



# Bugete locale transparente pentru municipalități eficiente

*Mihail MANOLI*

*doctor în științe economice*



**INEKO**

Institute for Economic and Social Reforms

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

# Bugete locale transparente pentru municipalități eficiente

***Mihail MANOLI****doctor în științe economice*

Raportul este un produs al inițiativei „Susținerea democrației, a independenței și transparenței instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova”. Inițiativa este implementată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în parteneriat cu Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO) și este susținută financiar de Programul de Asistență Oficială pentru Dezvoltare al Republicii Slovace (SlovakAid). Inițiativa are ca scop informarea publicului despre dezvoltarea democrației și independența instituțiilor-cheie ale statului, precum și îmbunătățirea transparenței și a stabilității financiare a autorităților publice locale și a întreprinderilor cu capital public din Republica Moldova.

Opiniile reflectate în prezentul raport aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale INEKO și SlovakAid.



[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

**INEKO**

Institute for Economic and Social Reforms



**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și proeuropene. IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

**Institutul pentru Reforme Economice și Sociale (INEKO)** este o organizație non-guvernamentală din Slovacia, creată în sprijinul reformelor economice și sociale care au scopul de a elimina barierele din calea dezvoltării pozitive pe termen lung a economiei și a societății slovace.

**Asistența oficială pentru dezvoltare oferită de Republica Slovacia** reprezintă un instrument intrinsec al politicii externe a Slovaciei, care, într-o mare măsură, conturează relațiile Slovaciei cu toți beneficiarii asistenței, precum și cu organizațiile internaționale relevante. Angajându-se în procesul de îndeplinire a Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului, Slovacia și-a asumat responsabilitatea pentru dezvoltarea globală și susține eforturile de reducere a sărăciei depuse de țările în curs de dezvoltare în vederea promovării dezvoltării durabile a acestora.

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

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

**Adresa de contact:**

Chișinău, Iacob Hâncu 10/1, MD-2005, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

# LISTA DE ACRONIME

|               |  |
|---------------|--|
| <b>APC</b>    | Administrație publică centrală   |
| <b>APL</b>    | Administrația publică locală   |
| <b>APL I</b>  | Administrația publică locală de nivelul întâi (sate, comune, orașe)              |
| <b>APL II</b> | Administrația publică locală de nivelul doi (raioane, mun. Chișinău, mun. Bălți) |
| <b>BPN</b>    | Bugetul Public Național  |
| <b>BS</b>     | Bugetul de Stat  |
| <b>BUAT</b>   | Bugetul unității administrativ-teritoriale                                       |
| <b>CEAL</b>   | Carta europeană a autonomiei locale  |
| <b>CF</b>     | Codul fiscal   |
| <b>CBTM</b>   | Cadrul bugetar pe termen mediu   |
| <b>FEB</b>    | Fondul de echilibrare a BUAT   |
| <b>FMI</b>    | Fondul Monetar Internațional   |
| <b>FPL</b>    | Finanțele publice locale   |
| <b>GFS</b>    | Statisticile Financiare Guvernamentale   |
| <b>LFPL</b>   | Legea privind finanțele publice locale   |
| <b>MFPL</b>   | Managementul finanțelor publice locale   |
| <b>OCDE</b>   | Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică                             |
| <b>PIB</b>    | Produsul Intern Brut   |
| <b>SND</b>    | Strategia Națională de Descentralizare   |
| <b>UAT</b>    | Unitate administrativ-teritorială  |
| <b>UE</b>     | Uniunea Europeană  |
| <b>UTA</b>    | Unitate teritorială-autonomă   |
| <b>DG</b>     | Transferurile cu destinație generală   |
| <b>TDS</b>    | Transferuri cu destinație specială   |

# Structura sistemului bugetar național

Analiza bugetelor locale din Republica Moldova a fost evaluată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” cu suportul Institutului pentru Reforme Economice și Sociale (INEKO), în cadrul inițiativei „Susținerea democrației, a independenței și transparenței instituțiilor publice-cheie din Republica Moldova”. Inițiativa este implementată de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în parteneriat cu Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO) și este susținută financiar de Programul de Asistență Oficială pentru Dezvoltare al Republicii Slovace (SlovakAid). Inițiativa are ca scop informarea publicului despre dezvoltarea democrației și independența instituțiilor-cheie ale statului, precum și îmbunătățirea transparenței și a stabilității financiare a autorităților publice locale și a întreprinderilor cu capital public din Republica Moldova. Transparența bugetară a autorităților publice locale poate fi accesată pe portalul de date deschise [www.localbudgets.viitorul.org](http://www.localbudgets.viitorul.org).

**Bugetul de stat concentrează peste 63,49% din resursele bugetare ale țării.** În 2019 peste 57,8% din veniturile bugetului de stat au fost destinate transferurilor spre alte componente ale bugetului public național. Cea mai importantă cotă a transferurilor de la bugetul de stat este destinată bugetelor locale, circa 53,37% (Tabelul 1).

