

## Raport

**privind evaluarea calității finanțelor publice locale ale 50 de APL  
incluse în proiectul „Îmbunătățirea controlului financiar al  
autorităților publice locale în Republica Moldova”**

**- Cheltuielile publice locale -**

Autor: *Angela SECRIERU*,  
prof. univ., dr. hab.

Chișinău, 2017

## **CUPRINS**

<b>Acronime.....</b>	<b>3</b>
<b>Sumar executiv.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Cadrul legal în domeniul finanțelor publice locale .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Tendințe generale în evoluția cheltuielilor publice locale în Republica Moldova.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Evaluarea calității gestiunii cheltuielilor publice la nivelul APL din Republica Moldova.....</b>	<b>14</b>
<b>Probleme identificate și recomandări.....</b>	<b>21</b>
<b>Anexe.....</b>	<b>24</b>

## 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
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

## SUMAR EXECUTIV

Raportul de față evaluează capacitățile APL în domeniul finanțelor publice locale, un accent mai pronunțat fiind pus pe analiza calității gestiunii cheltuielilor publice locale, în localitățile beneficiare de asistență INECO în cadrul proiectului “Îmbunătățirea controlului financiar al autorităților publice locale în Republica Moldova”.

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

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 cheltuielilor 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:

- 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.
- O condiție necesară pentru disciplina financiară la nivelul bugetelor locale este corespunderea competențelor autorităților APL cu resursele care le sunt oferite prin legislație, regulă care nu este respectată în Republica Moldova, fiind neglijată continuu de factorii de decizie de la nivelul APC, deși este prevăzută în SND.
- 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.
- Bugetele UAT analizate dispun de un potențial financiar insuficient, economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară. Bugetele locale se caracterizează printr-o volatilitate pronunțată a pozițiilor bugetare de la un an la altul.
- Planificarea financiară 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 la nivelul UAT nu produce bugete credibile.
- Un aspect important al gestiunii cheltuielilor publice, inclusiv celor locale, este flexibilitatea, numeroase APL din cele analizate confruntându-se cu un nivel ridicat al cheltuielilor nediscreționare.
- Una dintre premisele cele mai importante pentru asigurarea sustenabilității financiare a autorităților APL este dimensiunea suficient de mare a UAT măsurată prin numărul populației acesteia care să genereze economii de scară în domeniul cheltuielilor publice locale.
- Localitățile care au înregistrat cele mai mari cheltuieli capitale au reușit acest lucru preponderent prin proiecte investiționale finanțate din contul granturilor externe. Localitățile care și-au finanțat cea mai mare parte a necesităților investiționale din surse interne, au prioritarizat lucrările de reparații capitale.
- Elaborarea programelor bugetare în bază de performanță, reprezentând o inovație recentă în Republica Moldova la nivelul APL de nivelul I și II, este implementată insuficient, frecvent formal, fără a produce efecte imediate.
- În Republica Moldova bugetele locale sunt concepute pentru a exercita doar funcția de finanțare a cheltuielilor curente și funcția de control asupra modului de cheltuire a resurselor bugetare. La nivelul autorităților APL nu există experiență în planificarea investițiilor.

- Cheltuielile investiționale, generatoare de creștere economică locală, sunt cele mai sensibile la evoluțiile nefavorabile ale contextului economic, politic și social, local, național și internațional.
- Deși din 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.

## 1. CADRUL LEGAL ÎN DOMENIUL FINANTELOR PUBLICE LOCALE

Pentru a dezvolta un sistem de finanțe publice locale eficient, legile și actele normative de reglementare trebuie să fie în bună corespundere cu Carta europeană a autonomiei locale și cu Strategia națională de descentralizare.

**Articolul 9 al CEAL** conține principii și reguli de finanțare a autorităților APL pentru ca acestea să fie cu adevărat autonome din punct de vedere financiar.

**Strategia națională de descentralizare** 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.

În Republica Moldova finanțele publice locale sunt reglementate de următoarele legi:

- ♦ **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale**, nr. 181 din 25.07.2014. Legea 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 autogestiune, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

- ♦ **Legea privind finanțele publice locale**, nr. 397-XV din 16.10.2003. Legea 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 privind administrația publică locală**, nr. 436 din 28.12.2006. Legea stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în UAT.

- ♦ **Legea privind descentralizarea administrativă**, nr. 435, nr. 28.12.2006. lege stabilește cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice. Legea stabilește domeniile de activitate ale autorităților publice locale.

- ♦ **Codul fiscal al Republicii Moldova**, nr. 1163 din 27.04.1997. CF 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. Legea 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 buneii 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. Legea reglementează raporturile juridice ce apar în procesul auditului public extern asupra modului de formare, administrare și de întreținere a resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public; obiectivele, mandatul, organizarea, atribuțiile, împuternicirile, precum și alte aspecte relevante pentru activitatea Curții de Conturi.

La 1 noiembrie 2013, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, în lectură finală, Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative (cu referință la Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997), care prevede aplicarea noului sistem de formare a BUAT, cu titlu de pilotare, în municipiul Chișinău, raioanele Basarabeasca, Ocnița și Râșcani de la 1 ianuarie 2014, pentru restul UAT aplicarea noului sistem începând cu 1 ianuarie 2015.

Sistemul nou de formare a bugetelor UAT diferă de sistemul existent, prin următoarele:

- sistemul de transferuri cu destinație generală (de echilibrare bugetară) către BUAT este bazat pe venituri, și nu pe costuri medii normative de cheltuieli pe cap de locuitor, estimate la nivel central;
- normativele de defalcare de la impozitele și taxele de stat sunt stabilite prin lege pe tipuri de BUAT;
- transferurile cu destinație generală vor fi alocate direct, pe bază de formulă, distinctă pentru UAT1 și UAT2;
- calculul transferurilor cu destinație generală se va face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor oficiale privind populația și suprafața;
- sistemul de învățământ preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), precum și competențele delegate autorităților administrației publice locale prin lege, vor fi finanțate prin transferuri cu destinație specială;
- restul competențelor vor fi finanțate din contul veniturilor proprii, defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, stabilite conform legii, și transferurilor cu destinație generală

conform formulei. Stabilirea priorităților și utilizarea resurselor financiare disponibile vor aparține exclusiv autorităților publice locale;

- în primii doi ani de aplicare a legii sus menționate, în scopul depășirii discrepanțelor (riscurilor) legate de reformarea sistemului de raporturi inter-bugetare, se prevede crearea în bugetul de stat a unui fond de compensare, în proporție de până la 1% din veniturile bugetului de stat.

- ca excepție, noul sistem de formare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale nu se răsfrânge asupra bugetelor din componența UTA Găgăuzia. Bugetele locale și bugetul central al UTA Găgăuzia nu sunt calificate la alocarea transferurilor cu destinație generală din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale. Relațiile dintre bugetele unităților administrativ-teritoriale de primul nivel și de nivelul al doilea vor fi stabilite în baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

Pentru raționalizarea cheltuielilor publice, acestea urmează să fie planificate și executate în baza bugetelor elaborate pe programe. În acest context, a fost emis ordinul ministrului finanțelor nr.187 din 24 decembrie 2013 **“Privind aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe”**. Prevederile Regulamentului se aplică în procesul bugetar de către autoritățile publice centrale și locale, precum și de către instituțiile bugetare subordonate acestora. Bugetarea pe programe reprezintă o metodă de prezentare și fundamentare a bugetelor, având la bază programe cu scopuri, obiective și indicatori de evaluare a performanței acestora la toate etapele procesului bugetar. Bugetarea pe programe este, de asemenea, un instrument eficient de management bugetar, care asigură stabilirea priorităților și luarea deciziilor privind alocarea resurselor bugetare. În cadrul bugetării pe programe accentul se pune pe rezultatele ce trebuie atinse în urma activităților preconizate/realizate de către autoritățile/instituțiile bugetare, astfel fiind asigurată legătura cheltuielilor bugetare cu programele și activitățile care pun în aplicare măsurile de politică.



## 2. TENDINȚE GENERALE ÎN EVOLUȚIA CHELTUIELILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Aranjamentele financiare interguvernamentale reprezintă unul dintre domeniile cele mai complexe ale finanțelor publice, necesitând o coordonare și secvențiere atentă și fiind, în același timp, influențate puternic de factori istorici, politici, sociali și economici.

Experiența internațională demonstrează că, practic în toate țările, ponderea cheltuielilor bugetelor locale este mai mare comparativ cu ponderea veniturilor publice locale (fără transferuri) în bugetele naționale, transferurile de la guvernul central fiind necesare pentru a acoperi dezechilibrele financiare interguvernamentale verticale.

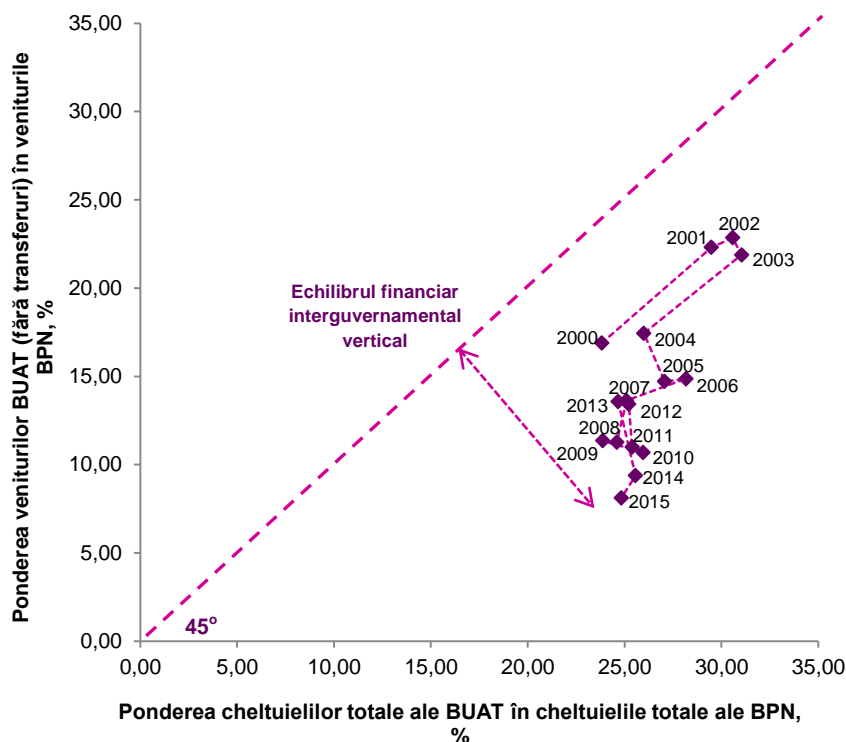


Figura 2.1. Pondere veniturilor și a cheltuielilor BUAT în BPN, %.

