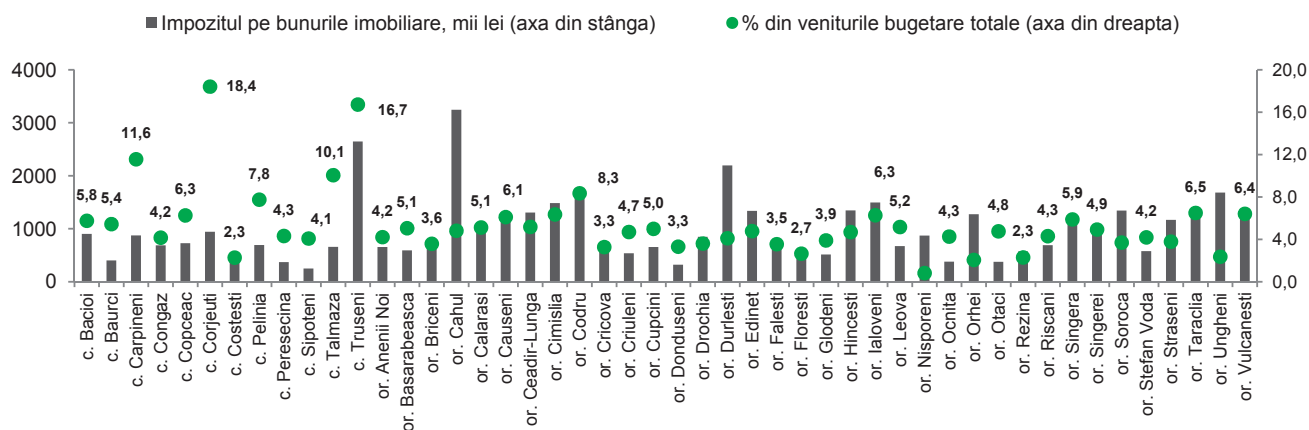
Figura 11. Ponderea veniturilor proprii ale bugetelor UAT în totalul veniturilor bugetare, 2015, %



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Cele mai mici ponderi ale încasărilor bugetare din impozitul pe bunurile imobiliare în totalul veniturilor bugetare au fost înregistrate în orașul Nisporeni (4%), satul Costești (6%), orașul Durlști (8%) și satul Congaz (9%). În cazul orașelor Nisporeni și Durlști această evoluție este determinată de volumul mare al granturilor care a crescut considerabil veniturile globale ale bugetelor localităților date.

Figura 12. Încasările în bugetele UAT din impozitul pe bunurile imobiliare (mii lei) și ponderea acestora în veniturile bugetare totale, 2015, %

