

Policy Brief: Descentralizarea Finanțelor Locale

Publicație electronică lunară, editată de IDIS Viitorul

Adoptarea noilor legi privind descentralizarea administrativă și funcționarea autorităților publice locale (iulie-decembrie, 2006) a creat numeroase așteptări pozitive. Acest lucru a fost apreciat înalt în Raportul de monitorizare al Comisiei Europene și de către experți ai Consiliului European. Descentralizarea poate dezlega multe dintre problemele acumulate la nivelul bunei guvernări și a eficienței de utilizare a banilor publici în RM. Din păcate, în anul 2006, autoritățile RM nu au fost capabile să adopte o nouă lege privind finanțele publice locale, iar evoluțiile curente confirmă că și în anul 2007 există un pericol real de blocare a reformei, și de utilizare a unor argumente speculative în favoarea conservării sistemului existent. În aceste condiții, procesul inițiat în anul 2006 de descentralizare ar putea fi compromis pentru mult timp, adevărata reformă fiind înlocuită de prelungirea ambiguităților quazi-legale, incoerentă legislativă și instabilitate a sistemului de administrație publică locală, ceea ce va avea drept rezultat deziluzionarea celor care doresc cetățenilor RM o perspectivă europeană. Care sunt pericolele și problemele pe care le alimentează această situație și ce se cere de făcut astăzi, în RM?

Actualul sistem al finanțelor publice locale (2003) reprezintă un **sistem dezechilibrat, rigide și clientelar**, care nu permite autorităților locale și sub-naționale (raionale) să-și gestioneze în mod autonom propriile resurse. În condițiile acestui sistem, toate bugetele locale din RM sunt elaborate și adoptate ca urmare a unor negocieri directe, dar total netransparente, între primar și direcțiile financiare raionale, respectiv, varianta finală a bugetelor aparține mai degrabă președinților de raioane și Ministerul Finanțelor decât autorităților locale respective de I nivel. Ca bază pentru negocieri servesc normativele de cheltuieli, elaborate unilateral și arbitrar de către Ministerul Finanțelor, înafara unui cadru legislativ echitabil, care ar reglementa această procedură, și a trata autoritățile locale ca subiecți autonomi, protejați prin legislația națională și reglementările constituționale (art.109). Astfel, în ciuda prevederilor constituționale privind autonomia locală, pe plan decizional, Guvernul RM impune autorităților locale reguli obligatorii de gestionare a finanțelor locale. În lipsa unui cadru legal și transparent de negocieri, normativele elaborate de către Ministerul Finanțelor sunt aplicate neuniform și discreționar, în avantajul unor grupuri clientelare de localități, ceea ce rezultă în inegalități de transferuri de 2 și 3 ori mai mari pentru anumite localități favorizate, în comparație cu cele defavorizate.

Tabel 1. Repartizarea primăriilor după mărimea cheltuielilor proprii pe cap de locuitor (total cheltuieli minus cheltuieli educație)

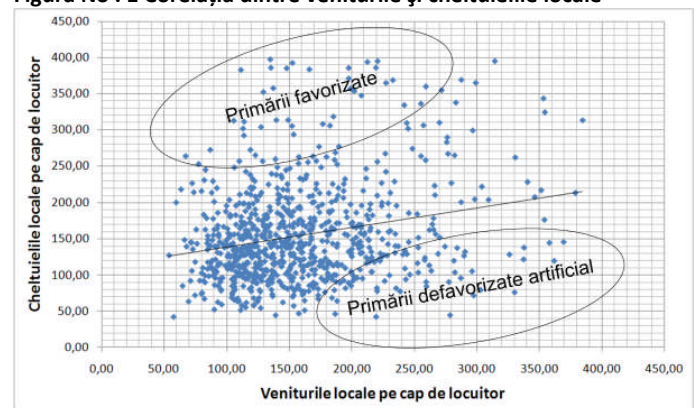
Categoria primăriei	Mărimea cheltuielilor proprii pe cap de locuitor, lei	Numărul de primării	Veniturile locale medii pe cap de locuitor, lei
VII	50 – 100	95	155
VII	101 – 150	350	170
VI	151 – 200	240	217
V	201 – 250	115	273
IV	251 – 300	55	332
III	301 – 350	15	309
II	351 – 400	10	265
I	Peste 400	20	967

Sursa: Ministerul Finanțelor, Bugetele locale pentru anul 2005

Cu toate că aparent există o legătură dintre potențialul economic local și cheltuielile locale, să nu uităm că analiza este făcută pe grupul întreg de primării. Putem constata că pentru majoritatea localităților analizate în acest studiu, criteriile după care sunt formate bugetele locale nu are nici o legătură cu potențialul economic existent. Să luăm de exemplu primăria satului Sturzovca (raionul Glodeni), care face parte din categoria a VIII de primării având un buget foarte mic, baza fiscală locală fiind estimată la circa 202 lei pe cap de locuitor, sau aproape de 2 ori mai mare decât în primăria satului Drășliceni (raionul Criuleni), aceasta din urmă fiind inclusă în categoria a III. În categoria VI și a VII există 50 de primării veniturile cărora sunt mai mari decât veniturile medii din categoria superioară.

Analiza gradului de corelație pe fiecare din cele 898 de primării între veniturile și cheltuielile locale denotă faptul că lipsește orice legătură dintre acești 2 factori (gradul de corelație este de 0,34¹). Doar 10-15% din primării au cheltuieli comparabile cu veniturile lor restul sau sunt primării favorizate (venituri mici, cheltuieli mari) sau din contra primării bogate cărora li se sublimază potențialul economic prin constrângerea cheltuielilor (venituri mari, cheltuieli limitate). Aceasta înseamnă că mecanismul de finanțare a autorităților locale prin aprobarea la nivel raional a veniturilor și cheltuielilor este total deplasat, și nu corespunde realităților economice. Circa 20-25% din primăriile cu potențial economic redus sunt avantaje artificial prin sistemul existent de transferuri și aprobări, care nici nu ușurează semnificativ situația lor, dar în schimb, produce perturbări majore în sistemul echilibrării bugetare și dezvoltării economice locale. Circa 15-20% din primării sunt artificial blocate, pentru că nu-și pot utiliza resursele acumulate, prin decizii arbitrare ale unor autorități terțe.