**Tabelul 1.** *Dinamica transferurilor de la bugetul de stat la bugetele componente a bugetului public național*

| Indicatori/Ani   | 2017     | 2018     | 2019     | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|--|----------|----------|----------|--------------------------|--------------------------|
| Bugetul de stat, mil. lei  | 33 947,4 | 36 432,7 | 39 967,9 | x                        | x                        |
| Total transferuri din bugetul de stat, mil. lei                      | 18 086,5 | 19 755,5 | 23 098,9 | x                        | x                        |
| Pondere transferurilor de la BS la bugetele, componente a BNP, %     | 53,28    | 54,20    | 57,80    | 101,73                   | 106,64                   |
| BUAT, mil. lei   | 9 552,5  | 10 357,3 | 12 328,2 | x                        | x                        |
| Din 100,0% transferuri, ponderea transferurilor de la BS la BUAT, %  | 52,82    | 52,43    | 53,37    | 99,26                    | 101,79                   |
| BASS, mil. lei   | 5 941,0  | 6 670,2  | 7 957,0  | x                        | x                        |
| Din 100,0% transferuri, ponderea transferurilor de la BS la BASS, %  | 32,85    | 33,76    | 34,45    | 102,77                   | 102,04                   |
| BAOAM, mil. lei  | 2 593,0  | 2 728,0  | 2 813,7  | x                        | x                        |
| Din 100,0% transferuri, ponderea transferurilor de la BS la BAOAM, % | 14,33    | 13,81    | 12,18    | 96,37                    | 88,20                    |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor

**Tabelul 2. Bugetele locale agregate la nivel național 2017-2019, mil.lei**

| Indicator  | 2017            |                 | 2018             |                  | 2019             |                  |
|--|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|  | Aprobat         | Executat        | Aprobat          | Executat         | Aprobat          | Executat         |
| <b>Venituri</b>  | <b>12 049,0</b> | <b>13 461,5</b> | <b>13 814,0</b>  | <b>146 83,6</b>  | <b>15 140,6</b>  | <b>16 724,4</b>  |
| <b>Impozite și taxe</b>  | <b>3 113,1</b>  | <b>3 274,3</b>  | <b>3 360,6</b>   | <b>3 602,2</b>   | <b>3 393,43</b>  | <b>3 637,1</b>   |
| Impozite venit   | 1 984,5         | 2 181,4         | 2 277,8          | 2 472,8          | 2 271,4          | 2 474,9          |
| Impozite pe bunurile imobiliare  | 419,8           | 500,9           | 485,0            | 514,2            | 504,63           | 529,2            |
| Impozite și taxe pe mărfuri și servicii                                    | 708,8           | 548,3           | 597,8            | 615,2            | 617,4            | 633,0            |
| <b>Granturi primite</b>  | <b>5,0</b>      | <b>15,9</b>     | <b>9,95</b>      | <b>51,98</b>     | <b>12,9</b>      | <b>62,2</b>      |
| Granturi primite de la guvernele altor state                               | 1,4             | 3,1             | 3,6              | 10,78            | -                | 13,4             |
| Granturi primite de la organizațiile internaționale                        | 3,6             | 12,8            | 6,31             | 41,2             | 12,9             | 48,8             |
| <b>Alte venituri</b>   | <b>533,1</b>    | <b>618,8</b>    | <b>568,11</b>    | <b>672,08</b>    | <b>611,21</b>    | <b>697,13</b>    |
| Venituri din proprietate   | 97,8            | 105,2           | 107,36           | 108,69           | 112,04           | 127,3            |
| Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor                            | 359,6           | 380,3           | 396,83           | 425,75           | 442,76           | 451,6            |
| Amenzi și sancțiuni  | 17,2            | 7,6             | 6,49             | 2,49             | 2,38             | 2,62             |
| Donații voluntare  | 44,3            | 106,2           | 43,38            | 117,69           | 38,1             | 95,81            |
| Alte venituri și venituri neidentificate                                   | 14,2            | 19,5            | 14,05            | 17,46            | 15,93            | 19,8             |
| <b>Transferuri primite în cadrul BPN</b>                                   | <b>8 397,8</b>  | <b>9 552,5</b>  | <b>9 875,3</b>   | <b>10 357,3</b>  | <b>11 123,0</b>  | <b>12 328,2</b>  |
| Transferuri primite în cadrul BPN  | 8 397,8         | 9 552,5         | 9 875,3          | 10 357,3         | 11 123,0         | 12 328,2         |
| <b>Cheltuieli și active nefinanciare conform clasificăției funcționale</b> | <b>12 416,7</b> | <b>13 274,6</b> | <b>12 891,17</b> | <b>13 363,87</b> | <b>15 395,53</b> | <b>16 937,46</b> |
| Servicii de stat cu destinație generală                                    | 1 381,6         | 1 242,7         | 1 366,74         | 1 228,16         | 1 681,85         | 1 422,87         |
| Apărare națională  | 10,6            | 10,8            | 9,5              | 8,9              | 12,8             | 12,74            |