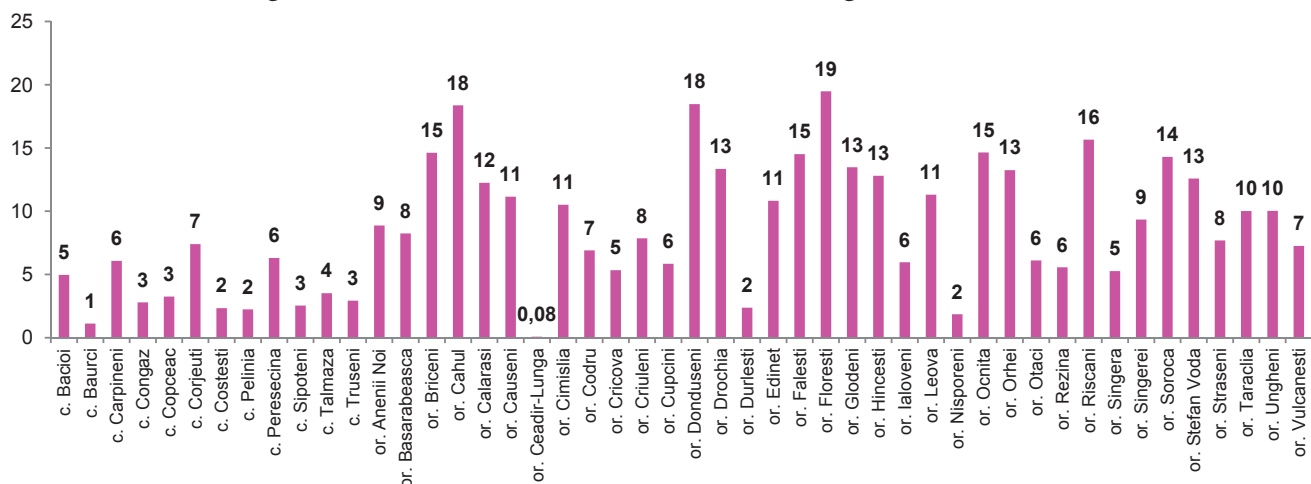


Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Elementul central al veniturilor proprii îl constituie impozitul pe bunurile imobiliare. În 2015 cele mai mari încasări la bugetele UAT analizate au fost înregistrate în orașul Cahul, comuna Trușeni, orașele Durlști și Codru (fig. 12). Cele mai mari ponderi ale încasărilor din impozitul pe bunurile imobiliare în totalul veniturilor bugetare au fost înregistrate la nivelul bugetelor satul Corjeuți (18,4%), comuna Trușeni (16,7%), comuna Cărpinieni (11,6%) și satul Talmaza (10,1%).

La rândul lor, taxele locale au adus cele mai mari contribuții la formarea veniturilor bugetare în expresie relativă în orașul Florești (19%), orașul Cahul și orașul Dondușeni (câte 18%), orașul Râșcani (16%).

Figura 13. Ponderea taxelor locale în veniturile bugetelor UAT, 2015, %

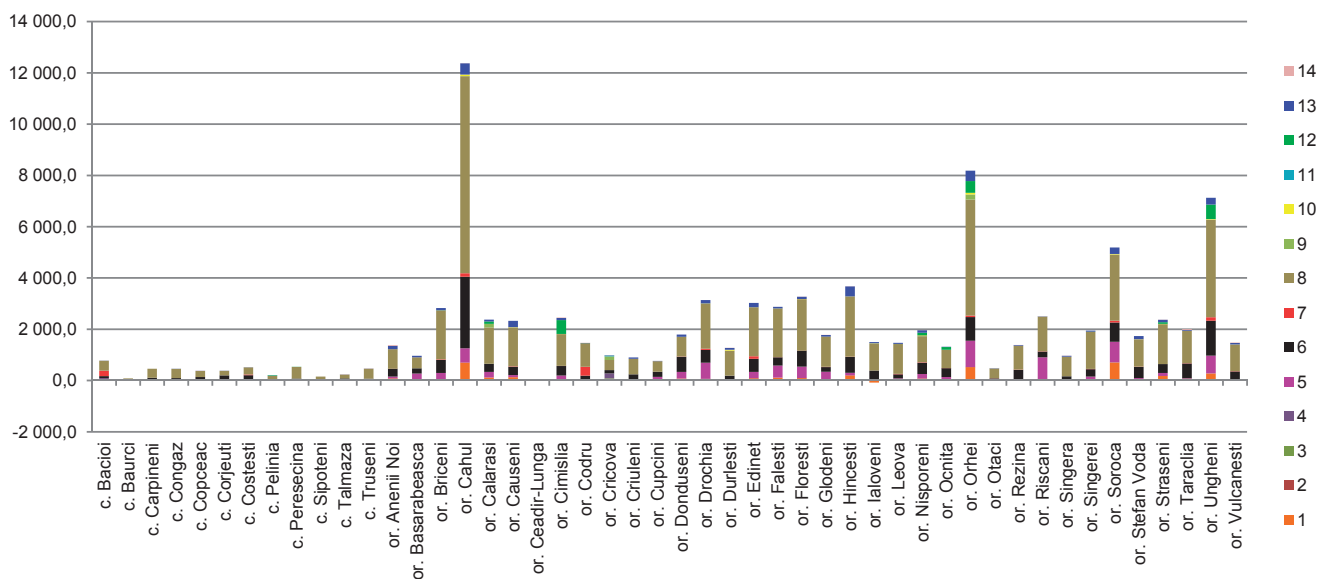


Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

După cum urmează din fig. 13, taxele locale sunt insuficient exploatate în orașul Ceadâr-Lunga, satul Baurci, satele Costești și Pelinia. Cele mai mari încasări din taxele locale au fost înregistrate la nivelul bugetelor orașelor Cahul, Orhei, Ungheni, Soroca și Hâncești.