Figura No. 1 Corelația dintre veniturile și cheltuielile locale



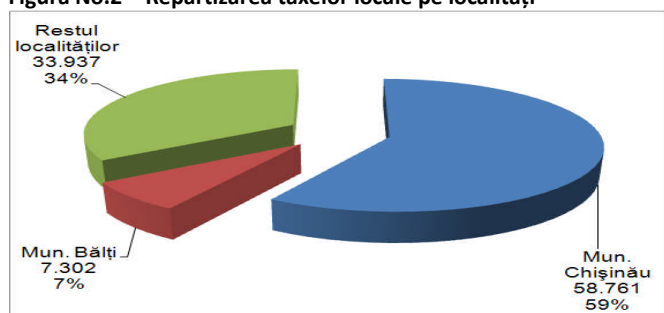
Sursă: Ministerul Finanțelor, Bugetele locale pentru anul 2005

O altă consecință a sistemului curent ține de cultivarea unui complex al „parazitismului” în administrarea publică locală. Autoritățile locale nu mai sunt interesate să manifeste inițiativă în optimizarea propriilor cheltuieli, sau în încurajarea mediului antreprenorial local, ci se ocupă exclusiv cu „dezbaterea de resurse din partea administrației centrale”, utilizând în acest scop toate relațiile (pe linie de partid ori personale) posibile. Banii

¹ De la 0,2-0,5 gradul de corelație este foarte slab, cea ce arată că nu există legătură între veniturile și cheltuielile locale. De la 0,5-0,75 este o corelație moderată. Însă ținând cont de faptul că se analizează veniturile locale în dinamică, pentru ca să existe o corelație cu cheltuielile locale acest indicator trebuie să fie de cel puțin 0,8.

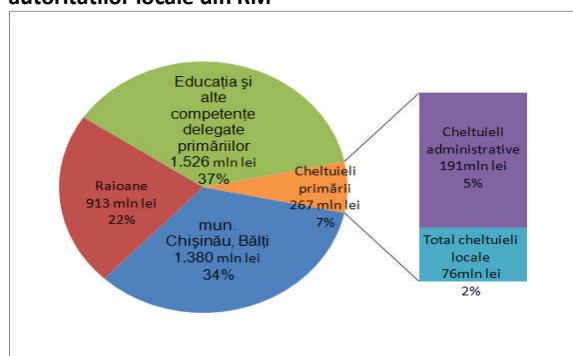
publici circulă în sistemul administrației publice locale în funcție de gradul de „rudenie politică” sau de alt gen, și nu după criteriile de competență, meritocrație sau de prioritate la nivel național. În aceste condiții asistăm la o amplă atrofiere a componentelor teritoriale ce aparțin de sistemul administrației publice locale prin convertirea lor: din autorități delegate să gestioneze în numele colectivităților locale interesele cetățenilor (potrivit Cartei Europene privind Exercițiul Autonomie locale) în asimilatori de resurse transferate de administrația centrală, sau cu alte cuvinte, în filiale subsidiare ale executivului central. Menționăm că, actuala lege a finanțelor locale (2003) a avut „meritul” dubios de a lipsi autoritățile publice locale de I nivel (primării) de cele mai importante surse de venit, cu excepția taxelor. Acestea reprezintă însă în prezent circa 100 mln lei (din care 65 mln lei sunt colectate doar în Municipiul Chișinău și Municipiul Bălți)². Restul veniturilor transferate către bugetele locale reprezintă produsul unor negocieri „informale” dintre primării și raioane.

Figura No.2 – Repartizarea taxelor locale pe localități



Concluzia care reiese din acest tablou este că, actualmente, toate autoritățile locale de I nivel din RM (896 primării), - care reprezintă mai bine de 2,5 mln locuitori - gestionează „liber și independent” doar 34 mln de lei anual, ceea ce reprezintă de 5 ori mai puțin ca volum decât bugetul Serviciului Vamal de stat din RM (183 mln lei)³. Pentru comparație vom nota că bugetul Inspectoratului Fiscal de stat este tot de 5 ori mai mare (186 mln lei) decât toate bugetele formate din taxe locale ale autorităților de nivelul I din RM. Este clar că, în condițiile actualei legi, prioritatea dezvoltării locale este nesemnificativă atât timp cât primării gestionează doar 0,3% din cele 12 mld lei, cât formează bugetul consolidat de stat. Importanța autorităților locale este evident direct proporțională cu banii care sunt gestionați în cadrul sistemului de administrație publică locală.

Figura No.3 Structura cheltuielilor proprii in ansamblul bugetelor autoritatilor locale din RM



Oficial, autoritățile locale din RM au la dispoziția lor circa 4,2 mld lei – mărirea tuturor bugetelor locale de nivelul I și II. Din totalul de 4,2 miliarde lei circa 200 mln lei revine fondurilor și mijloacelor speciale,

² Informație privind colectările taxelor locale ale bugetelor primului nivel, raport al Ministerului finanțelor în anul 2005

³ Legea bugetului de stat pe anul 2007, No.384 din 23.11.2006

iar bugetele locale gestionează un volum total de circa 4,07 miliarde lei. Din această sumă - circa 55% revine bugetelor consiliilor raionale, mun. Chișinău și mun. Bălți, iar restul - 36% - sunt transferate cu scopul de îndeplinire a competențelor delegate de către stat autorităților locale. Observația care se cere aici este că cele 896 de primării ale RM, în anul 2007, sunt răspunzătoare de gestionarea unei sume de 267 mln lei, dintre care 191 mln lei vor fi utilizate pentru întreținerea aparatului administrativ (structurile executive ale administrației publice locale). În acest fel, observăm că autoritățile locale dispun astăzi numai de 76 mln lei pentru soluționarea tuturor problemelor vital necesare comunităților locale (drumuri, canalizare, apă potabilă, termoficare, amenajare teritorială, gazificare, salubritate, etc). Practic, cheltuielile planificate pentru toate necesitățile de locuire a cetățenilor dinafara orașelor Chișinău și Bălți se estimează la o sumă care este mai mică decât suma alocată în anul 2006 unei întreprinderi de stat „Air-Moldova” pentru procurarea unui singur avion, de mână a 2⁴ (!). Această comparație are calitate de a scoate în relief discrepanța dramatică ce există între capacitatea efectivă a autorităților locale față de capacitatea de intervenție a guvernului central, ceea ce nu se înscrie în logica și semnificațiile descentralizării, adoptate pe plan legislativ de către Parlamentul RM (decembrie 27, 2006).