| Indicator   | 2017    |          | 2018     |          | 2019     |          |
|---|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | Aprobat | Executat | Aprobat  | Executat | Aprobat  | Executat |
| Ordine publică și securitate națională                    | 10,1    | 20,4     | 8,94     | 17,03    | 11,94    | 17,61    |
| Servicii în domeniul economiei                            | 1 147,3 | 1 356,3  | 1 248,16 | 1 455,19 | 1 529,09 | 1 785,9  |
| Protecția mediului  | 46,1    | 54,5     | 19,24    | 35,60    | 16,67    | 37,60    |
| Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale | 772,5   | 1 140,2  | 1 168,21 | 1 351,55 | 1 209,38 | 1 477,71 |
| Ocrotirea sănătății                                       | 102,0   | 141,3    | 113,48   | 153,27   | 152,65   | 173,1    |
| Cultură, sport, tineret, culte și odihnă                  | 784,7   | 836,3    | 817,38   | 919,96   | 1031,51  | 1 238,64 |
| Învățământ  | 7 132,7 | 7 468,9  | 7 179,7  | 7 255,9  | 8 558,3  | 9 567,3  |
| Protecție socială   | 1 029,1 | 1 003,2  | 959,85   | 938,31   | 1 191,38 | 1 213,7  |

**Sursa:** Ministerul Finanțelor

Pentru anii 2017-2019, nivelul de neîndeplinire a datelor planificate în bugetul local, pe partea de cheltuieli, a fost înregistrat în cazul cheltuielilor legate de „Servicii de stat cu destinație generală” (2017 – 89,95%; 2018 – 89,87%; 2019 – 84,6%, din obiectivul aprobat). Cheltuielile în cadrul poziției „Ordine publică și securitate națională”, în comparație cu nivelul lor aprobat, au înregistrat o executare de 201,98% (2017), 190,49% (2018) și 147,48% (2019).

**Veniturile bugetelor locale consolidate au înregistrat creștere în perioada anilor 2017-2019. După o creștere în anul 2018 de 9,07% în termeni nominali, sau cu 5,9% în termeni reali, veniturile au crescut și în anul 2019 – 12,67% în termeni nominali sau 8,79% în termeni reali (Tabelul 3).**

**Contribuția veniturilor proprii la creșterea bugetului local consolidate, pe perioada 2017-2019 este nesemnificativă.** Contribuția veniturilor proprii la creșterea veniturilor totale pe raioane este și mai joasă, de doar 1,2 p.p. și destul de aproape cu cea din UTA Găgăuzia (1,7 p.p.), în timp ce pentru municipiile Chișinău și Bălți acestea sunt considerabil mai mari, respectiv 4,5 p.p. și 3,7 p.p. Cea mai pronunțată diferență pe sursele proprii se observă pe impozitele pe proprietate și taxe locale, care au o contribuție cu mult mai importantă în mun. Chișinău și Bălți, decât pentru raioane și UTA Găgăuzia.

**Veniturile din surse proprii, pentru anii 2017-2019 constituie de la 8,82% în 2017, 10,56% în 2018 până la 9,35% în 2019 din veniturile bugetelor locale consolidate, cu o evoluție ușor descendentă (Tabelul 3).** În categoria veniturilor din surse proprii au fost incluse: venituri din impozite pe proprietate; venituri din servicii și plăți administrative; venituri din patenta întreprinzător; venituri din taxe locale; venituri din resurse naturale; venituri din proprietate; și alte venituri.

Ponderea veniturilor proprii în veniturile totale ale unităților administrativ teritoriale de nivelul doi pentru raioane și UTA Găgăuzia sunt mai joase decât în mun. Chișinău și Bălți. Astfel, ponderea acestora în raioane este de 8,6% și 8,4% pentru UTA Găgăuzia, iar în mun. Chișinău 16% și Bălți, de 14,7%. Creșterea veniturilor proprii în bugetului local consolidat în 2018 față de 2016 este de 20,5%, puțin sub rata generală de creștere, însă semnificativ sub rata de creștere a veniturilor din transferuri de la bugetul de stat (25,3%). Astfel, sursele din care sunt constituite veniturile proprii ale bugetelor locale nu pot asigura o creștere care ar exclude creșterea ponderii transferurilor.

**Tabelul 3. Indicatorii-cheie a veniturilor bugetului local consolidat**

| Indicatori/Anii                      | 2017     | 2018      | 2019      |
|--------------------------------------|----------|-----------|-----------|
| Venituri (mil. lei, nominal)         | 13 461,5 | 14 683, 6 | 16 724, 4 |
| Venituri proprii (mil. lei, nominal) | 1 187,0  | 1 550,8   | 1 564,7   |
| Venituri proprii (% din total)       | 8,82     | 10,56     | 9,35      |
| Venituri pe cap de locuitor (lei)    | 3 791    | 4 139     | 4 721     |
| Indicele prețurilor de consum        | 106,6    | 103,0     | 104,84    |
| Deflator                             | 100,0    | 103,0     | 107,84    |
| Venituri (mil. lei, real)            | 13 461,5 | 14255,9   | 15 508,5  |
| Rata de creștere (nominal, %)        | -        | 9,07      | 12,67     |
| Rata de creștere (real, %)           | -        | 5,90      | 8,79      |
| Populația prezentă (mii)             | 3 550,9  | 3 547,5   | 3 542,7   |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor și BNS

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



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

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

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

- ✓ bugetul central al UTA cu statut juridic special, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența UTA cu statut juridic special conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
- ✓ bugetele locale: bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special.