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului finanțelor.

Fig. 2.1. demonstrează existența în Republica Moldova a unor dezechilibre financiare interguvernamentale verticale pronunțate. În plus, observăm că în perioada 2014-2015 dezechilibrul financiar interguvernamental s-a accentuat, evoluție reflectată în creșterea ponderii transferurilor în finanțarea serviciilor publice locale. Implementarea noii metodologii de calcul al transferurilor, 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.

O condiție necesară, dar nu și suficientă pentru disciplina financiară este corespunderea ex ante a responsabilităților de cheltuieli cu resursele globale la fiecare nivel de guvernare, regulă care nu este respectată în Republica Moldova, fiind neglijată continuu de factorii de răspundere, deși este prevăzută în SND.

Prin urmare, o secvențiere adecvată a descentralizării financiare impune ca devoluția responsabilităților de cheltuieli pentru autoritățile APL să fie strâns coordonată cu alocarea corespunzătoare a surselor de venituri proprii și a transferurilor de la centru.

O serie de motive explică această afirmație. În primul rând, nivelul necesar de resurse subnaționale trebuie să fie definit în raport cu estimarea globală a nevoilor de cheltuieli subnaționale.

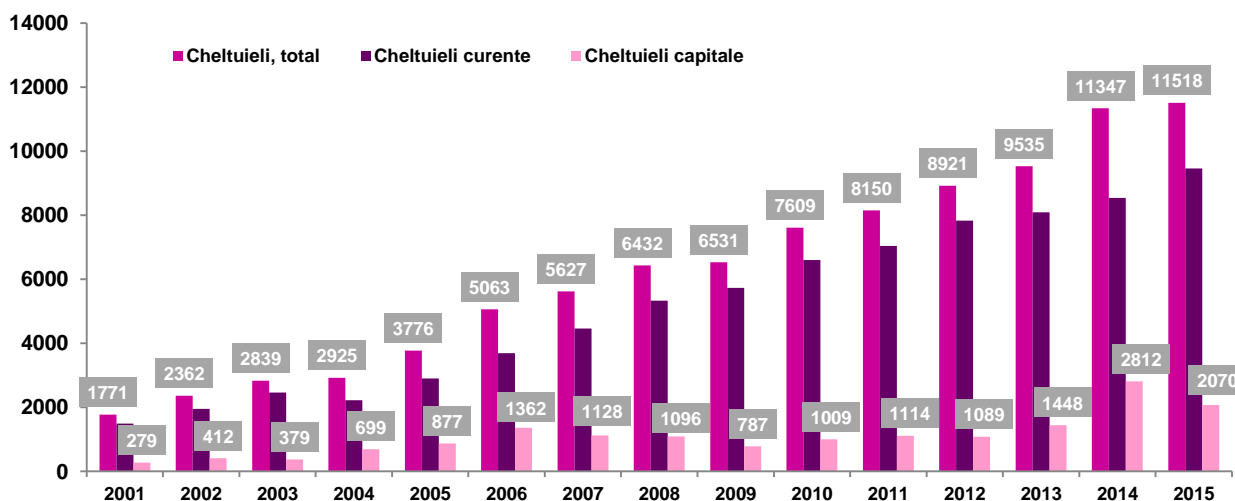
În al doilea rând, mix-ul adecvat de impozite, taxe și transferuri poate fi reușit proiectat odată ce responsabilitățile de cheltuieli sunt definite. În cele din urmă, fără ca alocarea veniturilor și transferurilor să fie adecvat clarificată, este dificil să se impună în mod eficient constrângeri bugetare dure asupra APL.

Cu toate acestea, presiunile politice și uneori cele economice, frecvent împiedică un asemenea proces care prin definiție trebuie să fie ordonat.

În economiile în tranziție la începutul anilor nouăzeci stres-ul financiar la nivelul APC a condiționat ca aceasta din urmă să transmită nivelului subnațional responsabilități de cheltuieli, fără a aloca resurse corespunzătoare. În aceste condiții, guvernele subnaționale au trebuit să recurgă la împrumuturi ne-sustenabile (sau la acumularea de arierate), și / sau calitatea serviciilor descentralizate s-a deteriorat brusc. Exemplul Republicii Moldova nu este o excepție de la această constatare.

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

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



**Figura 2.2. Dinamica cheltuielilor BUAT, mil. lei.**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului finanțelor.

Fig. 2.2. indică la o tendință de creștere anuală modestă a bugetelor UAT din Republica Moldova pe partea de cheltuieli. Cea mai mare creștere anuală a cheltuielilor publice locale a fost înregistrată în anul 2002 (133%) și 2005 (129%). Anul 2015 se distinge printr-o lipsă totală de

dinamism la nivelul bugetelor locale, observându-se o stagnare în creșterea cheltuielilor BUAT față de anul precedent (101%). O situație relativ similară se constată doar în anul 2009 (102%) și 2004 (103%). Creșterea cheltuielilor totale a fost determinată de creșterea cheltuielilor curente. Cheltuielile investiționale, generatoare de creștere economică locală, sunt cele mai sensibile la evoluțiile nefavorabile ale contextului economic, politic și social local, național și internațional. În perioada 2010-2015, anul 2015 se evidențiază prin reducerea cea mai accentuată a acestora (cu 742 mil. lei față de anul precedent).

Descentralizarea financiară cu condiția că este rațional proiectată și implementată poate conduce la creșterea economică locală și reducerea nivelului de sărăcie. Nivelul descentralizării financiare în Republica Moldova măsurat prin ponderea cheltuielilor BUAT în BPN urmează o evoluție descrescătoare, nefavorabilă proceselor de democratizare și creștere economică locală (fig. 2.3). La o pondere medie de 26,5% în BPN în perioada 2001-2015, segmentul temporal 2007-2015 indică la o centralizare a prestării / furnizării serviciilor publice în Republica Moldova în detrimentul cantității, calității și sortimentului acestora, și în cele din urmă – în detrimentul consumatorului și cetățeanului.

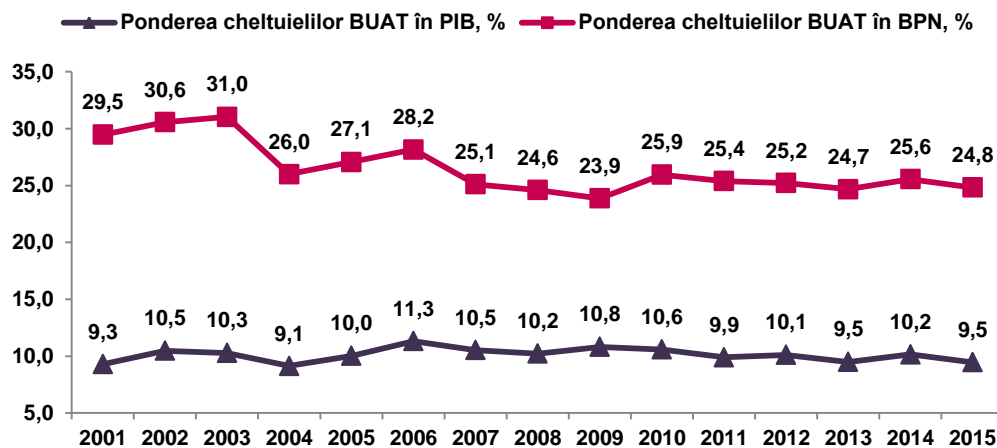
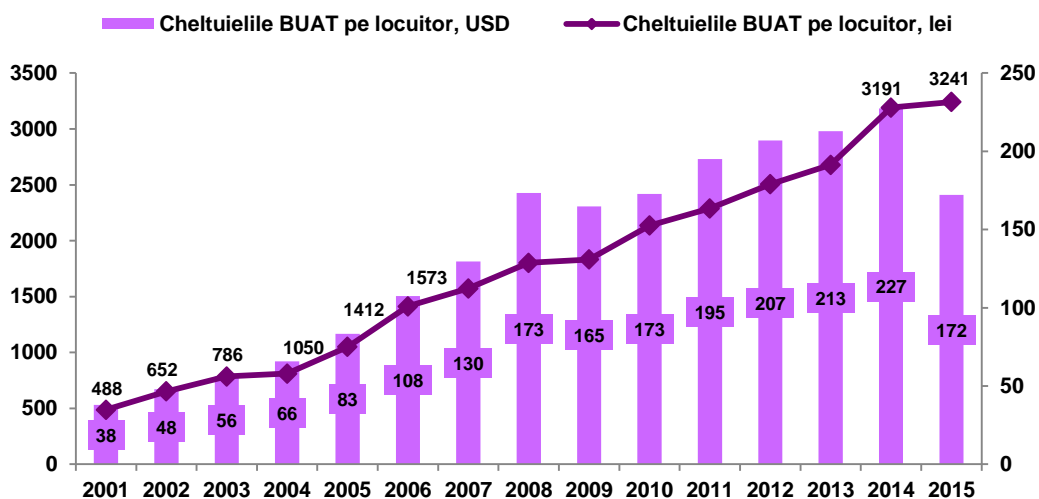


Figura 2.3. Ponderea cheltuielilor BUAT în PIB și BPN, %.

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului finanțelor.