Totuși, lucrurile sunt mult mai complexe decât par. Este evident că doar 76 mln lei sunt insuficiente pentru a reabilita drumurile locale, pentru a gazifica localitățile, etc, și atunci, Guvernul RM a inventat un **sistem de repartizare discreționară** a unor importante resurse bugetare, utilizând în acest scop câteva instrumente notabile și ingenioase.

În primul rând, Parlamentul ia decizia de a transmite subsidii direcționate prin intermediul unor **repartizări speciale**⁵, de circa 206 mln. lei, în scopul aparent nobil și echitabil, de transmitere a unor resurse financiare către autoritățile publice locale (Vezi Anexa 18 și 19 la Legea Bugetului de stat pentru anul 2007). Nici la adoptare, nici după, nu au fost descrise în mod clar criteriile după care au fost selectate localitățile și proiectele locale susținute financiar, și nici nu se întrezărește vre-o posibilitate de evaluare a eficacității și eficienței acestor investiții ale statului, operate în aceste localități. Această metodă de a sprijini dezvoltarea locală este, în realitate, o formă de centralizare a deciziilor, care produce ineficiență în utilizarea acestor resurse, și încurajarea cristalizării unui cerc clientelar de localități favorizate, ceea ce face ca resursele foarte limitate ale bugetului de stat să nu ajungă pentru cele mai presante necesități, ci la cele mai „persante personalități”.

A doua metodă de susținere de către stat acordată autorităților locale ține de **rectificarea bugetului de stat pe parcursul anului bugetar**. Notăm că această metodă este un instrument foarte netransparent, și foarte preferat de către executivul central. În anul 2006, Parlamentul RM, la inițiativa Guvernului, a modificat legea bugetului de stat de 3 ori, iar în iulie, 2006 au fost alocate din nou 254 mln lei autorităților publice locale⁶. Menționăm că, potrivit deputaților din opoziție 95% din aceste alocații au ajuns în localitățile cu primari din partea PCRM.

A treia metodă ține, în general, de „**cadourile**” făcute unilateral prin decizii de Guvern. Săptămânal, Guvernul adoptă cel puțin 3-5 hotărâri cu privire la alocarea mijloacelor financiare către diverse autorități locale (de I sau al II nivel), la cerere, dar fără explicarea amănunțită și justificată a criteriilor după care sunt acceptate asemenea infuzii și de ce aceste finanțări ocolesc, în realitate, legislația în vigoare.

Analizând funcționarea actualului sistem de relații bugetare între stat și autorități publice locale, constatăm că cea mai mare parte a transferurilor

⁴ Hotărârea Parlamentului RM privind alocarea de resurse bugetare Companiei de stat „Air-Moldova”....

⁵ Legea bugetului de stat pentru anul 2007, No.348 din 23.11.2006, Anexa 18 și Anexa 19

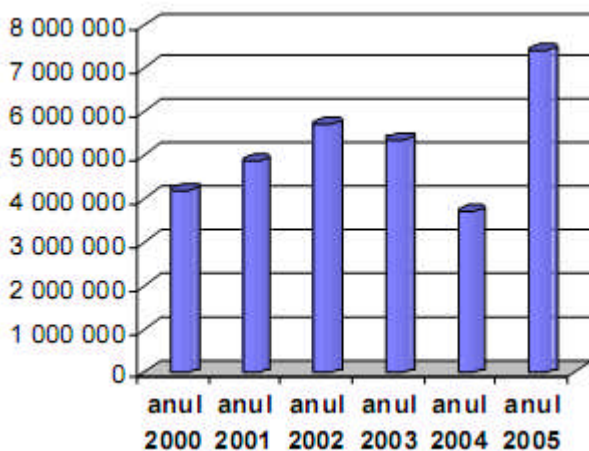
⁶ Legea cu privire la modificare și completarea legii bugetului de stat pe anul 2006, No.252 din 26.06.2006

efectuate de la bugetul de stat (estimate anual la peste 600 mln lei) către autoritățile locale are loc în condiții incerte, neclare și netransparente, ceea ce nu avantajează deloc dezvoltarea locală, asumarea autonomiei funcționale și administrative, și crearea unui corp responsabil de aleși locali și funcționari publici, devotați interesului public la nivel local.

Lipsa de resurse financiare la nivel local și rolul tot mai mare al programelor pe care UE le orientează în adresa vecinilor săi extra-teritoriali reprezintă un stimulent serios pentru autoritățile locale să coopereze mai activ pentru atragerea de fonduri europene. În ciuda atractivității generale a procesului de atragere a proiectelor europene, autoritățile locale sunt adeseori puse în situația de a renunța la aceste oportunități, nefiind pregătite să-și asume integral responsabilitățile care derivă din gestionarea de fonduri europene. Există aici 2 impedimente de bază ce trebuie analizate: 1) lipsa unei viziuni pe termen lung asupra obiectivelor de dezvoltare locală, care ar cristaliza temeliile conceptuale ale descentralizării și dezvoltării locale, inclusiv prin proiecte de investiții în infrastructură, crearea de instituții publice calificate pe plan teritorial și sub-național, 2) lipsa resurselor financiare, necesare pentru acoperirea „contribuției locale” (cofinanțarea de – 10-20% din costul proiectului este o condiție de bază, general aplicată în toate proiectele finanțate de UE (TACIS, PHARE și, în mod evident – viitorul instrument al UE pentru țările care nu sunt incluse în procesul de aderare imediată: ENPI).

Experiența ultimilor ani confirmă că autoritățile publice locale asimilează cu greu mai puțin de 10 mln USD anual, în total pe localitățile RM (cu excepția Municipiului Chișinău și Bălți), iar motivul central pentru această stare de lucruri ține din nou de lipsa unui exercițiu sistematic și riguros de gestionare autonomă a propriilor finanțe locale, controlul rigid ierarhic asupra resurselor locale, și lipsa de stabilitate a sistemului APL. Cele mai multe proiecte cu finanțare externă, din afara comunicățiilor locale, sunt implementate de către Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM), care alocă anual circa 8 mln USD. Pentru a atrage această sumă importantă pentru diverse proiecte de infrastructură comunitară, autoritățile locale trebuie să contribuie cu circa 15% resurse proprii pentru fiecare proiect propus în adresa FISM; efort foarte greu de realizat pentru majoritatea localităților mici, și atunci, autoritățile locale apelează la ajutorul cetățenilor nevoiași sau la serviciile businessului local⁷.