**Bugetul municipiului Bălți** se constituie din:

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

**Bugetul municipiului Chișinău** cuprinde:

- ✓ bugetul municipal, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor necesare exercitării funcțiilor ce sunt în competența municipiului conform legislației și a funcțiilor suplimentare delegate de Guvern;
- ✓ bugetele locale: bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor din componența municipiului Chișinău. Parametrii de bază care caracterizează structura bugetului local sunt: veniturile, cheltuielile, activele nefinanciare, activele financiare, datoriile și modificarea soldului de mijloace bănești.

# Evoluția bugetelor locale

În prezent, cu referire la bugetele locale, în Republica Moldova există două sisteme bugetare, apărute ca rezultat al conflictului anilor 2000 dintre puterea centrală și cea locală. Un sistem funcționează în UTA Găgăuzia și altul pentru restul țării. Autoritățile locale din UTA Găgăuzia nu participă la sistemul de formare a Fondului de Susținere Financiară a unităților administrativ-teritoriale (FSF), în schimb UTA Găgăuzia reține practic toate impozitele și taxele de stat colectate pe teritoriul acesteia. De asemenea, autoritățile din UTA Găgăuzia beneficiază fără restricții de toate programele de cheltuieli din bugetul de stat, având aceleași drepturi ca și autoritățile publice locale din restul țării. Restul autorităților, deși sunt acoperite de același concept de formare a bugetelor, totuși datorită particularităților de reglementare rezultă diferențe majore pe structura formării veniturilor pentru alte două grupe de autorități locale: (i) pentru raioane, și (ii) mun. Bălți și Chișinău.

**Evoluția veniturilor față de 2014 arată clar că sistemul de formare a veniturilor pentru UTA Găgăuzia este mai avantajos decât cel aplicat pe restul țării.** Primul factor care se impune să fie evocat pentru a explica aceste evoluții este de natură legală și ține de tratamentul preferențial al UTA Găgăuzia în calitate de plătitor de impozite și taxe și beneficiar de servicii publice comparativ cu celelalte UAT de nivelul doi. Reiese că suplimentar, la sursele care alimentează bugetele raionale, **bugetul central al UTA Găgăuzia beneficiază de încasări în proporție de 100% din volumul total al impozitului pe venitul persoanelor fizice colectat pe teritoriul UTA, 100% din impozitul pe venitul persoanelor juridice colectat pe teritoriul UTA, 100% din TVA la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul UTA colectată pe teritoriul UTA, 100% din accizele la mărfurile supuse accizelor fabricate pe teritoriul unității colectate pe teritoriul unității administrativ teritoriale autonome.** În același timp, UTA Găgăuzia nu beneficiază de transferuri cu destinație generală.

Astfel, UTA Găgăuzia în 2018 a înregistrat față de 2014 cea mai mare creștere a cotei sale în veniturile consolidate ale bugetelor locale, cu 1,51 p.p. De asemenea, aceasta în 2019 a înregistrat cel mai înalt nivel al veniturilor bugetare totale per capita, de 6 063,00 lei (*Veniturile BUAT pe locuitor, lei, pentru aceeași perioadă 4 721,00 lei, Tabelul 4*), cu o creștere 10,3 p.p. față de 2018.

**Tabelul 4. Dinamica veniturilor BUAT pe locuitor, lei**

| Indicatori                              | Anul          |               |              | Dinamica<br>2018/2017,<br>% | Dinamica<br>2019/2018,<br>% |
|---|---------------|---------------|--------------|-----------------------------|-----------------------------|
|   | 2017          | 2018          | 2019         |                             |                             |
| Veniturile BUAT, mii lei                | 13 461 499,31 | 14 683 607,88 | 16 724 347,4 | x                           | x                           |
| Numărul populației                      | 3 550,9       | 3 547,5       | 3 542,7      | x                           | x                           |
| <b>Veniturile BUAT pe locuitor, lei</b> | <b>3 791</b>  | <b>4 139</b>  | <b>4 721</b> | <b>109,18</b>               | <b>114,06</b>               |

Sursa: elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor și BNS

Forma actuală de formare a veniturilor bugetelor locale nu este echitabilă. Sistemul actual de formare a bugetelor locale nu este echitabil din câteva aspecte.

1. *Evoluția veniturilor bugetare per cap de locuitor* arată că sistemul aplicat în UTA Găgăuzia este cu mult mai avantajos decât cel aplicat în raioane și municipiile Chișinău și Bălți. UTA Găgăuzia a înregistrat cel mai înalt nivel al veniturilor bugetare totale per capita, de 6 063,00 lei în 2019. Începând cu 2017, UTA Găgăuzia a devansat mun. Chișinău la venituri bugetare per capita, în 2018 diferența constituind de 268 lei sau cu 5,1% mai mult, iar față de mun. Bălți această diferență este mai mare, de 1 398 lei sau cu 34,1% mai mult. Iar raioanele au circa 74% din nivelul înregistrat în UTA Găgăuzia. În aceste condiții soluția ar fi aplicarea unui sistem similar și pentru raioane.
2. *O altă dimensiune ce merită a fi analizată mai atent este capacitatea sistemului actual de a stimula dezvoltarea economică* acolo unde există potențial de creștere. Adică, sistemul trebuie să lase suficiente resurse în unitățile administrative în care există potențial de creștere, în primul rând, în municipiile Chișinău și Bălți.