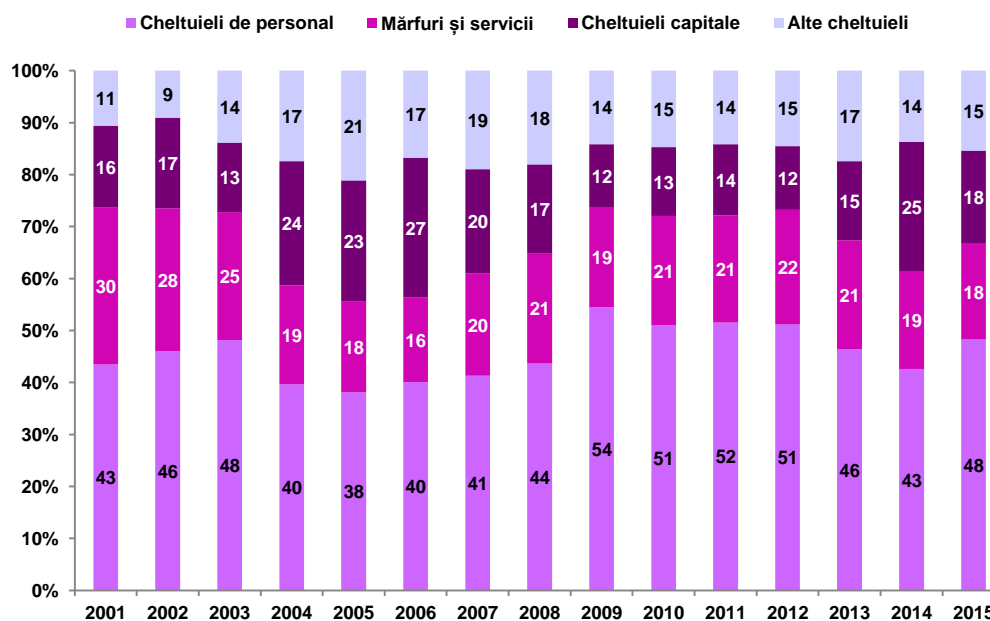
Această concluzie este confirmată și prin evoluția cheltuielilor publice locale pe locuitor (fig. 2.4.). Deși exprimate în monedă națională acestea demonstrează o dinamică anuală pozitivă, nivelul acestora este insuficient pentru a satisface corespunzător nevoile cetățenilor în servicii publice calitative. În același timp, exprimate în dolari americani, cheltuielile BUAT s-au redus simțitor în 2015 comparativ cu anul precedent (cu 24,2%), evoluție nemaiîntâlnită pe segmentul temporal analizat.



**Figura 2.4. Cheltuielile BUAT pe locuitor exprimate în lei și dolari SUA (la cursul de schimb mediu anual).**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului finanțelor și BNM.

Fig. 2.5 reprezintă evoluția structurii cheltuielilor BUAT determinată în baza clasificăției economice. Astfel, cheltuielile curente (cheltuielile de personal și cheltuielile cu mărfuri și servicii) dețin ponderea cea mai mare. O structură mai echilibrată se observă în perioada 2004-2007, caracterizată prin greutatea specifică mai înalte ale cheltuielilor de capital în totalul cheltuielilor BUAT. Prin prisma cheltuielilor investiționale, BUAT au înregistrat în 2015 un regres față de anul precedent.



**Figura 2.5. Structura cheltuielilor BUAT, mil. lei.**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului finanțelor.

În structura cheltuielilor determinată în baza clasificăției funcționale, ponderea cea mai mare este înregistrată de domeniul învățământului (fig. 2.6.). Cheltuielile legate de gospodăria drumurilor și gospodăria comunală - domenii ce țin de competențele proprii ale APL, sunt sub 9%.

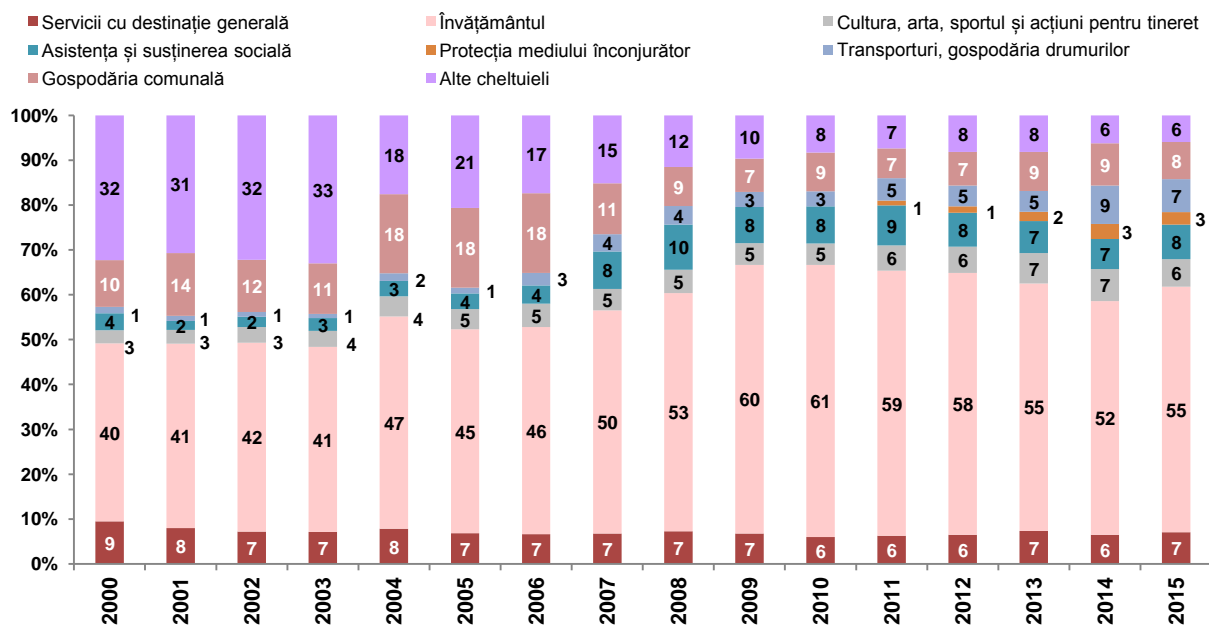


Figura 2.6. Structura cheltuielilor BUAT conform clasificății funcționale.

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor și BNM.

Totodată, trebuie menționată tendința de diversificare a cheltuielilor analizate după criteriul funcțional. Astfel, din 2011 APL se preocupă tot mai insistent de finanțarea măsurilor destinate protecției mediului înconjurător, ajungându-se în 2014-2015 la o pondere a acestei categorii de cheltuieli egală cu 3%.

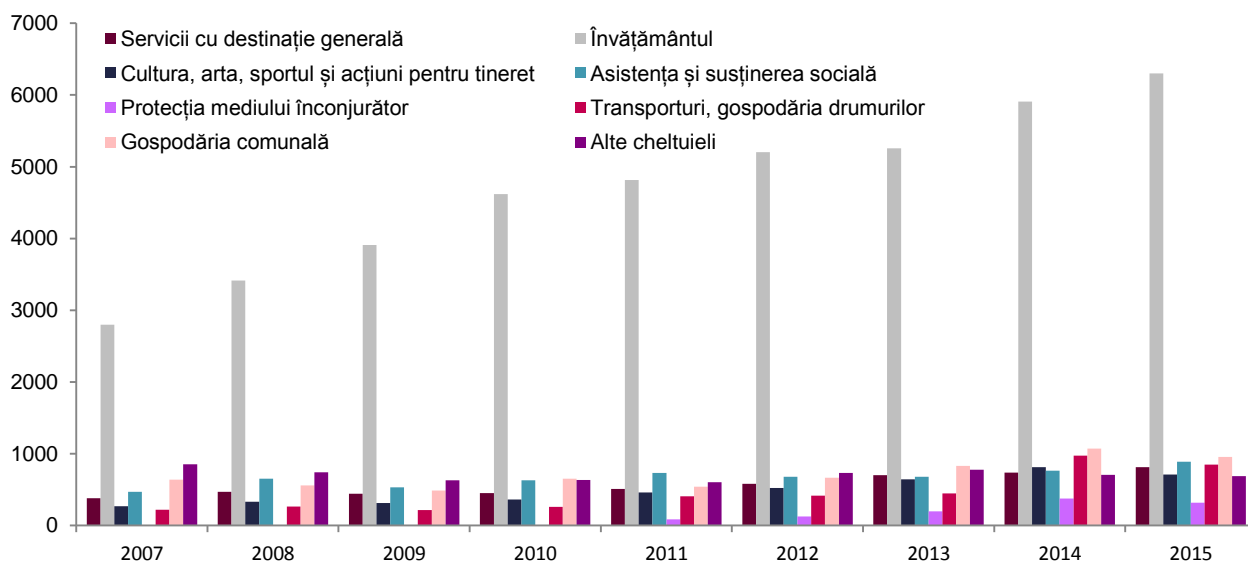


Figura 2.7. Dinamica cheltuielilor BUAT grupate după criteriul funcțional, mii lei.

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Evoluția cheltuielilor publice locale grupate după clasificăția funcțională și exprimate în mărime absolută demonstrează că în 2015 comparativ cu 2014 cheltuielile pentru cultură, artă, sport și acțiuni pentru tineret, cele aferente gospodăriei comunale, gospodăriei drumurilor, protecției mediului înconjurător s-au redus. În același timp, au crescut cheltuielile cu învățământul și cele pentru serviciile de stat cu destinație generală.

### 3. EVALUAREA CALITĂȚII GESTIUNII CHELTUIELILOR PUBLICE LA NIVELUL APL DIN REPUBLICA MOLDOVA

Analiza bugetelor ale 50 UAT incluse în analiză demonstrează că în perioada 2013-2015 doar doua localități (c. Corjeuți din r. Briceni și or. Florești) au avut bugete disciplinate din punct de vedere financiar (cheltuielile bugetare ≤ veniturile bugetare).

Celelalte localități au înregistrat deficite bugetare primare după cum este indicat în fig. 3.1 și tabelul 3.1.

Tabelul 3.1.