Figura No.4 Dinamica debursărilor pe ani, USD



Sursă: Raport anual 2005, prezentat de oficiul executiv al FISM
Deficitul cronic de resurse în bugetele locale reprezintă un obstacol serios pentru consolidarea democrației locale – o instituție de bază a

⁷ Vezi, Studiul „Impozitarea neoficială în RM: studiu elaborat de IDIS Viitorul în anul 2006”, www.viitorul.org.

statului democratic și, totodată, un criteriu major după care sunt evaluate performanțele individuale ale țărilor – membre ale Consiliului Europei, ca și ale țărilor aspirante pentru aderarea la Uniunea Europeană. Faptul că Republica Moldova are carențe serioase la acest capitol nu este observat abia astăzi. În repetate rânduri, autoritățile RM sunt atenționate asupra efectelor extrem de nocive a hipercentralizării deciziilor în stat, asupra lipsei de autonomie financiară adecvată și risipei banilor publici, prin decizii hazardate și netransparente. **Raportul CE vizavi de proiectul legii finanțelor publice locale înaintat de Ministrul finanțelor în 2006 afirmă „Constatare că proiectul de lege nu răspunde criticilor severe aduse sistemului finanțelor locale din Moldova acum circa trei ani. Este necesară o revizuire în profunzime a acestui sistem pentru a-l aduce în conformitate legislația RM cu prevederile Cartei Europene privind Exercițiul Autonom al Puterii Locale”⁸.**

Abia în anul 2006, autoritățile centrale ale RM au decis să răspundă acestor importante probleme. Primul pas a fost constituirea unei Comisii Speciale a Parlamentului RM, cu scopul de a elabora și completa efortul de adoptare a unui pachet de legi noi în administrarea publică locală și de creare a unui cadru legislativ pentru procesul descentralizării (administrative, patrimoniale și a finanțelor publice locale). Al doilea pas a fost instituționalizarea procesului de descentralizare, prin înființarea unui Minister al administrației publice locale (creat în ianuarie și operaționalizat în mai, 2006). Rezultatul efortului depus de Comisie, Minister și societatea civilă a fost adoptarea, în decembrie 2006) a 2 legi noi, urmând ca a 3 lege privind finanțele publice locale să fie adoptată până la finele anului 2006, stabilind un nou sistem al finanțelor publice locale în RM, descentralizat, autonom de bugetul central, și protejat prin garanții sigure pe plan legislativ, care să-i asigure buna funcționare, predictibilitatea și coerența. În linii mari, noul model de descentralizare a finanțelor locale ar trebui să întrunească următoarele elemente:

1. Separarea procesului bugetar local de bugetul altor nivele.

Scopul de bază al modificării sistemului finanțelor publice locale este asigurarea unei autonomii reale ale autorităților publice locale în domeniul finanțelor publice. Acest sistem va anula procedurile existente de stabilire a normativelor de sus în jos, precum și a procedurilor „de negociere” a parametrilor de bază a bugetelor locale între primării și raion, raioane și stat, total netransparente în prezent. Toate relațiile inter-bugetare trebuie să derive exclusiv din legea finanțelor publice locale și să nu admită excepții și interpretări posibile. Noul sistem introduce reguli clare de conduită și de prognoză financiară pentru toți actorii locali și centrali, asigurând condiții de creștere și dezvoltare durabilă a teritoriilor.

2. Crearea bazei financiare locale.

Autoritățile locale de nivelul I și II beneficiază de 5 tipuri distincte de venituri, clar stipulate prin lege, iar mecanismul prevăzut de lege asigură stabilitatea și predictibilitatea acumulărilor de venituri: (1) venituri fiscale care formează baza fiscală proprie (impozit pe venit a persoanelor fizice, impozitul privat, impozit pe bunuri imobiliare, taxa pe valoarea adăugată); (2) venituri nefiscale locale (taxele locale, taxele pentru folosirea resurselor naturale, taxa de licență, taxa pentru patentă, plata pentru perfectarea actelor notariale, venituri din gestionarea proprietăților publice locale, venituri din activitățile autorităților locale, granturi), (3) taxa pentru folosirea drumurilor, (4) venituri speciale (formate din fonduri și mijloace speciale), (5) transferuri generale. Această clasificare raționalizează multitudinea veniturilor pe care le gestionează autoritățile locale, aducând mai multă claritate, precizie și eliminând ambiguitățile și interpretările existente până în prezent. Definirea clară a tipurilor de venituri împiedică intervențiile neavenite și abuzive ale unor nivele de administrare în procesul bugetar al altor nivele. Autoritățile locale își vor putea proteja

⁸ Raport asupra proiectelor de legi privind «Administrația publică locală», «Descentralizarea administrativă» și «Finanțele publice locale», PCRED/DGI/EXP (2006), Strasbourg, 13 decembrie 2006

autonomia financiară prin utilizarea unei singure relații financiare cu administrația centrală: Fondul de susținere financiară a teritoriului.

3. Asigurarea proportionalității resurselor față de competențele alocate.

Exercitarea competențelor legale, solicită autorităților publice locale un efort continuu, care trebuie să fie susținut prin existența unei baze fiscale proprii. Estimăm că, sistemul finanțelor locale trebuie să garanteze autorităților locale din RM o bază fiscală de circa 1,6 mlrd lei. Din această sumă, impozitul pe venit a persoanelor fizice ar reprezenta circa 1,1 mlrd lei, impozitul pe bunuri imobiliare – 250 mln lei, TVA – 250 mln lei. Următoarea sursă de venituri nefiscale locale va reprezenta 250 mln lei, inclusiv: 120 mln lei – taxele locale, 20 mln – taxa pentru resursele naturale, 15 mln – pentru licențe, 30 mln – pentru patentă, 20 mln – acte notariale, 40 mln – proprietate). Separarea acestor venituri și neincluderea în structura de calculare a transferurilor va stimula spiritul de inițiativă și responsabilitate a autorităților locale și va permite creșterea de cel puțin 2 ori a încasărilor din aceste venituri, consolidând autonomia locală. Veniturile de la taxa rutieră în mărime de circa 70 mln lei vor fi exclusiv utilizate pentru reparația și întreținerea drumurilor locale. Alocarea prin lege a veniturilor proprii autorităților locale va permite efectuarea unei separări clare a veniturilor bugetului de stat și a veniturilor locale, astfel, creând pentru prima dată o acoperire clară a competențelor recunoscute prin lege. Aceste prevederi va permite planificarea strategică a competențelor descentralizate la nivel național.