În același timp, din numărul total de taxe locale prevăzute de legislație, cele mai multe au fost exploatate în orașelor Nisporeni (11), Strășeni, Orhei și Cahul (câte 10), orașul Ceadâr-Lunga, comuna Sîpoteni și satul Baurci au obținut încasări din 2 taxe locale.

Figura 14. Structura încasărilor din taxele locale, pe tipurile acestora, 2015, %



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Notă: Taxa locală pentru:

- | | | |
|--|----------------------------------|--|
| 1 - prestarea serviciilor de transport; | 6 - amenajarea teritoriului; | 11 - exploatarea construcțiilor subterane; |
| 2 - plasarea publicității; | 7 - cazare; | 12 - salubritate; |
| 3 - pentru apă; | 8 - unități comerciale; | 13 - dispozitive publicitare; |
| 4 - pentru extragerea mineralelor utile; | 9 - aplicarea simbolicii locale; | 14 - organizarea licitațiilor. |
| 5 - de piață; | 10 - parcare; | |

Probleme identificate și recomandări

Probleme:

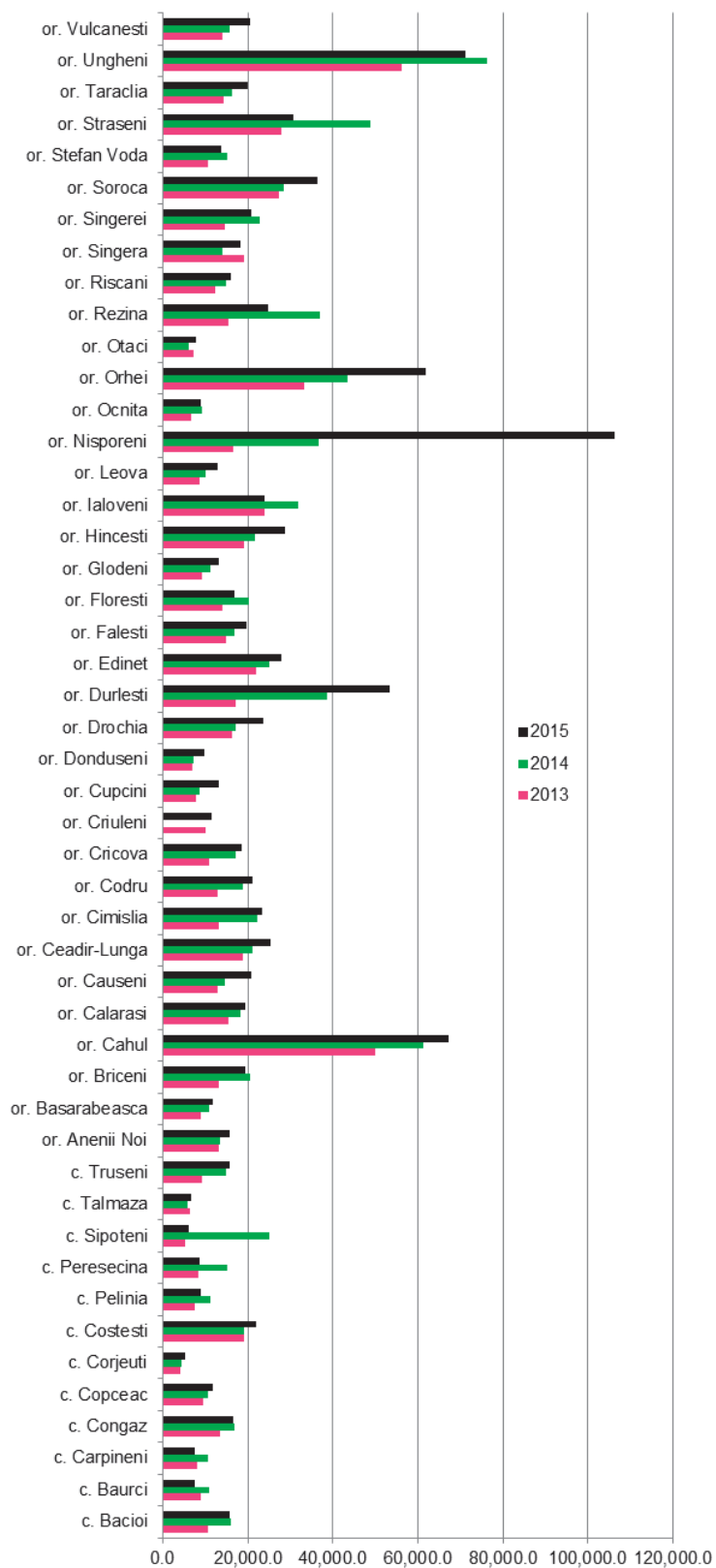
- Bugetele UAT analizate dispun de un potențial financiar insuficient (*indicatorul venituri bugetare raportate la numărul populației din UAT*), economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară. Acestea sunt limitate și nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori.
- *Ponderea veniturilor proprii în total venituri bugetare* este relativ modestă pentru majoritatea UAT analizate: 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).
- 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.
- 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.
- Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.
- Bugetele locale ale UAT analizate 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.
- În cazul UAT analizate, 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, și nu doar la nivelul UAT analizate, 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.
- Lipsa de transparență în alocarea unor categorii de transferuri.
- Deși în 2014-2015 se implementează reforma relațiilor inter-bugetare, totuși aspectele legate de favorizarea financiară a APL după criteriul politic sunt puternic pronunțate.
- Lipsa indicatorilor statistici de măsurare a diferitelor aspecte ale economiei locale creează dificultăți în evaluarea impactului bugetelor locale asupra acesteia.