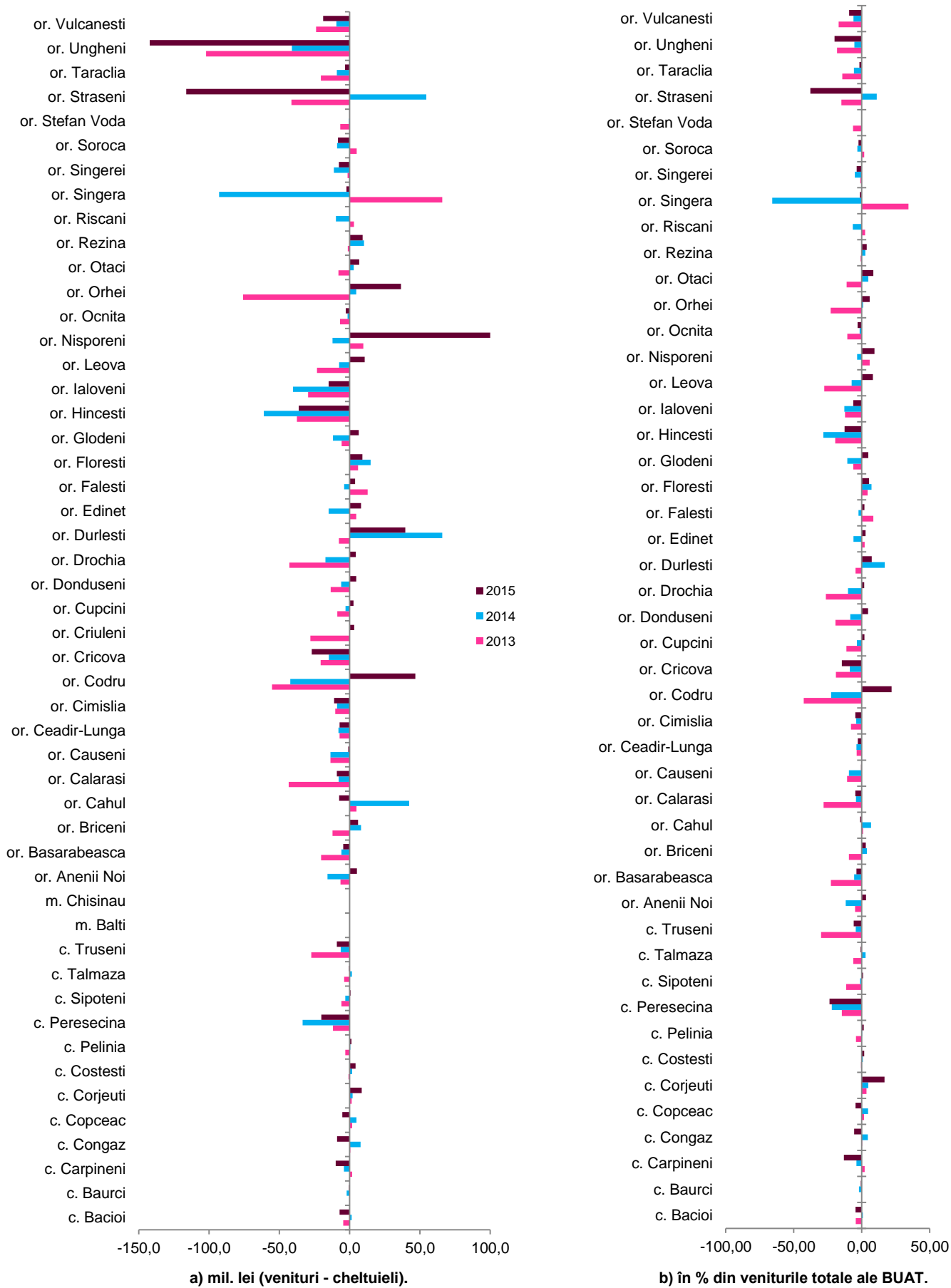
Localitățile bugetele cărora au înregistrat în perioada 2013-2015 cheltuieli mai mari ca veniturile pe parcursul a		
unui an	doi ani	trei ani
15 localități	15 localități	16 localități
c. Congaz c. Copceac c. Costești c. Pelinia or. Briceni or. Cahul or. Criuleni or. Durlești or. Edineț or. Fălești or. Nisporeni or. Orhei or. Otaci or. Rezina or. Râșcani	c. Băcioi c. Baurci c. Cărpineni c. Sipoteni c. Talmaza or. Anenii Noi or. Codru or. Cupcini or. Dondușeni or. Drochia or. Glodeni or. Leova or. Sângera or. Soroca or. Strășeni	c. Peresecina c. Trușeni or. Basarabeasca or. Călărași or. Căușeni or. Ceadâr-Lunga or. Cimișlia or. Cricova or. Hâncești or. Ialoveni or. Ocnița or. Sângerei or. Ștefan-Vodă or. Taraclia or. Ungheni or. Vulcănești

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Cele mai pronunțate deficite bugetare primare raportate la totalul veniturilor bugetare au fost înregistrate în 2015 în cazul bugetelor or. Strășeni (-37,69%), c. Peresecina (-23,64%), or. Ungheni (-20,02%), or. Cricova (-14,57%), c. Cărpineni (-13,08%), or. Hâncești (-12,6%).

Conform art. 12 al *Legii privind finanțele publice locale*, bugetele anuale ale UAT nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar. Această prevedere nu se aplică numai în cazul angajării împrumuturilor și implicării, la finanțarea cheltuielilor, a încasărilor mijloacelor din vânzarea și privatizarea bunurilor proprietate publică ale UAT și a soldurilor de mijloace bănești, constituite în urma executării bugetului în anul precedent. Autoritățile APL sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

În unul dintre rapoartele viitoare va fi analizat în mod detaliat modul în care este finanțat deficitul bugetar la nivelul BUAT.



**Figura 3.1. Echilibrul la nivelul BUAT: deficit (-), excedent (+).**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

## Calitatea planificării

financiare la nivelul APL pe partea cheltuielilor BUAT poate fi evaluată cu ajutorul indicatorului

$$\frac{\text{Cheltuielile bugetare executate}}{\text{Cheltuielile bugetare inițial aprobate}} \times 100\%.$$

Din fig. 3.2. reiese că în perioada 2013-2015, cu excepția bugetelor or. Cahul și Râșcani în 2013, Cupcini, Dondușeni și Ștefan-Vodă în 2015, bugetele UAT analizate au înregistrat un nivel efectiv al cheltuielilor mult mai mare comparativ cu nivelul inițial planificat. În acest sens, în 2015 s-au remarcat bugetele or. Durlăști (232%), or. Sângera (171%), c. Costești (170%), c. Băcioi (163%). În 2014 se evidențiază bugetul c. Sopoteni din r. Călărași (488%), or. Rezina (269%) și or. Nisporeni (242%). Cauza acestor depășiri constă în creșterea considerabilă a cheltuielilor de capital executate comparativ cu nivelul inițial aprobat în bugetele locale (tabelul 3.2.).

Fig. 1A caracterizează cheltuielile bugetelor locale ca având o evoluție fluctuantă pronunțată. Această dinamică este consecința politicilor fiscale promovate la nivelul Ministerului Finanțelor, dar și a capacităților restrânse existente la nivel local în domeniul planificării bugetare, în special planificării investițiilor capitale.

La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simpliste de

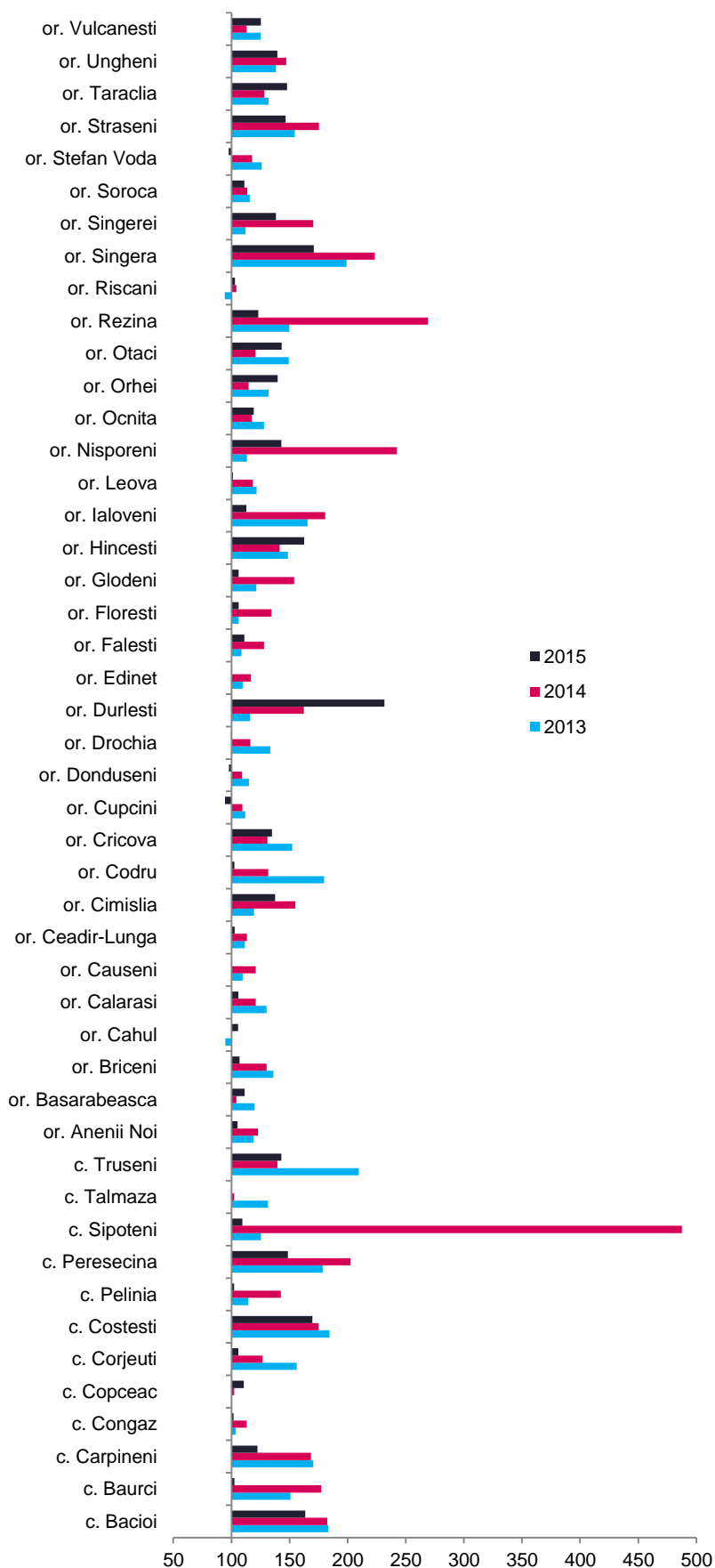


Figura 3.2. Raportul dintre cheltuielile executate și cele aprobate, %.

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.



prognozarea a veniturilor și cheltuielilor. Totodată, estimarea cheltuielilor se face în baza normativelor care, de cele mai dese ori, nu consideră necesitățile reale ale localităților și nu se ajustează la evoluția inflației și alți parametri macroeconomici.

Tabelul 3.2.