4. Crearea unui mecanism transparent, echitabil și credibil de echilibrare (equalisation) a bugetelor locale.

În RM trebuie să fie instituit un Fond de susținere a teritoriilor, care să gestioneze circa 400 mln lei, în condițiile anului 2007. Circa 180 mln lei vor fi încasate de la primăriile înstărite (cu bază fiscală superioară), restul fiind acoperit prin transferuri de la bugetul central de stat. În vederea gestionării acestor resurse Fondul de susținere a teritoriului, direcțiile raionale de finanțe vor fi organizate pe 2 tipuri de autorități: secția finanțe (subdiviziune a consiliului raional) și direcția finanțe (serviciu desconcentrat a Ministerului Finanțelor), asigurând astfel procesul de efectuare a transferurilor către bugetele locale. Fondul va opera astfel: veniturile colectate de la primăriile înstărite în mărime de 50% din suma care depășește 120% din media pe țară vor fi colectate și direcționate spre primăriile veniturile cărora nu ating 90% din media pe țară.

5. Crearea condițiilor de stimulare a inițiativelor locale.

Noul sistem de finanțe locale va separa în mod categoric veniturile fiscale de cele nefiscale, venituri care sunt incluse la calcularea transferurilor generale și venituri care nu sunt incluse. Astfel, autoritățile publice locale vor fi încurajate să-și crească calitatea și performanța de gestionare a serviciilor și bunurilor pe care le dețin, stimulându-se inițiativa locală și competența profesională. Noua lege pregătește terenul pentru adoptarea unui nou cadru legislativ de gestionare și dezvoltare a proprietăților municipale, dezvoltarea pieței obligațiilor municipale, introducerea unor politici de menținere a calității serviciilor publice, creșterea responsabilității locale și a calității politicilor cu caracter local. Totodată, acest sistem va diminua relația de dependență și clientelism între anumite autorități locale și administrația de stat. Această abordare va întări autonomia locală considerabil.

6. Protejarea autonomiei financiare locale de interferența altor autorități publice.

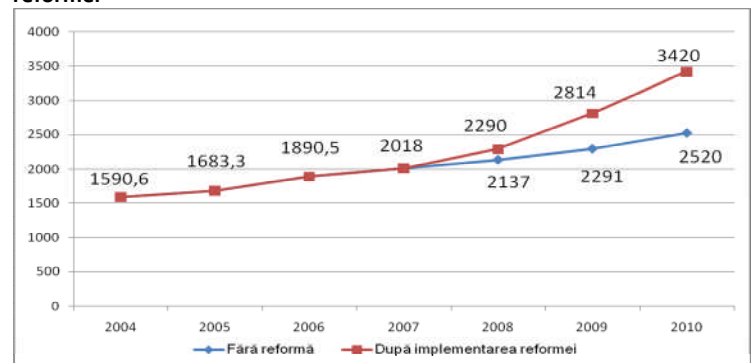
Nici un nivel administrativ nu poate influența structura veniturilor acumulate de către alte nivele administrative. Transferurile generale reprezintă o formă simplă și ușor de gestionat de către autoritățile locale, transparentă și echitabilă, prin care pot fi echilibrate

potențialele diferite ale autorităților publice locale de ambele niveluri. Pe de altă parte, transferurile oferă posibilități de stimulare a inițiativei locale și a dezvoltării locale. Echilibrarea bugetară se va realiza prin mecanismul de transferuri cu destinație generală din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale. Inovația constă în faptul că în baza formulelor de calcul stipulate în lege, fiecare unitate administrativ-teritorială va putea independent să-și calculeze mărimea transferurilor. Iar efectuarea transferurilor va fi o procedură tehnică și nu un element de negociere între autoritățile publice locale de nivelul I, II și cel central. Lucrul acesta va sigura independența autorităților publice locale de orice nivel față de autoritățile publice de nivelul superior.

7. Predictii foarte favorabile pentru următorii ani în cazul adoptării urgente a legii finanțelor publice locale.

Autorii estimează că, deja în următorii 2-3 ani, autoritățile locale din RM vor înregistra o creștere esențială a veniturilor nefiscale proprii. Estimăm că această creștere ar putea înregistra circa 900 mln lei, suplimentar la creșterea de 500 mln lei, dacă va fi păstrat sistemul actual. Este evident că noul sistem va reprezenta un stimul indirect asupra creșterii inițiativei private, consolidarea parteneriatului public – privat, intensificarea popularității proiectelor de infrastructură locală și, nu în ultimul rând, sporierea calității serviciilor publice locale. În doar 3 ani de zile, câștigul net de pe urma implementării noului sistem de finanțe publice locale ar fi de 1 mlrd lei.

Fig.No.5 Modificarea fluxurilor financiare la nivel local după implementarea reformei⁹



Sursa: Ministerul finanțelor, Evoluția bugetului public național pe anii 2004-2007 și estimările experților IDIS Viitorul

Pentru a stimula autoritățile publice locale este extrem de important ca veniturile din gestionarea proprietății, din prestarea serviciilor, taxele locale și alte încasări nefiscale să nu intre în sistemul de calculare a transferurilor generale. Includerea lor nu se justifică nici economic, nici sub aspectul echității și stimulării inițiativei locale. În cazul în care se va insista, totuși, pe includerea veniturilor nefiscale în sistemul de calculare a transferurilor generale, toată reforma s-ar transforma în conservarea vechiului sistem sub un ambalaj înnoit.

8. Delegarea competențelor către autorități publice locale exclusiv în condițiile egalității părților, acoperirii integrale a costurilor și protecției juridice a autonomiei locale.

Orice competență delegată de la nivel central la nivel local va fi transmisă împreună cu mecanismul de finanțare stipulat în legea finanțelor publice locale. Orice relație dintre autoritățile publice locale și centrale sunt reglementate strict prin lege. Astfel pentru fiecare competență delegată, există un articol separat în legea finanțelor publice locale, care prevede modul de finanțare a lor. Legea va oferi un cadru legal, transparent și

⁹ În calcul au fost luate toate veniturile care vor fi acordate autorităților publice locale. Pentru anii 2004-2007 au fost luate în calcul toate aceste venituri indiferent de faptul la care nivel se colectează.

procedural corect asupra modului în care se negociază mecanismele de transferuri pentru acoperirea costurilor legate de competențele delegate. Legea va stipula exact modalitatea de stabilire a volumului de transferuri și metoda de redistribuire, în conformitate cu standardele de calitate și criteriile de echitate, formulate prin politici la nivel național. În acest fel, statul va asigura prevenirea unor crize sociale, oferind temeuri legislative pentru autorități locale și organizații publice să-și gestioneze în mod competitiv interesele.