Recomandări:

- Dotarea cu computere și acces la internet și informatizarea procedurilor și operațiunilor contabile și financiare a tuturor APL.
- Creșterea randamentului fiscal al impozitelor și taxelor locale, inclusiv prin creșterea eficienței administrării acestora, reconsiderarea sistemului de facilități fiscale, proiectarea și punerea la punct a unor mecanisme concrete de stimulare a agenților economici în achitarea la timp a impozitelor și taxelor locale.
- Acordarea APL1 și APL2 a libertății de a introduce taxe și impozite locale noi sau cote suplimentare la cele existente.
- Transparentizarea alocării tuturor categoriilor de transferuri.
- Implementarea instrumentelor și tehnicilor de management financiar la nivelul APL din Republica Moldova.

Anexe

Figura 1A. *Dinamica veniturile totale ale bugetelor UAT, 2013-2015, mii lei*



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Figura 2A. Dinamica veniturilor bugetelor UAT față de anul precedent, %

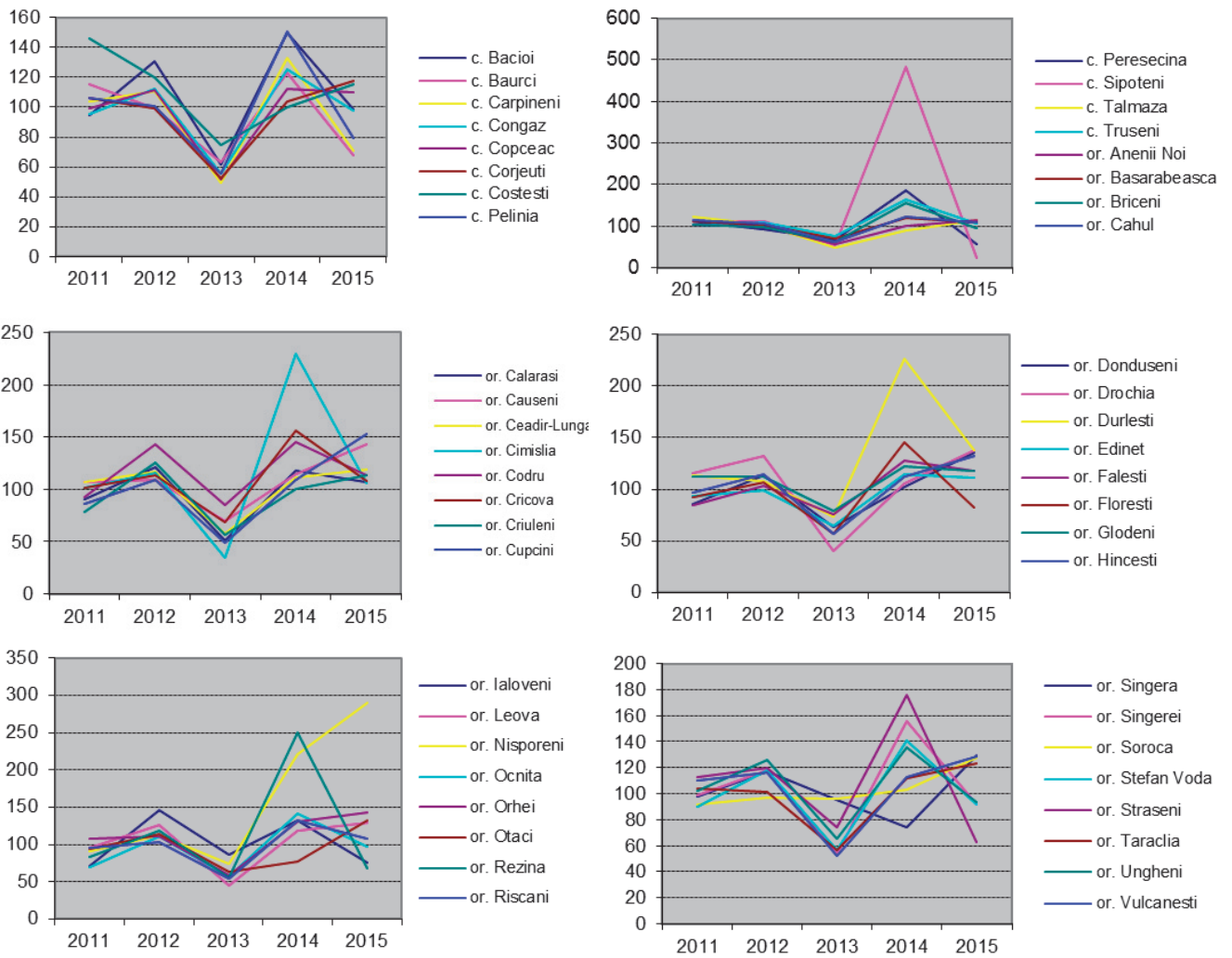
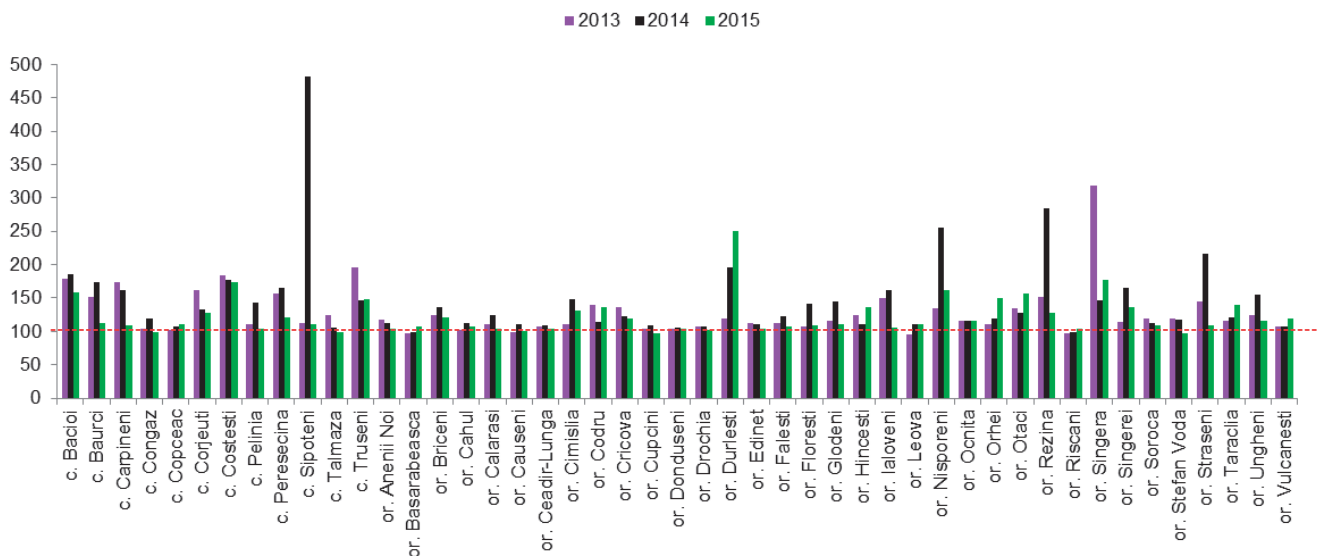


Figura 3A. Venituri bugetare totale: nivelul executat / aprobat (2013-2015), în %.



Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Figura 4A. Ritmul de creștere a transferurilor și a veniturilor proprii, 2015 față de 2013, în %

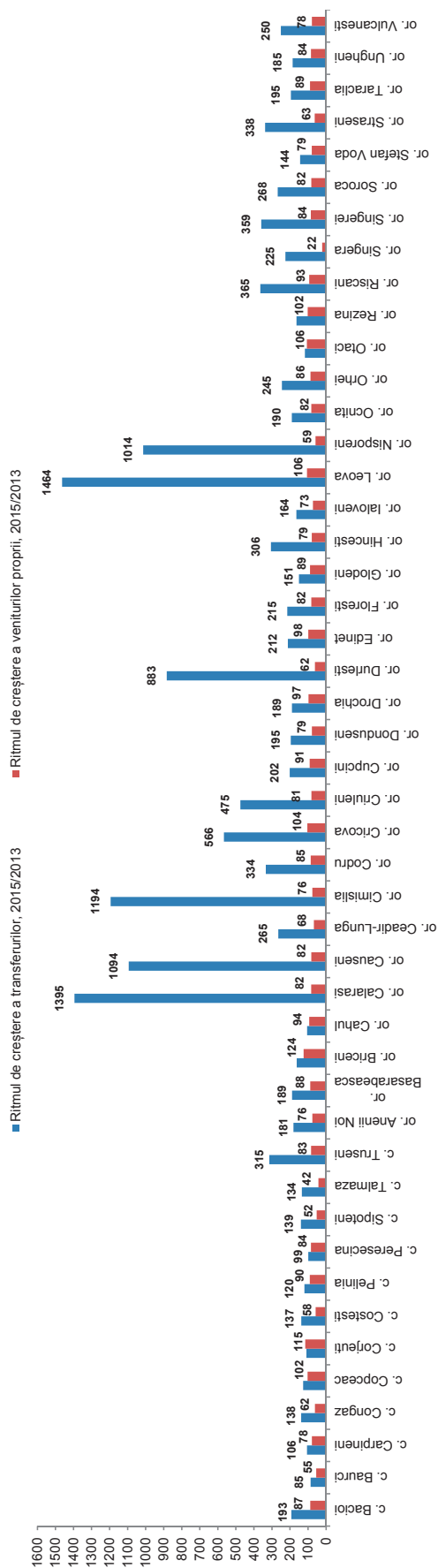


Figura 4A. Ritmul de creștere a transferurilor și a veniturilor proprii, 2015 față de 2013, în %.
Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor