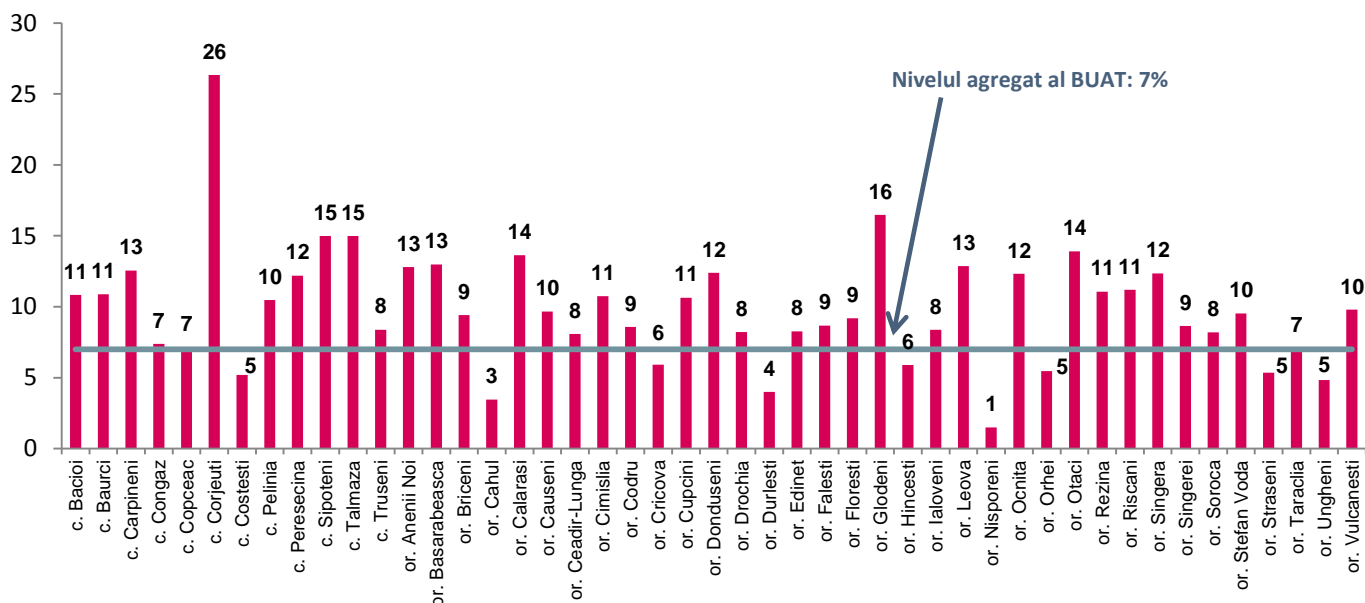
Anul	Localitatea	Denumirea indicatorului	Aprobat (mii lei)	Executat (mii lei)
2014	c. Sipoteni	Cheltuieli totale	5194,8	25326,1
		Cheltuieli curente	4714,8	5068,8
		Cheltuieli de capital	480,0	20257,3
2015	or. Durlești	Cheltuieli totale	21380,3	49525,3
		Cheltuieli curente	21380,3	18141,0
		Cheltuieli de capital	0	31384,3
	or. Sângera	Cheltuieli totale	10821,4	18492,0
		Cheltuieli curente	9509,1	10072,8
		Cheltuieli de capital	1312,3	8419,2
	c. Costești	Cheltuieli totale	12747,6	21629,6
		Cheltuieli curente	12368,6	11778,8
		Cheltuieli de capital	379,0	9850,8
	c. Băcioi	Cheltuieli totale	10048,7	16425,4
		Cheltuieli curente	9848,7	11301,2
		Cheltuieli de capital	200,0	5124,2

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Dimensiunea bugetelor locale poate fi apreciată prin cheltuielile bugetare raportate la numărul populației. Analizate prin prisma acestui indicator, constatăm mărimea insuficientă a bugetelor locale analizate (fig. 2A). Mai mult ca atât, trecând peste câteva valori deosebit de ridicate datorită unor situații unitare, observăm că în cazul localităților examinate, acest indicator se situează departe sub mărimea medie înregistrată de BUAT la nivel național agregat (3 241 lei). În acest sens, cele mai puțin performante localități au fost în 2015: c. Corjeuți (560 lei), c. Cărpineni (830 lei), c. Sipoteni (840 lei), c. Baurci (860 lei), or. Otaci (880 lei), c. Talmază (940 lei), or. Dondușeni (990 lei).

Ponderea cea mai mare în structura bugetelor locale este deținută de cheltuielile pentru învățământ (fig. 3A). În același timp, acest indicator, în cazul unor localități, este în descreștere, indicând la creșterea dimensiunii bugetelor locale și a importanței articolelor de cheltuielile aferente competențelor proprii ale APL și anume: cheltuielile cu gospodăria comunală, transporturile, gospodăria drumurilor, protecția mediului înconjurător (exemplul or. Orhei, or. Nisporeni, or. Hâncești, or. Durlești, or. Cimișlia, etc.).

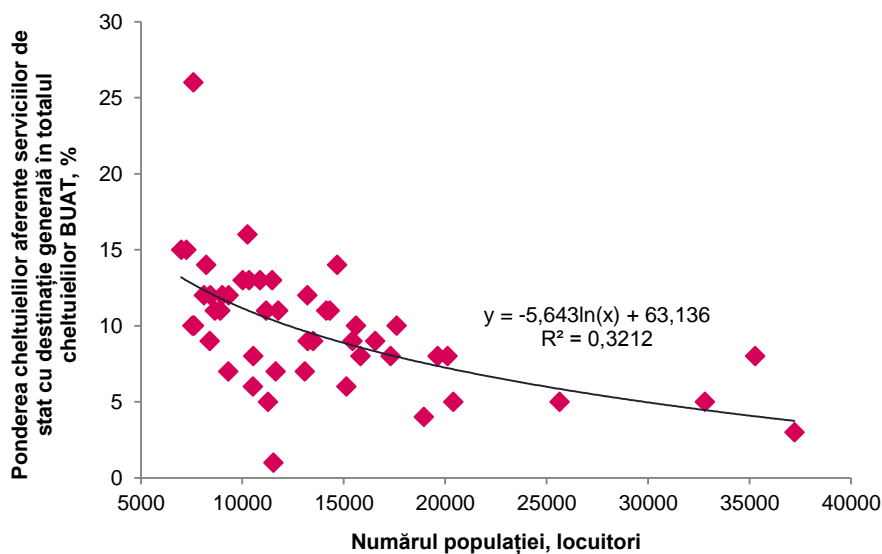
Un aspect care indică la calitatea gestiunii cheltuielilor publice locale și, în cele din urmă, la nivelul sustenabilității financiare a autorităților APL este ponderea cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor bugetelor locale. La nivel local, aceste cheltuieli se referă, în principal, la întreținerea și asigurarea bunului mers a autorităților executive ale APL.



**Figura 3.3. Ponderea cheltuielilor legate de serviciile de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor bugetelor locale ale UAT analizate, 2015, %.**

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Cheltuielile legate de serviciile de stat cu destinație generală fiind necesare, dar având un caracter neproductiv<sup>1</sup>, în structura BUAT orientate spre asigurarea dezvoltării economice locale trebuie să dețină o pondere relativ mică și descrescătoare în timp.



**Figura 3.4. Ponderea cheltuielilor legate de serviciile de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor bugetelor locale ale UAT analizate, 2015, %.**

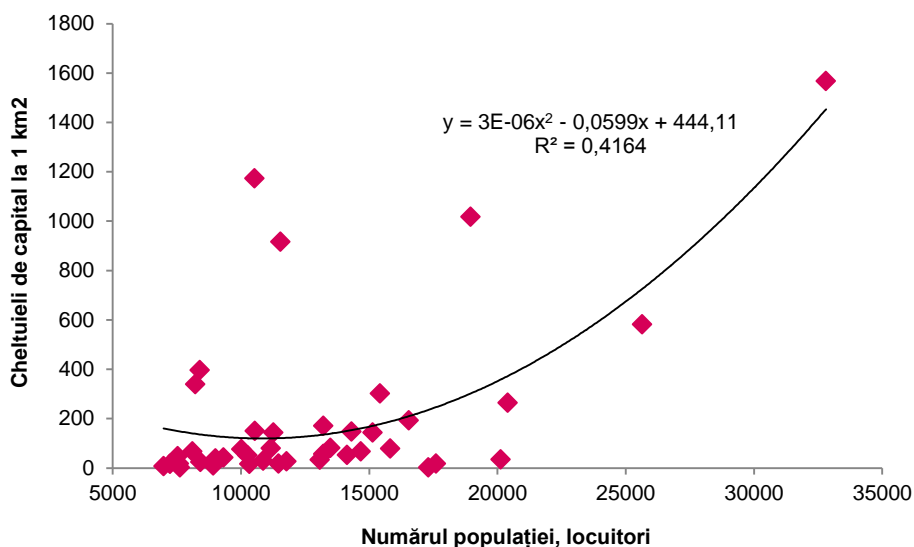
Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

La nivelul agregat al BUAT, ponderea acestei categorii de cheltuieli a fost egală în 2015 cu 7%. Din fig. 3.3. urmează că cele mai puțin eficiente APL, evaluate prin prisma acestui criteriu, sunt cele ale c. Corjeuți (26%), or. Glodeni (16%), c. Sipoteni și c. Talmaza (15%), or. Otaci și or. Călărași

<sup>1</sup> reprezintă un consum definitiv de produs intern brut.

(14%), c. Cărpineni, or. Anenii Noi, or. Basarabeasca, or. Leova (13%), depășind considerabil valoarea acestui indicator înregistrat la nivelul agregat al bugetelor locale.

Una dintre premisele cele mai importante pentru asigurarea sustenabilității financiare a autorităților APL este dimensiunea suficient de mare a UAT măsurată prin numărul populației acesteia. Această constatare reiese din fig. 3.4. care reprezintă relația invers proporțională dintre ponderea cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor BUAT cuprinse în analiză și numărul populației: descreșterea primului indicator (tendință favorabilă pentru atingerea unei performanțe financiare mai mari) este asociată cu creșterea celui de-al doilea.