9.Deschiderea accesului autorităților locale spre piata de capital.

Datorită stabilității asigurate prin lege a bazei fiscale și a veniturilor proprii, precum și datorită modalității inovatoare de prevăzute în legislație, autoritățile locale vor putea atrage împrumuturi de pe piața de financiară pentru investiții capitale. Conform prevederilor legii autoritățile publice locale v-or avea posibilitatea să atragă sub formă de împrumut până la 700 mln. lei (conform situației din 2007-2008). Formarea bazei financiare proprii, dar și crearea condițiilor de contractare a împrumuturilor va spori responsabilitatea și inițiativa locală. În acest fel, legislația va permite autorităților locale să fie privite drept parteneri credibili, stabili și cu pondere de către businessul privat, acesta având posibilitatea de a se implica mai activ în dezvoltarea unor servicii de interes local, în cadrul parteneriatelor public-private.

Modelul IDIS de reformare a sistemului finanțele publice locale în Republica Moldova

În viziunea noastră, viitorul sistem al finanțelor publice locale din RM trebuie să conțină următoarele elemente de bază:

Autoritățile publice locale trebuie să dispune de **venituri proprii**, mărimea și **mecanismul de alocare a cărora este clar stipulată în lege.**

Toate veniturile autorităților publice locale pot fi clasificate în 5 grupe distincte;

Venituri fiscale, care formează Baza Fiscală Locală (BFL);

Transferuri Generale (TG), prin intermediul cărora va avea loc echilibrarea bugetelor locale;

Venituri nefiscale, care au drept scop stimularea inițiativelor la nivel local (VnF);

Taxa Rutieră (TR), care va fi utilizată exclusiv pentru drumuri;

Venituri Speciale (VS) formate din Fonduri și Mijloace speciale ale instituțiilor publice din cadrul uniții administrativ-teritoriale.

Tabel No.2 Structura veniturilor publice locale și repartizarea lor pe nivele administrative în urma reformei² (mln lei)

Venitul local	Primării (fără mun. Chișinău)	Mun. Chișinău	Raioane	UTA Găgăuză	TOTAL
1.Venituri fiscale locale	525,7	675,2	130,1	45	1.376
1.1. Impozitul pe venit a persoanelor fizice	310	650	130	10	1.100
1.2. Impozitul pe bunuri imobiliare	215	25	0	0	240
1.3. Impozitul privat	0,65	0,2	0,1	0,05	1
1.4. Taxa pe valoarea	0	0	0	25	25

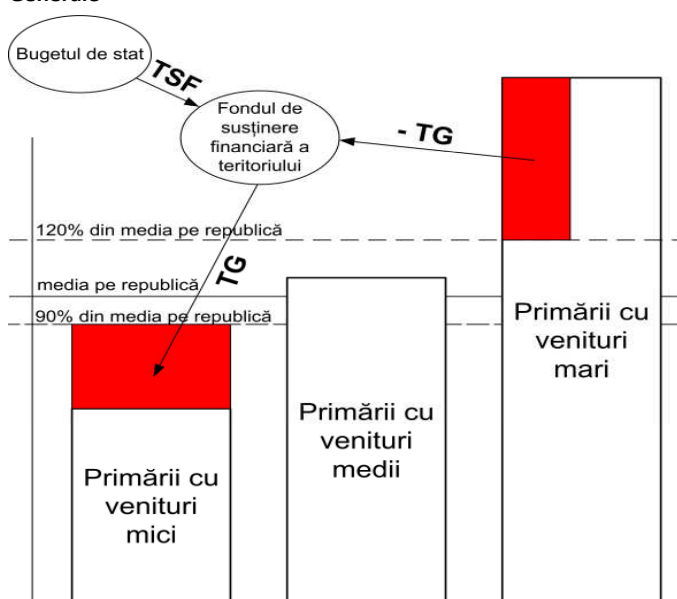
adăugată					
1.5. Accize	0	0	0	10	10
2.Transferuri Generale	230	-200	70	10	110
3. Venituri nefiscale locale ¹	122	117	3	0	242
3.1. Taxele locale	40	70	0	0	110
3.2. Venituri din gestionarea proprietății publice locale	50	30	0	0	80
3.3. Venituri din licențiere și prestarea serviciilor	20	10	0	0	30
3.4. Taxa pentru resurse naturale	12	7	3	0	22
4.Taxa pentru drumuri	0	25	32,5	2,5	60
5. Venituri speciale	142	51,5	33,5	4	230
5.1. Fonduri speciale	70	14,5	16	1,5	102
5.2. Mijloace speciale	72	37	17,5	2,5	128
TOTAL	1019,7	668,7	266,1	61,5	2.018

1. Situația din 2007, calculele în baza bugetului de stat pentru 2007

2. Estimări în baza rezultatelor din 2005.

Baza fiscală locală (BFL) împreună cu Transferurile Generale (TG) sunt veniturile care asigură o stabilitate sistemului și echitate pentru toate unitățile administrativ-teritoriale. Transferurile Generale sunt o modalitate de redistribuire a veniturilor la nivel local de la unitățile administrativ-teritoriale cu Bază fiscală locală ridicată spre cele cu Bază fiscală locală redusă (vezi fig.1).

Figura No.5 Echilibrarea bugetelor locale prin intermediul Transferurilor Generale



Pentru a evita intervenția factorului subiectiv la determinarea TG, toate calculele se vor efectua în baza rezultatelor obținute. Altfel spus, la

elaborarea bugetului pentru anul următor se va lua în calcul rezultatele obținute de facto în anul precedent. Elementul de baza la calcularea TG o servește baza fiscală locală medie pe țară pe cap de locuitor. Baza fiscală locală medie se calculează atât pentru primării, cât și pentru raioane. Baza fiscală locală este formată din următoarele elemente:

Tab. No.3 Structura bazei fiscale în sistemul administrării publice locale

	Primării	Mun. Chișinău	Raioane	UTA Găgăuză
IVPF – impozitul pe venit a persoanelor fizice	70%	100%	30%	30%
IBI – impozitul pe bunuri imobiliare	100%	100%	0%	0%
IP – impozitul privat (după apartenență)	100%	100%	100%	100%
TVA – taxa pe valoarea adăugată	0%	10%	10%	100%
A – accize	0%	0%	0%	100%

k – este cota de impozit care rămâne la unitatea administrativ-teritorială dată. Spre exemplu TVA în UTA Găgăuzia rămâne la nivel de 100% pentru restul unităților administrativ-teritoriale 10%

P – este numărul populației din unitatea administrativ-teritorială dată.

\sum_1^{898} - suma veniturilor colectate în cele 898 unități administrativ-teritoriale de nivelul I

\overline{BFL}_p - media națională a bazei fiscale locale pe cap de locuitori pentru primării este formată din totalitatea veniturilor obținute în anul de referință de la impozitul pe venit a persoanelor fizice care revint primăriilor, impozitul pe bunuri imobiliare, impozitul privat care revine primăriilor și împărțit la numărul populației. Formula de calcul se prezintă astfel:

$$\overline{BFL}_p = \frac{0,7 \times \sum_1^{898} IVPF_i + \sum_1^{898} IBI_i + \sum_1^{898} IP_i}{P}$$

La elaborarea bugetului pentru 2008, primăriile vor calcula \overline{BFL}_p (baza fiscală medie pe cap de locuitor pentru primării) în baza rezultatelor obținute în anul 2006. Astfel formula de calcul se prezintă astfel:

$$\overline{BFL}_p = \frac{0,7 \times 1.039.300.000 + 238.600.000 + 1.064.000}{3.589.300} = 269,46 \text{ lei}$$

Deci în 2006 veniturile fiscale proprii în media pentru primării au constituit 269,46 lei. Această mărime va fi luată în calcul la determinarea Transferurilor Generale.

Pentru raioane, inclusiv Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuză, la calcularea bazei fiscale medii pe cap de locuitor se iau în considerație impozitul pe venit a persoanelor juridice în partea ce ține de raioane, taxa pe valoarea adăugată în cotele stabilite de legislație, impozitul privat, accizele în cazurile stabilite de legislație care se împart la numărul populației.

Formula de calcul va fi:

$$\overline{BFM}_r = \frac{0,3 \times \sum_1^{898} IVPF_i + \sum_1^{898} k_i \times TVA_i + \sum_1^{898} k_i \times A_i + \sum_1^{898} IP_i}{P}$$

Pentru raioane calculele se efectuează analogic cu primăriile și vom avea:

$$\overline{BFM}_r = \frac{0,3 \times 1.039.300.000 + 0,1 \times 2.005.000.000 + 25.000.000 + 8.000.000 + 1.000.000}{3.589.300} = 152,20$$

spus baza fiscală locală medie pentru raioane în 2006 a constituit 152,2 lei.

Specificul calculilor la raioane este ca TVA este diferențiată. UTA Găgăuză va primi 100% din TVA iar restul unităților administrativ teritoriale 10%. De asemenea UTA Găgăuză va primi 100% din Accize la mărfurile produse pe teritoriul UTAG, restul unităților administrativ teritoriale 0%. Din acest motiv, în formulă este inclus indicatorul k_i care arată ce cotă din impozitul respectiv revine în fiecare caz aparte.

Fiecarei unități administrativ teritoriale prin lege îi va fi asigurată 90% din baza fiscală locală medie pe republică. Altfel fiecare localitate în care baza fiscală locală pe cap de locuitor este mai mică decât 90% din media pe republică va beneficia de transferuri generale în volumul care va acoperi această diferență. Formula de calcul,

Pentru primării va fi:

$$TG_p = 0,9 \times \overline{BFL}_p \times P - (0,7 \times IVPF + IBI + IP)$$

Primăria Aluatul (raionul Taraclia) în anul 2006 a obținut din veniturile fiscale proprii 26.430 lei având o populație de 1.144 locuitori. Deci venitul mediu pe cap de locuitor a fost de 23,1 lei cea ce este de 11,7 ori mai puțin decât media pe republică.

Prin intermediul Transferurilor Generale statul va asigura Primăria Aluatul cu venituri fiscale proprii în proporție de 90% din media pe republică.

$$TG_{Aluatul} = 0,9 \times 269,46 \times 1.144 - (0,7 \times 15.900 + 15.300 + 0) = 242,54 \times 1.144 - 26.430 = 277.465 - 26.430 = 251.035 \text{ lei}$$

Astfel pe lângă veniturile fiscale proprii de 26,4 mii lei primăria Aluatul va beneficia de peste 251 mii lei Transferuri Generale, venituri care îi vor echilibră bugetul local. În afară de aceste venituri primăria aluatul mai colectează anual Venituri nefiscale în mărime de circa 30 mii lei (10 mii lei din taxele locale și 20 mii lei din administrarea proprietății publice locale).

Astfel pentru executarea competențelor proprii primăria Aluatul va avea un buget de circa 280 mii lei anual, pe care îl va utiliza pentru soluționarea problemelor de interes local. În prezent bugetul local este de 160 mii lei (bugetul primăriei minus cheltuielile pentru educație).

Pentru raioane:

$$TG_r = 0,9 \times \overline{BFL}_r \times P - (0,3 \times IVPF + 0,1 \times TVA + IP)$$

Pentru UTAG în cazul dacă baza fiscală locală este mai mică de 90%:

$$TG_{UTAG} = 0,9 \times \overline{BFL}_r \times P - (0,3 \times IVPF + TVA + A + IP)$$

În cazul când baza fiscală locală pe cap de locuitor este mai mare de 90% din media pe republică, însă nu depășește 120%, atunci aceste unități administrativ-teritoriale nu vor primi transferuri, dar nici nu vor efectua transferuri în Fondul de susținere financiară a teritoriului.

În cazul când o unitate administrativ teritorială are o bază fiscală locală pe cap de locuitor mai mare decât 120% din media pe republică, atunci această unitate din suma care depășește 120% va transfera în Fondul de susținere financiară a teritoriului 50%. Formula de calcul,

Pentru primării va fi:

$$-TG_p = 0,5 \times ((0,7 \times IVPF + IBI + IP) - 1,2 \times \overline{BFL}_p \times P) \quad \text{3. Crearea Fondului de susținere financiară a teritoriului.}$$

Pentru raioane:

$$-TG_r = 0,5 \times ((0,3 \times IVPF + 0,1 \times TVA + IP) - 1,2 \times \overline{BFL}_r \times P_r) \quad \text{4. Reformarea direcțiilor raionale de finanțe.}$$

Pentru UTA Găgăuză în cazul când veniturile lor depășesc 120% din media pe republică:

$$-TG_{UTAG} = 0,5 \times ((0,3 \times IVPJ + TVA + A + IP) - 1,2 \times \overline{BFL}_t \times P_t) \quad \text{5. Planificarea viitoarei etape a descentralizării finanțelor publice locale.}$$

Primăria Alexanderfield (raionul Cahul) a obținut în anul 2006 venituri fiscale proprii în mărime de 680 mii lei. La o populație de 1.451 locuitor această sumă reprezintă 468,64 lei pe cap de locuitor cea ce este de 1,7 ori mai mult decât media pe republică. Veniturile de până la 120% din media pe republică rămân în totalitate la primărie, iar ce depășește 120% în proporție de 50% merg în Fondul de susținere financiară a teritoriului.

$$-TG_{Alexanderfield} = 0,5 \times ((0,7 \times 350.000 + 435.000 + 0) - 1,2 \times 269,46 \times 1.451) = 0,5 \times (680.000 - 470.000) = 105.000 \text{ lei}$$

Pentru Alexanderfield Transferurile negative în 2008 vor fi de 105 mii lei, bani care prin Intermediul Fondului de Susținere Financiară a Teritoriului vor merge la primăriile sărace.

Veniturile fiscale care vor rămâne în primărie vor fi de 575 mii lei. Pe lângă aceste venituri primăria Alexanderfield dispune de venituri nefiscale în mărime de 75 mii lei (taxele locale 25 mii lei, venituri din gestionarea proprietății 50 mii lei).

Bugetul propri al primăriei va fi de 650 mii lei, bani destinați pentru soluționarea problemelor de interes local. În prezent bugetul local este de 250 mii lei.

Pentru mun. Chișinău Transferurile Generale se vor calcula de 2 ori utilizând ambele formule: o dată ca pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I și o dată ca pentru nivelul II.

Recomandări:

1. Adoptarea neîntârziată a legii finanțelor publice locale. Legea trebuie să fie supusă dezbaterilor legislative și adoptată în 2 lecturi pînă la finele lunii iulie. În caz contrar, chiar dacă legea ar putea fi adoptată în 2007, implementarea acesteia va fi posibilă abia din 2009, ceea ce va afecta dramatic tot cadrul legislativ, adoptat cu atîta efort în 2005-2006. Concomitent, autoritățile naționale vor definitiva concepția națională privind descentralizarea fiscală.

2. Informare publică asupra noului sistem de finanțe publice locale.

Ministerul administrației publice locale trebuie să inițieze imediat consultări cu actorii sistemului de administrare publică (asociații profesionale, autorități locale și sub-naționale raionale, societatea civilă, donatori externi, organizații internaționale care monitorizează implementarea angajamentelor RM în materie de guvernare locală) cu scopul de a pregăti adoptarea acestei legi. Acțiuni energice trebuie să fie planificate și implementate în vederea instruirii și informării noilor aleși locali asupra viitorului proces bugetar, și planificarea bugetară, în condiții legislative noi. Mediatizarea procesului de adoptare și implementare a noii legislații trebuie să creeze un cadru național pentru dezbateri publice, cicluri de emisiuni dedicate subiectelor legate de gestionarea financiară a comunităților locale, prezentarea acțiunilor și viziunii, în ansamblu, oportunitățile pe care le creează noul sistem pentru dezvoltarea locală în RM.

5. Planificarea viitoarei etape a descentralizării finanțelor publice locale.

Odată cu implementarea noii legi a finanțelor locale, care reglementează doar veniturile și cheltuielile proprii ale autorităților publice locale este imperativ necesar de a determina condițiile unei reforme a sistemului de finanțare a serviciilor delegate. Pentru fiecare serviciu delegat (educație, protecția socială în cazuri speciale, investiții capitale în sistemul energetic, etc), Guvernul este obligat să constituie grupuri specializate de lucru pentru elaborarea, testarea și reglementarea mecanismelor de finanțare a fiecărei competențe delegate în parte. În mod prioritar, Ministerul Finanțelor în tandem cu Ministerul Educației și Ministerul Administrației publice locale trebuie să elaboreze un mecanism de finanțare a educației, care acoperă circa 75-80% din totalul cheltuielilor pentru competențele delegate astăzi autorităților locale (ori, circa 2 mld lei).

6. Crearea condițiilor de acces la piața de capital. Noua lege a finanțelor publice locale crează premise sănătoase pentru accesarea unor importante resurse financiare private și publice în scopul dezvoltării infrastructurilor locale. În acest scop, Guvernul RM trebuie să elaboreze și să perfecționeze legislația privind piața de capital (obligațiunile municipale, diversificarea garanțiilor publice, delimitarea clară a domeniului public și privat).

7. Întărirea capacităților instituționale la nivel local. Descentralizarea finanțelor publice locale va spori independența și responsabilitatea autorităților locale la elaborarea și gestionarea autonomă a propriilor resurse. Autoritățile locale nu vor mai putea acuza alte autorități de propria ineficiență și inacțiune. După dispariția actualelor normative de cheltuieli locale, stabilite de către Ministerul Finanțelor, ca și anulara procedurii de „negociere” a veniturilor dintre primării și direcțiile raionale de finanțe, autoritățile locale vor fi singurele instituții responsabile de procesul bugetar la nivel local. În această situație, autoritățile locale din RM vor simți nevoia unui vast suport metodologic și de asistență tehnică, pentru ca să răspundă noilor provocări și efecte ale reformei.



Realizarea studiului este susținută de Fundația Eurasia, Reprezentanța din Moldova, în cadrul programului *Participarea cetățenilor la buna guvernare*, cu resursele financiare ale Agenției Suedeze pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională (Sida/Asdi) și Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Conținutul acestei publicații nu reflectă în mod necesar opiniile oficiale a organizațiilor donator.

Policy Brief reprezintă un buletin periodic al IDIS „Viitorul”, distribuindu-se gratuit prin e-mail și hard-copy. Pentru a fi inclus în lista de distribuire, vă rugăm să contactați persoana responsabilă de editare și logistică al IDIS Viitorul, Mihail Șalvir. e-mail: mshalvir@gmail.com
 Responsabil: Veaceslav Ioniță (vi@moldova.org). Telefon: (22-71-30)
 Site-ul la care puteți găsi și alte publicații ale IDIS: www.viitorul.org