# Raioanele sunt cele care înregistrează cea mai slabă performanță

În ultimii ani raioanele au avut cea mai proastă evoluție, veniturile medii totale pe această grupă înregistrând o creștere negativă în termeni reali, de 98,3% din veniturile din 2014. Iar, exprimate per cap de locuitor, acestea au înregistrat nivelul de 101,8%. Venitul bugetar mediu per persoană pe grupa Raioane este doar de 74% din venitul per persoană din UTA Găgăuzia.

**Tabelul 5.** *Evoluția veniturilor bugetelor agregate la nivel național în PIB, %*

| Indicatori                                | Anul        |             |             | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------------------|--------------------------|
|   | 2017        | 2018        | 2019        |                          |                          |
| Veniturile BUAT, mil. lei                 | 13 461,5    | 14 683,6    | 16 724,4    | x                        | x                        |
| PIB, mil. lei                             | 178 881     | 192 509     | 210 351     | x                        | x                        |
| <b>Pondere veniturilor BUAT în PIB, %</b> | <b>7,53</b> | <b>7,63</b> | <b>7,95</b> | <b>101,33</b>            | <b>104,19</b>            |

Sursa: elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor și BNS

Pentru evoluția veniturilor bugetelor agregate la nivel național în PIB este înregistrată o stabilitate, cu o ușoară creștere (Tabelul 5).

**Tabelul 6.** *Evoluția veniturilor bugetelor agregate la nivel național în BPN, %*

| Indicatori                                | Anul         |              |              | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------------------|--------------------------|
|   | 2017         | 2018         | 2019         |                          |                          |
| Veniturile BUAT, mil. lei                 | 13 461,5     | 14 683,6     | 16 724,4     | x                        | x                        |
| BPN, mil. lei                             | 53 377,6     | 57 995,9     | 62 949,2     | x                        | x                        |
| <b>Pondere veniturilor BUAT în BPN, %</b> | <b>25,22</b> | <b>25,32</b> | <b>26,56</b> | <b>100,40</b>            | <b>104,90</b>            |

Sursa: elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor și BNS

**Tabelul 7. Evoluția veniturilor bugetelor agregate la nivel național (- transferuri) în BPN, %**

| Indicatori                                     | Anul        |             |             | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------------------|--------------------------|
|  | 2017        | 2018        | 2019        |                          |                          |
| Veniturile BUAT<br>(- transferuri), mil. lei   | 3 909,0     | 4 326,25    | 4 396,22    | x                        | x                        |
| BPN, mil.lei                                   | 53 377,6    | 57 995,9    | 62 949,2    | x                        | x                        |
| <b>Ponderea veniturilor<br/>BUAT în BPN, %</b> | <b>7,32</b> | <b>7,46</b> | <b>6,98</b> | <b>101,91</b>            | <b>93,57</b>             |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor și BNS

Datele din tabelele 6 și 7 arată că ponderea veniturilor consolidate ale bugetelor locale, în BPN, pentru perioada anilor 2017-2019 a înregistrat o evoluție de la 25, 22% (2017) la 26, 56% (2019) din veniturile consolidate BPN cu transferuri de la bugetul de stat.

Veniturile totale, fără transferuri de la bugetul de stat ale autorităților publice locale, sunt inadmisibil de joase, pentru ca acestea să poată răspunde efectiv și eficient la necesitățile locale. Din totalul de resurse bugetare la nivel de țară la bugetele locale revin circa 26%, inclusiv transferurile de la bugetul de stat. Însă, fără transferuri, acestea formează doar 7,32% (2017), 7,46% (2018) din care la APL I revine 2,8% și 4,7% la APL II, și 6,98% (2019). **Pentru anul 2019 ponderea veniturilor bugetelor agregate la nivel național în BPN, fără transferuri a înregistrat o diminuare cu 6,43 p.p (tabelul 7).**

În perioada anilor 2017-2019 dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a crescut, ca rezultat autonomia financiară s-a diminuat. **Deși reforma finanțelor publice locale începută în 2013 și-a propus implementarea unui mecanism de formare a bugetelor locale care să crească gradul de autonomie financiară a autorităților publice locale, în perioada de după reformă s-a constatat o tendință opusă.** Analiza tendințelor în evoluția veniturilor consolidate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi, în perioada anilor 2016 – 2019 relevă că dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a sporit, iar autonomia financiară s-a diminuat.

**Tabelul 8. Structura veniturilor BUAT pentru anii 2017-2019, %**

| Indicatori                          | Anul     |          |          | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|--------------------------|--------------------------|
|                                     | 2017     | 2018     | 2019     |                          |                          |
| Venituri BUAT, mii lei,<br>inclusiv | 13 461,5 | 14 683,6 | 16 724,4 | 109,08                   | 113,90                   |

| Indicatori  | Anul    |          |          | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|---|---------|----------|----------|--------------------------|--------------------------|
|   | 2017    | 2018     | 2019     |                          |                          |
| Impozite și taxe                                      | 3 274,3 | 3 602,2  | 3 637,1  | 110,01                   | 100,97                   |
| Ponderea impozitelor și taxelor în veniturile BUAT, % | 24,32   | 24,53    | 21,75    | 100,86                   | 88,67                    |
| Alte venituri   | 618,8   | 672,08   | 697,13   | 108,61                   | 103,73                   |
| Ponderea altor venituri în veniturile BUAT, %         | 4,60    | 4,58     | 4,17     | 99,57                    | 91,05                    |
| Granturi  | 15,9    | 51,98    | 62,2     | 3,27 ori                 | 119,66                   |
| Ponderea granturilor în veniturile BUAT, %            | 0,12    | 0,35     | 0,37     | 3 ori                    | 105,71                   |
| Transferuri   | 9 552,5 | 1 0357,3 | 12 328,2 | 108,43                   | 119,03                   |
| Ponderea transferurilor în veniturile BUAT, %         | 70,96   | 70,54    | 73,71    | 99,41                    | 104,49                   |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor

Pentru perioada anilor 2017-2019, a fost înregistrată o diminuare a ponderii în veniturile BUAT:

- *impozitelor și taxelor cu 11,33 p.p.;*
- *altor venituri cu 8,95 p.p..*

Concomitent, în această perioadă, a fost înregistrată o creștere a ponderii în veniturile BUAT:

- ❖ *granturilor cu 5,71 p.p.;*
- ❖ *transferurilor cu 4,49 p.p. (Tabelul 8).*

**Bugetele locale sunt cele mai dependente de transferurile de la bugetul de stat, peste 70% din veniturile bugetelor locale în 2017-2019 provin din aceste transferuri** (Tabelul 8). Prin legea bugetară anuală pentru anul 2019<sup>1</sup>, inițial au fost aprobate transferuri din bugetul de stat către alte bugete în volum de 22 555, 4 mil.lei, iar ulterior, în urma modificărilor operate<sup>2</sup> și precizării altor transferuri decât cele menționate în Anexa nr.7 la Legea bugetului de stat, volumul transferurilor a însumat 23 730,0 mil.lei. Executarea transferurilor a constituit 23 098,8 mil.lei, sau 97,3% din suma precizată, inclusiv către: BASS – 7 957, 0 mil.lei, sau 97,5%, FAOM – 2 813,6 mil.lei, sau 100,0%, și BUAT – 12 328,2 mil.lei, sau 96,6%. Ponderea transferurilor executate de la bugetul de stat în totalul veniturilor bugete-

1 Art.3 lit. a) din Legea bugetului de stat pentru anul 2019 nr.303 din 30.11.2018.

2 Legea nr.112 din 04.09.2019 privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2019 nr. 303/2018.

lor componente ale BPN a constituit 36,6% la BASS (în creștere cu 2,9 p.p. față de anul precedent), 36,8% la FAOAM (în descreștere cu 2,8 p.p. față de anul precedent) și 73,7% la BUAT (în creștere cu 3,2 p.p. față de anul precedent). Transferurilor executate din bugetul de stat către BUAT în anul 2019 atestă că executarea de casă a transferurilor a constituit 12 328,2 mil. lei (Tabelul 1).

Această dependență a înregistrat un trend ascendent, în special după reforma privind finanțele publice locale din 2013, implementată integral din 2015. Rolul important al transferurilor pentru bugetele locale se manifestă pe ambele nivele ale Administrației Publice Locale (APL). Astfel, volumul transferurilor depășesc veniturile fără transferuri ale APL I și APL II Conform datelor din Tabelul 8, ponderea transferurilor în veniturile BUAT a constituit 70,96 % (2017), cu o diminuare nesemnificativă de 0,59 p.p., 70,54% (2018) și corespunzător cu o creștere de 4,49 p.p., 73,71% (2019).

Informațiile aferente executării transferurilor de la bugetul de stat către BUAT în anul 2019 sunt prezentate în Tabelul 9.

**Tabelul 9.** Sinteza executării transferurilor de la BS către BUAT în anul 2019 (mil. lei)

| Transferuri                                     | Aprobat pe an   | Precizat pe an  | Precizat pe an față de aprobat pe an |              | Executat        | Executat față de precizat pe an |             |
|---|-----------------|-----------------|--------------------------------------|--------------|-----------------|---------------------------------|-------------|
|   |                 |                 | (+/-)                                | (%)          |                 | (+/-)                           | (%)         |
| 1   | 2               | 3               | 4=3-2                                | 4=3/2*100    | 5               | 6=5-3                           | 7=5/3*100   |
| <b>Total general, inclusiv:</b>                 | <b>11 148,7</b> | <b>11 957,6</b> | <b>808,8</b>                         | <b>107,3</b> | <b>11 578,9</b> | <b>-378,7</b>                   | <b>96,8</b> |
| cu destinație generală                          | 1 619,6         | 1 619,6         | -                                    | 100,0        | 1 619,6         | -                               | 100,0       |
| cu destinație specială                          | 9 205,8         | 9 901,1         | +695,3                               | 107,6        | 9 522,5         | -378,7                          | 96,2        |
| din fondul de compensare                        | 7,9             | 7,9             | -                                    | 100,0        | 7,9             | -                               | 100,0       |
| alte transferuri curente cu destinație generală | 315,4           | 429,0           | +113,5                               | 136,0        | 429,0           | -                               | 100,0       |

**Sursă:** Informații generalizate în baza datelor din Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2019, Formularul nr.7.