**Figura 3.5. Dependența cheltuielilor de capital la 1 km<sup>2</sup> de numărul populației UAT incluse în analiză.**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Aceiași concluzie urmează și din analiza relației dintre numărul populației UAT și investițiile raportate la suprafața acesteia (fig. 3.5.): cu cât UAT este mai mare (ca suprafața și populație) cu atât atrage investiții mai mari. În acest sens, în 2015 s-au remarcat pozitiv or. Ungheni, Durlești, Cricova, Nisporeni, Orhei.

Cheltuielile capitale reflectate în bugetele locale pot lua forma investițiilor capitale, procurări de mijloace fixe, cheltuielilor cu reparațiile capitale, transferurilor capitale și transferurilor capitale pentru implementarea proiectelor finanțate din surse externe.

În tabelul 3.3 sunt reprezentate prioritățile investiționale ale localităților incluse în analiză care au înregistrat cele mai importante cheltuieli capitale în 2015.

Astfel, localitățile care au înregistrat cele mai mari cheltuieli capitale au reușit acest lucru preponderent prin proiecte investiționale finanțate din contul granturilor externe (or. Nisporeni și Durlești). Localitățile care și-au finanțat cea mai mare parte a necesităților investiționale din surse interne, au prioritarizat lucrările de reparații capitale, urmate de investițiile capitale și procurările de mijloace fixe.

**Tabelul 3.3. Cheltuielile capitale ale bugetelor locale pentru unele localități selectate, 2015, mii lei**

Localitatea	Cheltuieli capitale, totale (200)	inclusiv:				
		Investiții capitale (241)	Mijloace fixe (242)	Reparații capitale (243)	Transferuri capitale (270)	Transferuri capitale pentru implementarea proiectelor finanțate din surse externe (290)
or. Nisporeni	84233,5 100,0%	2196,4 2,6%	82,7 0,1%	818,0 1,0%	77,4 0,1%	81059,0 96,2%
or. Durlăști	31384,3 100,0%	1705,8 5,4%	130,0 0,4%	5867,5 18,7%	2785,7 8,9%	20895,2 66,6%
or. Ungheni	25751,2 100,0%	-	570,1 2,2%	19993,3 77,6%	310,6 1,2%	4877,2 18,9%
or. Strășeni	16004,9 100,0%	1534,5 9,6%	172,7 1,1%	13735,2 85,8%	562,5 3,5%	-
or. Orhei	11739,5 100,0%	1058,1 9,0%	147,4 1,3%	10099,3 86,0%	200,0 1,7%	234,7 2,0%
or. Hâncești	10316,4 100,0%	6222,2 60,3%	383,6 3,7%	3710,0 36,0%	-	0,6 0,0%
or. Cricova	8984,4 100,0%	1781,0 19,8%	974,5 10,8%	5973,9 66,5%	255,0 2,8%	-

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.

Un aspect important al gestiunii cheltuielilor publice, inclusiv cele locale, este *flexibilitatea*. Autoritățile APC și APL, în scopul protejării împotriva șocurilor, trebuie să dispună de suficientă flexibilitate în deciziile lor alocative anuale. Dacă unele poziții de cheltuieli sunt protejate (nediscreționare<sup>2</sup>) 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. Fig. 4A și 5A evaluează acest indicator pentru localitățile incluse în analiză. Astfel, situația cea mai puțin favorabilă este observată în cazul c. Baurci, c. Pelinia (ponderea cheltuielilor nediscreționare în totalul cheltuielilor publice fiind de 67%), c. Congaz și c. Copceac (62%), or. Vulcănești și c. Talmază (59%).

Ponderea cheltuielilor legate de gospodăria comunală în totalul cheltuielilor bugetare a variat în 2015 de la 2% (c. Baurci), până la 88% (or. Nisporeni). În acest sens, s-au mai deosebit or. Codru (40%), or. Dondușeni (30%), or. Florești (27%), or. Cahul, or. Ialoveni (26%), or. Cricova.

Cele mai performante localități în finanțarea cheltuielilor cu gospodăria drumurilor au fost în 2015 or. Strășeni (30%), or. Ungheni, or. Orhei (17%), c. Costești (12%), or. Hâncești (11%). În același timp, or. Vulcănești, or. Căușeni, or. Basarabasca, c. Copceac, c. Baurci, c. Băcioi pe segmentul temporal analizat 2013-2015, nu au finanțat deloc acest domeniu.

<sup>2</sup> Cheltuielile nediscreționare cuprind cheltuielile de personal și plățile de dobânzi

## PROBLEME IDENTIFICATE ȘI RECOMANDĂRI

### Probleme:

- 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, 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.
- O condiție necesară, dar nu și suficientă pentru disciplina financiară este corespunderea ex ante a responsabilităților de cheltuieli cu resursele globale la fiecare nivel de guvernare, regulă care nu este respectată în Republica Moldova, fiind neglijată continuu de factorii de răspundere, deși este prevăzută în SND.
- În țările în care există prea multe entități subnaționale (sau prea mici pentru a fi viabile), problemele legate de alocarea cheltuielilor, taxelor și impozitelor nu pot fi abordate în mod corespunzător în absența unor forme de reorganizare teritorială, prin care guvernele subnaționale sunt raționalizate, iar rolul lor reorientat.
- Bugetele UAT analizate dispun de un potențial financiar insuficient, economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară. Exprimat în dolari americani, cheltuielile BUAT pe locuitor s-au redus simțitor în 2015 comparativ cu anul precedent, evoluție nemaîntâlnită pe segmentul temporal analizat.
- Bugetele locale ale UAT analizate se caracterizează printr-o volatilitate pronunțată a întregului sistem de finanțe locale de la un an la altul.
- 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.
- Un aspect important al gestiunii cheltuielilor publice, inclusiv celor locale, este *flexibilitatea*. În 2015, situația cea mai puțin favorabilă legată de nivelul ridicat al cheltuielilor nediscreționare a fost observată în cazul c. Baurci, c. Pelinia, c. Congaz, c. Copceac, or. Vulcănești și c. Talmaza.
- Un aspect care indică la calitatea gestiunii cheltuielilor publice locale și, în cele din urmă, la nivelul sustenabilității financiare a autorităților APL este ponderea cheltuielilor aferente serviciilor de stat cu destinație generală în totalul cheltuielilor bugetelor locale. Una dintre premisele cele mai importante pentru asigurarea sustenabilității financiare a autorităților APL este dimensiunea suficient de mare a UAT măsurată prin numărul populației acesteia.
- Localitățile care au înregistrat cele mai mari cheltuieli capitale au reușit acest lucru preponderent prin proiecte investiționale finanțate din contul granturilor externe. Localitățile care și-au finanțat cea mai mare parte a necesităților investiționale din surse interne, au

prioritizat lucrările de reparații capitale, urmate de investițiile capitale și procurările de mijloace fixe.

- Elaborarea programelor bugetare în bază de performanță, reprezentând o inovație recentă în Republica Moldova la nivelul APL de nivelul I și II, este implementată insuficient, frecvent formal, fără a produce efecte imediate.
- În Republica Moldova bugetele locale, nu doar cele analizate, sunt concepute pentru a exercita doar funcția de finanțare a cheltuielilor curente și funcția de control asupra modului de cheltuire a resurselor bugetare. La nivelul autorităților APL nu există experiență în planificarea investițiilor. Nu există legătură între bugetele de investiții și estimările cheltuielilor pe termen mediu. Devizele de investiții sunt elaborate separat de devizele cheltuielilor curente.
- Cheltuielile investiționale, generatoare de creștere economică locală, sunt cele mai sensibile la evoluțiile nefavorabile ale contextului economic, politic și social local, național și internațional. În perioada 2010-2015, anul 2015 se evidențiază prin reducerea cea mai accentuată a acestora.
- În structura cheltuielilor după clasificarea funcțională, ponderea decisivă o dețin cheltuielile pentru educație, aspect corespondent cu faptul că pe partea de venituri, ponderea cea mai mare aparține transferurilor. APL au potențial financiar modest pentru a-și finanța competențele proprii, în special cele legate de întreținerea și dezvoltarea infrastructurii locale.
- 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:**

- Asigurarea condițiilor pentru respectarea disciplinei financiare de către APL din Republica Moldova prin elaborarea și impunerea unui set de reguli fiscale derivate din experiența internațională (de exemplu, OCDE, FMI, etc.): cerințe față de echilibrul bugetar, constrângeri asupra acumulării de datorii, limitări asupra abilității de a crește cheltuielile sau presiunea fiscală; cerințe de responsabilizare, transparență, raportare și monitorizare, posibile sancțiuni etc.
- Dezvoltarea competențelor funcționarilor și specialiștilor locali și depășirea atitudinii formale la elaborarea bugetelor pe programe în bază indicatorilor de performanță.
- Dotarea cu computere și acces la internet și informatizarea procedurilor și operațiunilor contabile și financiare a tuturor APL.
- Dezvoltarea de către APL la nivelul UAT a instrumentelor moderne de comunicare eficientă și în timp util cu comunitatea, în primul rând, elaborarea și operaționalizarea site-ului primăriei dacă acesta nu există și actualizarea lui permanentă.

- Asigurarea accesului deplin a publicului la principalele informații bugetare: bugetul local, rapoartele privind executarea bugetului local, rapoartele de audit extern, contractele de achiziții publice, etc.
- Asigurarea participării cetățenilor la dezbaterile bugetului, buna organizare și desfășurare a audierilor publice.
- Identificarea soluțiilor și posibilităților de a educa și instrui cetățenii din comunitate în domeniul dezvoltării locale, bugetului local și finanțelor publice locale.
- Dezvoltarea statisticii naționale pentru ca aceasta să poată furniza indicatori și informații oportune și credibile legate de UAT.
- Dezvoltarea serviciului de audit intern în APL.
- Asigurarea unei platforme permanente de comunicare și negociere între APC, APL1 și APL2 în planificarea strategică și soluționarea problemelor financiare curente.

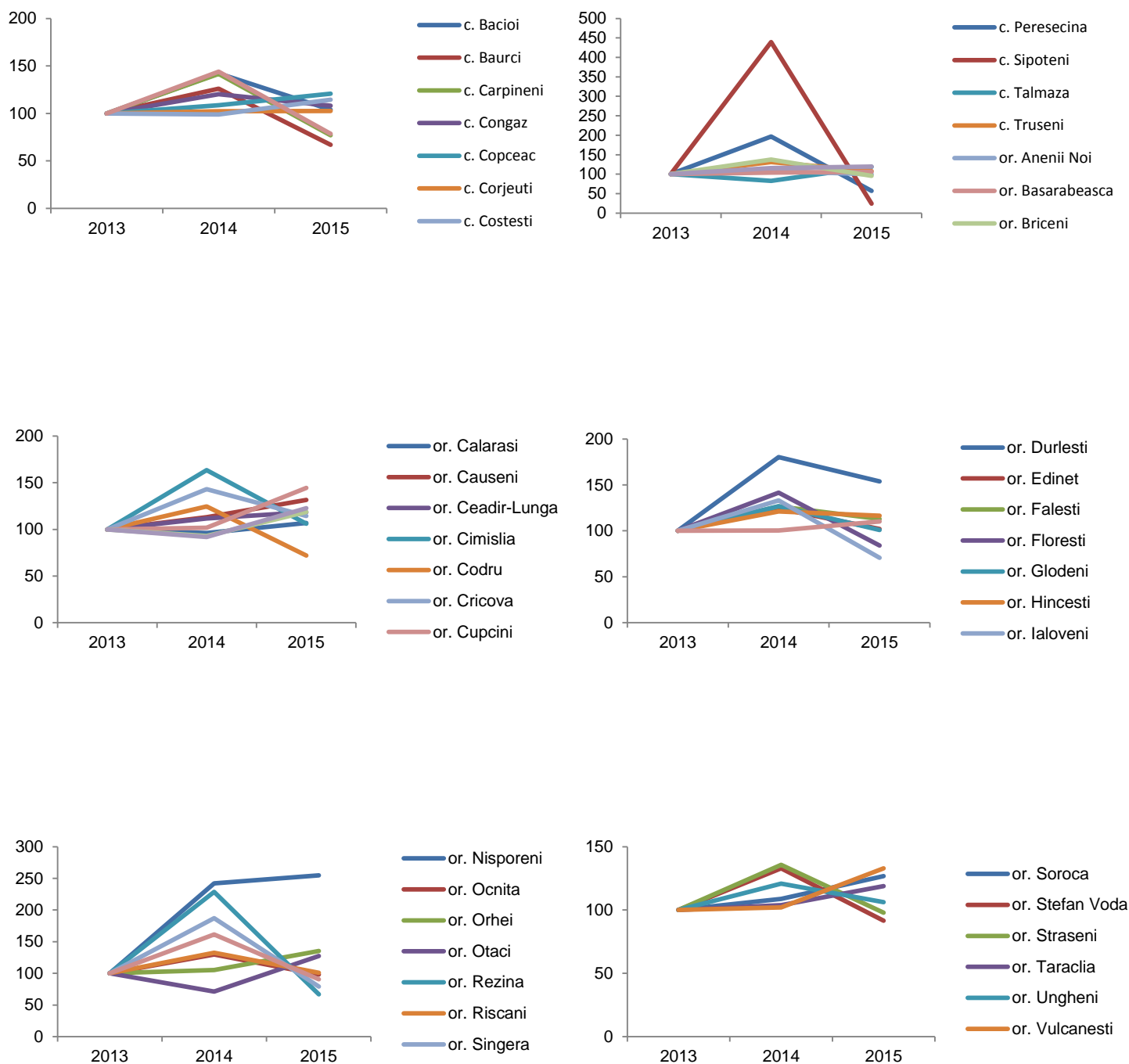
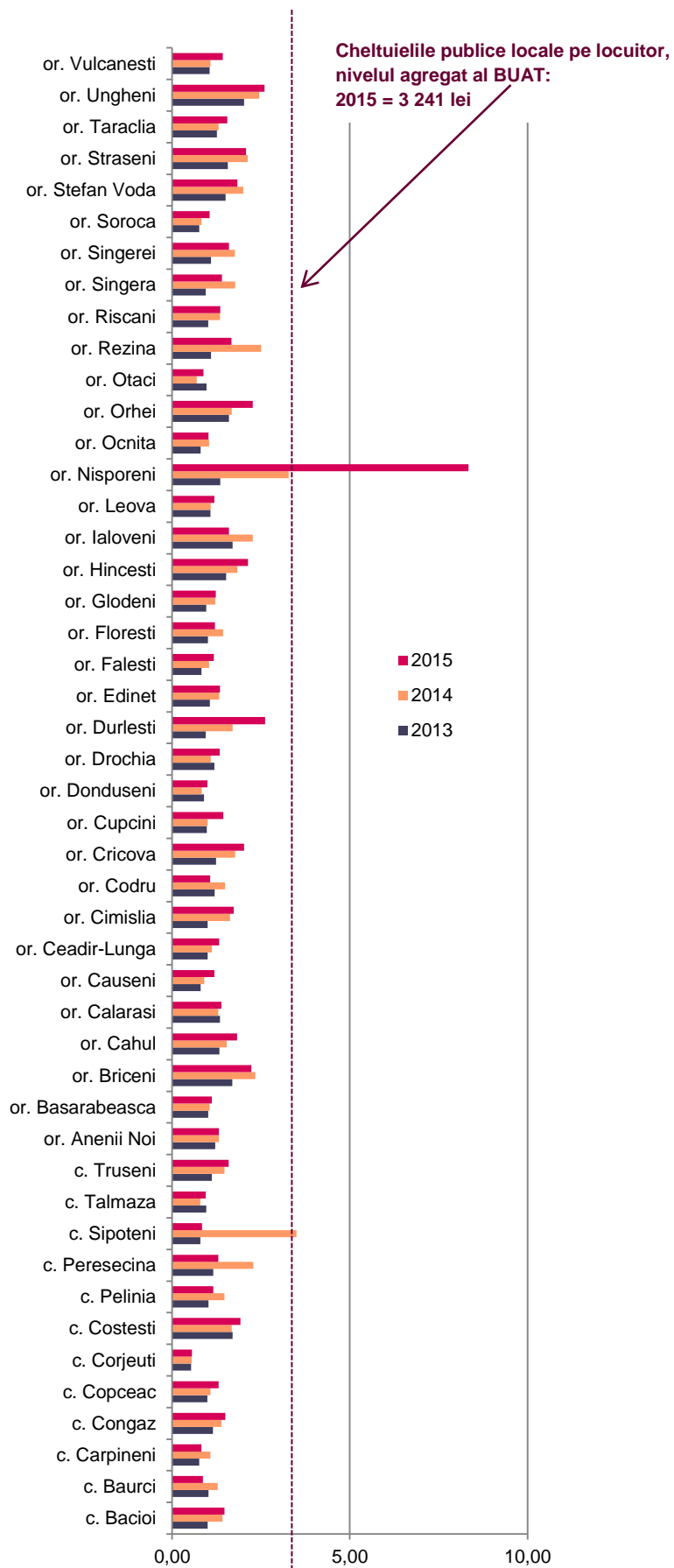


Figura 1A. Dinamica cheltuielilor efective ale BUAT, în % față de anul precedent.

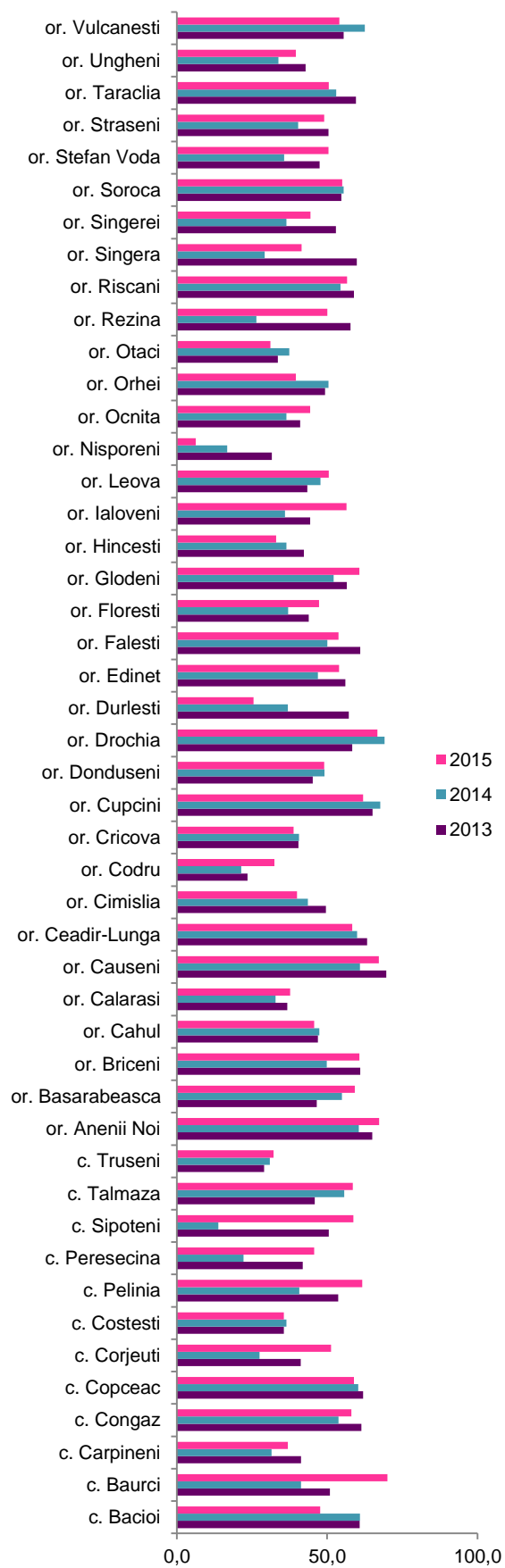
Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.