Ministerul Finanțelor nu a finanțat în totalitate alocațiile aprobate în Legea bugetară anuală în sumă de 378, 7 mil.lei. Potrivit explicațiilor Ministerului de Finanțe, cauza neexecutării integrale a transferurilor cu destinație specială este *neprezentarea documentelor de plată de către autoritățile/instituțiile bugetare finanțate de la bugetul local în volumul total al alocațiilor prevăzute conform Legii bugetului de stat*. Totodată, soldurile mijloacelor neutilizate ale bugetelor locale primite din contul transferurilor cu

destinație specială la sfârșitul anului 2019 s-au diminuat cu 236,7 mil. lei față de sfârșitul anului 2018. Sinteza soldurilor în structura transferurilor cu destinație specială este prezentată în Tabelul 10.

**Tabelul 10.** *Sinteza soldurilor în structura transferurilor cu destinație specială în perioada anilor 2018-2019, mil lei*

| Tipul cheltuielilor       | Anul         |             | Devieri (+/-) |
|---------------------------|--------------|-------------|---------------|
|                           | 2018         | 2019        |               |
| Învățământ                | 244,1        | 13,2        | -230,9        |
| Sport și cultură          | 0,6          | 0,3         | -0,3          |
| Asistența socială         | 0,07         | 0,06        | -0,01         |
| Infrastructura drumurilor | 5,3          | 1,2         | -4,1          |
| Investiții capitale       | 2,0          | 0,4         | -1,6          |
| <b>Total</b>              | <b>252,0</b> | <b>15,3</b> | <b>-236,7</b> |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor

**Cheltuielile bugetului local consolidat au înregistrat creștere în perioada anilor 2017-2019. După o creștere în anul 2018 de 9,59% în termeni nominali, sau cu 6,4% în termeni reali, cheltuielile au crescut și în anul 2019 – 12,67% în termeni nominali sau 8,79% în termeni reali (Tabelul 11).**

**Tabelul 11.** *Indicatorii-cheie a cheltuielilor bugetului local consolidat*

| Indicatori/Ani                       | 2017     | 2018     | 2019     |
|--------------------------------------|----------|----------|----------|
| Cheltuieli (mil. lei, nominal)       | 13 274,6 | 14 548,1 | 16 937,5 |
| Indicele prețurilor de consum        | 106,6    | 103,0    | 104,84   |
| Deflator                             | 100,0    | 103,0    | 107,84   |
| Cheltuieli (mil. lei, real)          | 13 274,6 | 14 124,0 | 15 706,0 |
| Rata de creștere (nominal, %)        | -        | 9,59     | 16,42    |
| Rata de creștere (real, %)           | -        | 6,40     | 11,20    |
| Populația prezentă (mii)             | 3 550,9  | 3 547,5  | 3 542,7  |
| Cheltuieli per cap de locuitor (lei) | 3 738,38 | 4 100,94 | 4 780,96 |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor și BNS



**Tabelul 12.** Cheltuielile bugetelor agregate ale UAT structurate conform grupelor funcționale, % 2017- 2019

| Indicatori  | Anul     |           |           | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|---|----------|-----------|-----------|--------------------------|--------------------------|
|   | 2017     | 2018      | 2019      |                          |                          |
| Cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, total            | 13 274,6 | 13 363,87 | 16 937,46 | x                        | x                        |
| Inclusiv:   |          |           |           |                          |                          |
| Servicii de stat cu destinație generală                   | 1 242,7  | 1 228,16  | 1 422,87  | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 9,36     | 9,19      | 8,40      | 98,18                    | 91,40                    |
| Apărare națională   | 10,8     | 8,9       | 12,74     | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 0,08     | 0,07      | 0,08      | 87,50                    | 114,29                   |
| Ordine publică și securitate națională                    | 20,4     | 17,03     | 17,61     | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 0,15     | 0,13      | 0,10      | 86,67                    | 76,92                    |
| Servicii în domeniul economiei                            | 1 356,3  | 1 455,19  | 1 785,9   | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 10,22    | 10,89     | 10,54     | 106,56                   | 96,79                    |
| Protecția mediului  | 54,5     | 35,60     | 37,60     | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 0,41     | 0,27      | 0,22      | 65,85                    | 81,48                    |
| Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale | 1 140,2  | 1 351,55  | 1 477,71  | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 8,59     | 10,11     | 8,73      | 117,70                   | 86,35                    |
| Ocrotirea sănătății                                       | 141,3    | 153,27    | 173,1     | x                        | x                        |
| Ponderea în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, %    | 1,06     | 1,15      | 1,02      | 108,49                   | 88,70                    |

| Indicatori  | Anul    |         |          | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|---|---------|---------|----------|--------------------------|--------------------------|
|   | 2017    | 2018    | 2019     |                          |                          |
| Cultură, sport, tineret, culte și odihnă              | 836,3   | 919,96  | 1 238,64 | x                        | x                        |
| Pondere în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, % | 6,30    | 6,88    | 7,31     | 109,21                   | 106,25                   |
| Învățământ  | 7 468,9 | 7 255,9 | 9 567,3  | x                        | x                        |
| Pondere în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, % | 56,27   | 54,30   | 56,49    | 96,50                    | 104,03                   |
| Protecție socială                                     | 1 003,2 | 938,31  | 1 213,7  | x                        | x                        |
| Pondere în cheltuielile bugetelor agregate ale UAT, % | 7,56    | 7,02    | 7,17     | 92,86                    | 102,14                   |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor

**Tabelul 13.** Structura cheltuielilor totale ale BUAT, mil. lei

| Indicatori   | Anul     |          |          | Dinamica<br>2018/2017, % | Dinamica<br>2019/2018, % |
|--|----------|----------|----------|--------------------------|--------------------------|
|  | 2017     | 2018     | 2019     |                          |                          |
| Cheltuieli totale ale BUAT                                     | 13 274,6 | 14 548,1 | 16 937,5 |                          |                          |
| Cheltuieli   | 10 030,6 | 10 881,0 | 13 090,0 | x                        | x                        |
| Pondere cheltuielilor în cheltuielile totale ale BUAT          | 75,56    | 74,79    | 77,28    | 98,98                    | 103,33                   |
| Active nefinanciare  | 3 244,0  | 3 667,1  | 3 847,5  | x                        | x                        |
| Pondere activelor nefinanciare în cheltuielile totale ale BUAT | 24,44    | 25,21    | 22,72    | 103,15                   | 90,12                    |

**Sursa:** elaborat în baza datelor Ministerului Finanțelor

# Concluzii

**Sistemul de formare a veniturilor bugetelor locale după 2014 relevă o capacitate scăzută privind formarea unui echilibru dintre funcțiile de stimulare a dezvoltării economice la nivel local în comunitățile cu potențial și de echilibrare a veniturilor.** Evoluția repartiției veniturilor consolidate pe unitățile teritorial administrative de nivelul doi exprimate pe cap de locuitor în 2014 și 2018, demonstrează o consolidare a unui număr restrâns de unități administrative care au înregistrat venituri peste media pe bugetul local consolidat și o creștere a numărului de unități, care au înregistrat venituri sub media pe țară (29 UAT în 2018 față de 22 în 2014).

De asemenea, analiza evoluției veniturilor totale și a veniturilor fără transferuri cu destinație specială pentru educație, asistență socială și competențe delegate exprimate per cap de locuitor, demonstrează că principalele structuri în dezvoltarea economică și contributory la BPN, mun. Chișinău și Bălți, au venituri bugetare per capita mai joase decât UTA Găgăuzia, iar Bălți este la doar 84% din media pe bugetul local consolidat. Astfel, principalele structuri economice ale țării sunt limitate în dezvoltare, aceasta în final limitând dezvoltarea întregii economii, iar în consecință și a localităților din restul țării. Această situație este relevantă și pentru alte unități administrative de nivelul doi, care, deși, au o situație economică mai puternică înregistrează venituri mai mici.

**Impozitele pe proprietate, taxele locale și veniturile din servicii și taxe administrative asigură peste 86% din veniturile din surse proprii.** Pentru spațiul rural cea mai mare contribuție la creșterea veniturilor bugetului local consolidat se atestă din veniturile din servicii și taxe administrative, iar pentru spațiul urban din impozite pe proprietate. În raioane și UTA Găgăuzia ritmul de creștere pe perioada 2016-2019 a veniturilor din impozite pe proprietate a fost de peste cinci ori mai jos decât în mun. Chișinău și Bălți, respectiv 15,4% și 17,6% față de 81% și 94%. În schimb, evoluția veniturilor din taxele locale este mai aproape pe toate grupurile de UAT II, cea mai mare creștere a fost înregistrată pe mun. Bălți (16, 9%), iar cea mai joasă pe raioane, de 8,1%. O altă sursă importantă de venituri proprii sunt taxele locale. Acestea au avut creșteri relativ omogene pe grupele de unități administrative de nivelul doi și au fost situate în intervalul 8,1 % (raioane) și 16,9% (Bălți) și se situează cu mult sub creșterea veniturilor totale a bugetului local consolidat (21,8%). *„Principalele cauze ale diminuării gradului de autonomie financiară vin din structura surselor de venit, dar și din măsurile administrative luate în ultima perioadă. Veniturile din sursele ce stau la formarea bugetelor locale au o capacitate mai joasă de creștere în comparație cu principalele surse ale bugetului de stat. De asemenea, sursele locale de venit, cum ar fi: impozitele pe proprietate, taxele locale, veniturile din proprietate, serviciile prestate de autorități și altele au o pondere destul de mică în bugetele locale, de circa 11%. Astfel, chiar și o creștere a acestora peste media creșterii veniturilor bugetului de stat, nu ar schimba radical situația. În aceste condiții, includerea altor surse de venit pentru APL este absolut necesară. În primul rând este vorba de veniturile din impozitul pe venit persoane juridice”,* susține Dumitru Budianschi, director de program în cadrul Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”<sup>3</sup>.

3 Reforma descentralizării-spre centralizare: în perioada 2016-2018 dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a sporit, iar autonomia financiară s-a diminuat