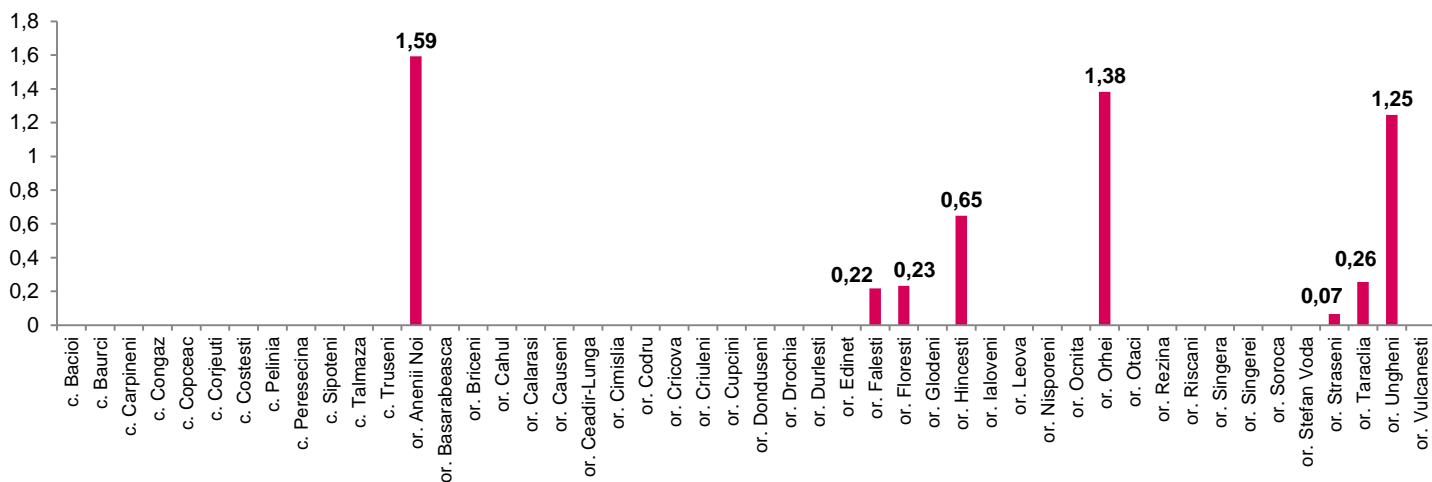
**Figura 2A. Cheltuielile totale pe locuitor din BUAT, mii lei.**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.



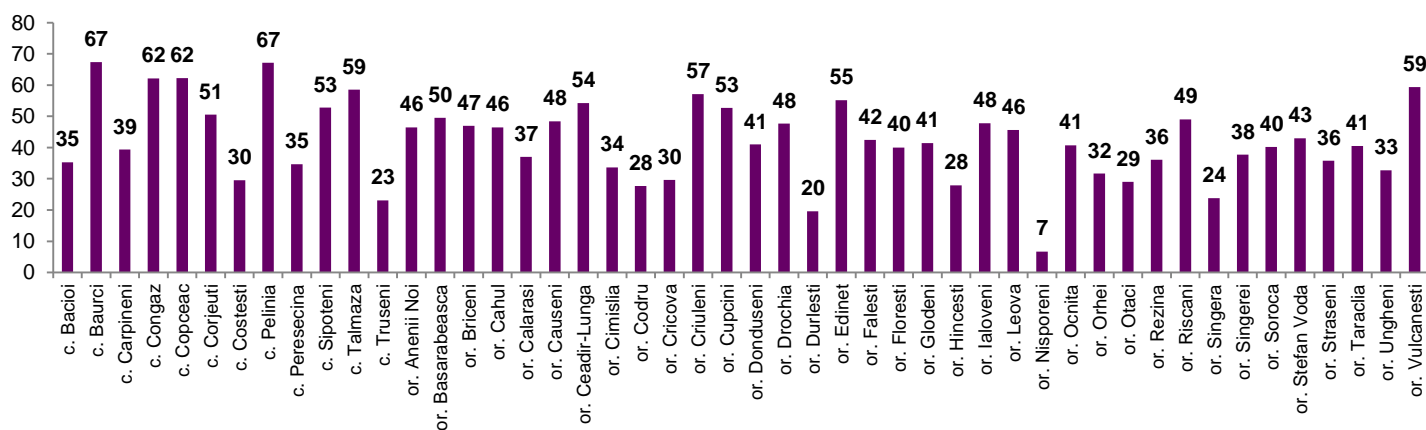
**Figura 3A. Ponderea cheltuielilor de învățământ în totalul cheltuielilor BUAT, 2015, %.**

**Sursa:** elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.



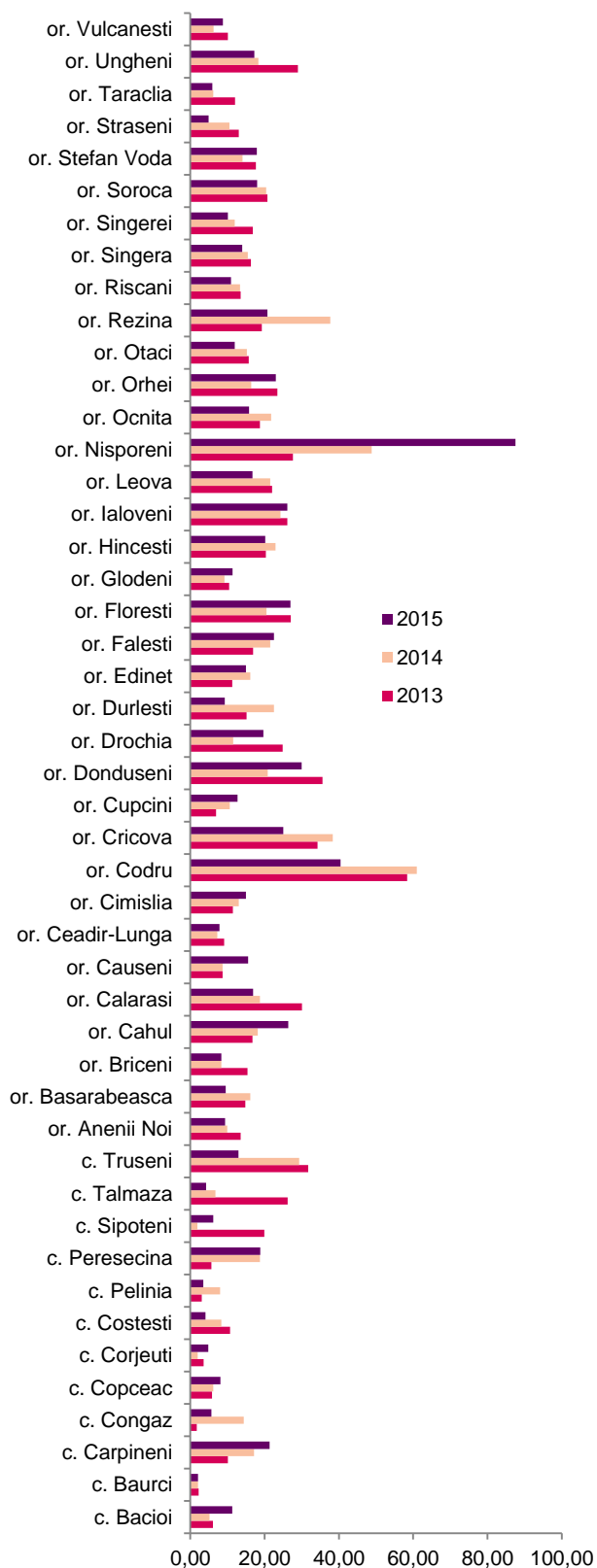
**Figura 4A. Ponderea plăților aferente dobânzilor în totalul cheltuielilor BUAT, 2015, %.**

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.



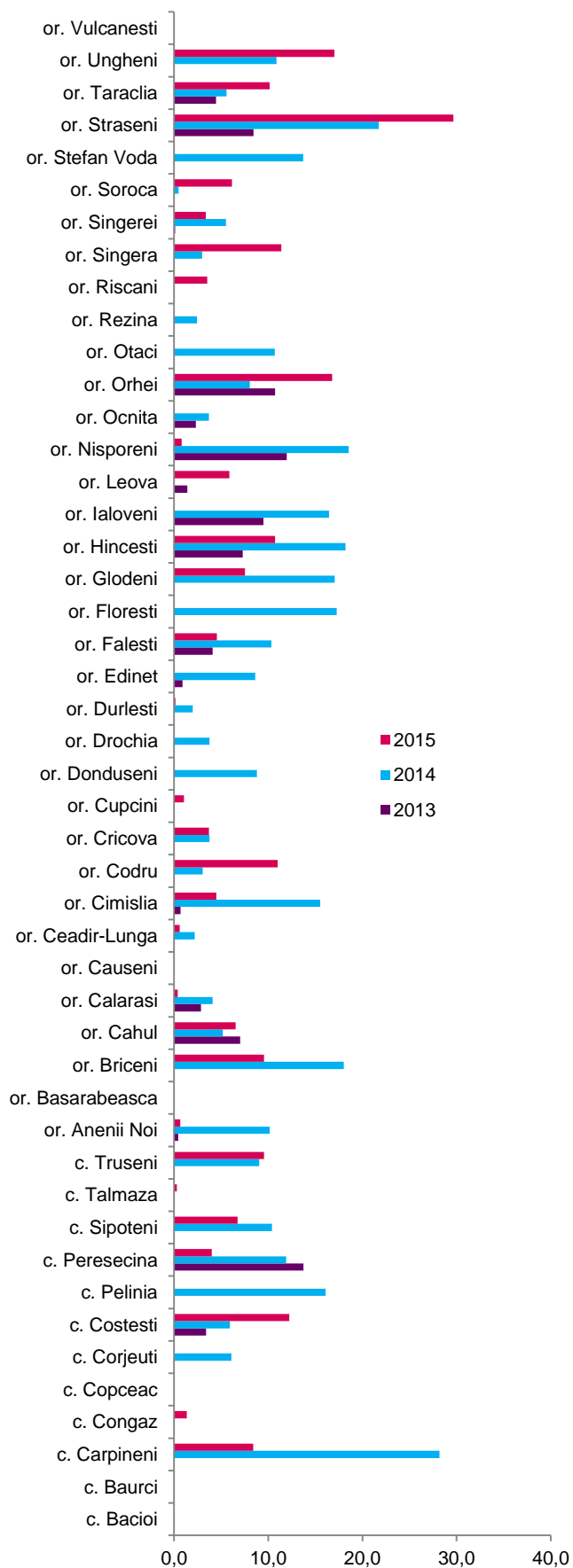
**Figura 5A. Ponderea cheltuielilor cu remunerarea muncii și plățile aferente dobânzilor în totalul cheltuielilor BUAT, 2015, %.**

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.



**Figura 6A. Ponderea cheltuielilor cu gospodăria comunală în totalul cheltuielilor BUAT, mii lei.**

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.



**Figura 7A. Ponderea cheltuielilor cu gospodăria drumurilor în totalul cheltuielilor BUAT, mii lei.**

Sursa: elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor.