



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Raport

**de evaluare a capacităților 50 APL incluse în proiectul
“Îmbunătățirea controlului financiar al autorităților publice locale
în Republica Moldova”**

Dr. hab. Angela Secrieru

Chișinău, 2016

CUPRINS

Acronime.....	3
Sumar executiv.....	4
1. Cadrul legal în domeniul finanțelor publice locale	6
2. Caracteristica generală a finanțelor publice locale în Republica Moldova.....	10
3. Evaluarea sustenabilității financiare a APL din Republica Moldova.....	13
Probleme identificate și recomandări.....	19
Anexe.....	22

ACRONIME

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
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
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană
UTA	Unitate teritorială-autonomă

SUMAR EXECUTIV

Raportul de față evaluează capacitățile APL din localitățile beneficiare de asistență INEKO în cadrul proiectului “Îmbunătățirea controlului financiar al autorităților publice locale în Republica Moldova”.

Metodologia care a fost aplicată la evaluarea managementului financiar public și a sistemului bugetar la nivelul APL a reieșit din *Cadrul de evaluare a performanței gestiunii finanțelor publice* elaborat de partenerii la Programul „Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară/Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)” în colaborare cu Grupul pentru gestiunea finanțelor publice a Comitetului de asistență a dezvoltării, OCDE.

În calitate de bază informațională au servit chestionarele aplicate în scopul evaluării capacităților APL inclusiv în domeniul finanțelor publice locale; informația obținută de la Ministerul Finanțelor privind bugetele locale și informația obținută nemijlocit de la primăriile vizate de proiect.

Metodologia de evaluare a performanței gestiunii finanțelor publice locale a identificat șase dimensiuni principale ale unui sistem transparent și organizat de gestiune a finanțelor publice locale: (1) credibilitatea bugetelor locale; (2-3) exhaustivitatea și transparența bugetelor locale; (4) bugetarea - în corespundere cu obiectivele de politici și strategiile de dezvoltare locală și regională; (5-6) previzibilitatea și controlul execuției bugetelor locale. Eficiența funcționării elementelor principale ale sistemului de gestiune a finanțelor publice locale a fost evaluată prin prisma acestor criterii de bază cu aplicarea indicatorilor specifici.

În procesul de elaborare a Raportului s-a urmărit identificarea și evidențierea problemelor legate de finanțele 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 **finanțelor publice locale**:

- Procesul bugetar la nivelul UAT nu produce bugete credibile. La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simple de prognoză a veniturilor și cheltuielilor.
- Subestimarea și supraestimarea veniturilor indică neajunsuri atât în prognoza acestora, cât și în mobilizarea și colectarea lor.
- Fluctuația pronunțată a liniilor bugetare indică și la politica fiscală neeficientă promovată de la nivelul APC caracterizată prin lipsa abordării strategice, promovarea insistentă și brutală a intereselor politice și de grup, modificări frecvente a legislației pe parcursul anului fiscal, etc.
- La nivelul bugetelor locale analizate bugetarea este în exclusivitate liniară. Clasificarea pe programe și clasificarea pe articole sensibile la dimensiunea de gen, reprezentând o inovație relativ recentă în Republica Moldova, este insuficient implementată la nivelul instituțiilor APC, cu atât mai puțin la nivelul APL de nivelul I. În plus, pe parcursul acestor exerciții bugetare, atitudinea manifestată de funcționarii și specialiștii financiari și contabili locali este relativ formală.
- Bugetul local anual este unicul document de bază produs în cadrul calendarului bugetar la nivelul APL analizate. CBTM nu reprezintă un instrument real de planificare și gestiune financiară la nivelul UAT, el fiind elaborat în exclusivitate superficial, doar pentru a raporta existența acestuia.
- Transparența relațiilor fiscale între APL I, APL II și APC este afectată de modificarea legislației fiscale pe parcursul anului bugetar, întârzieri la comunicarea informației bugetare de către MF și/sau direcția generală finanțe, întârzieri în alocarea transferurilor etc.
- Accesul publicului la principalele informații bugetare este puternic afectat din cauza lipsei paginii web și altor instrumente de acest gen în majoritatea primăriilor analizate. În cazul primăriilor care au pagină web, sunt făcute publice doar informațiile ce țin de bugetul local aprobat. Nu sunt date publicității rapoartele privind auditul extern, informația aferentă contractelor de achiziții publice etc.
- În UAT analizate participarea cetățenilor la dezbaterile bugetului este limitată. În plus, calitatea audierilor publice este nesatisfăcătoare.

- În cazul localităților analizate nu există prognoze fiscale multianuale. Nu există legături între bugetele de investiții și estimările cheltuielilor pe termen mediu.
- Analizând funcționarea legislației fiscale la nivel local constatăm existența următoarelor probleme: asigurarea logistică slabă a receptorului fiscal, lipsa tehnicii de calcul în majoritatea UAT de nivelul întâi, ce nu permite evidența strictă și la zi a încasării impozitelor de la persoanele fizice din UAT. Nu există o rețea informațională unică. Asigurarea informațională slabă a APL nu permite acestora să intervină operativ în procesul de administrare a taxelor și impozitelor locale. APL, responsabil de colectarea impozitelor și taxelor locale nu are pârghii reale de a influența agenții economici în achitarea impozitelor și taxelor locale la timp.
- Deși în ultimii ani sunt implementate măsuri de dezvoltare a serviciului de audit intern în instituțiile publice, la nivelul APL analizate nu există unități de audit intern.
- În APL de nivelul satelor și comunelor, rolul consiliului local în audierea rapoartelor privind execuția și controlul bugetului local este limitat.
- Asigurarea nesatisfăcătoare cu specialiști financiari (atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ). Perfecționarea insuficientă a cadrelor în domeniul managementului finanțelor publice locale și colectării impozitelor și taxelor locale.

1. CADRUL LEGAL ÎN DOMENIUL FINANTELOR PUBLICE LOCALE

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

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

Finanțele publice locale sunt reglementate de următoarele strategii și legi indicate și prezentate rezumat în continuare:

- ♦ **Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012 - 2015.**

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

- ♦ **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014.**

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

- ♦ **Carta europeană a autonomiei locale despre resursele financiare ale autorităților APL.**

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

- autoritățile APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor;
- resursele financiare ale autorităților APL trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege;
- cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților APL trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale;
- sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile APL trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora;
- protejarea UAT cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartiției

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

- autoritățile APL trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin;
- subvențiile alocate UAT trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților APL în domeniul lor de competență;
- În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile APL trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

♦ **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 conține opt capitole, și anume:

Capitolul I. Dispoziții generale

Capitolul II. Structura BUAT

Capitolul III. Elaborarea și aprobarea BUAT

Capitolul IV. Execuția BUAT

Capitolul V. Drepturile și responsabilitățile executorilor de buget

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

Capitolul VII. Fondurile speciale

Capitolul VIII. Dispoziții finale și tranzitorii.

♦ **Codul fiscal al Republicii Moldova**, nr. 1163 din 27.04.1997.

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 bunei 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 întrebuințare a resurselor financiare publice și administrării

patrimoniului public; obiectivele, mandatul, organizarea, atribuțiile, împuternicirile, precum și alte aspecte relevante pentru activitatea Curții de Conturi.

♦ **Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008.**

Legea reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții prevăzute în prezenta lege, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese.

În Republica Moldova, conform LFPL, veniturile BUAT se formează din sursele indicate în figura 1. Veniturile bugetelor UAT de nivelul I se formează din:

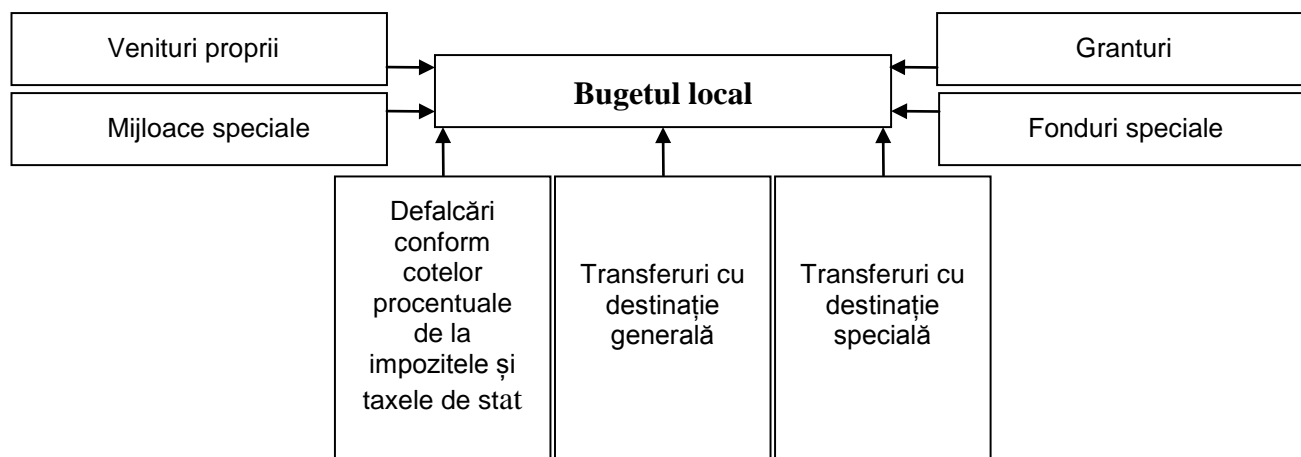


Figura 1. Sursele de formare a veniturilor BUAT

1) venituri proprii:

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

2) defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, excepție fiind bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special:

- a) pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion, – 75% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;
- b) pentru bugetele orașelor-reședință de raion – 20% din volumul total colectat pe teritoriul UAT respective;

3) transferuri prevăzute la art.10 și 11 din LFPL, excepție fiind bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența UTA cu statut juridic special;

4) granturi;

5) mijloace speciale;

6) fonduri speciale.

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

Transferurile cu destinație generală (TDG)

Sumele TDG de la BS sunt calculate pe bază de formulă distinctă pentru fiecare UAT de nivelul 1 și 2 pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă (pentru proiectul bugetului pe anul 2015 se ia execuția bugetară din 2013).

$$FSF = FEB1 + FEB2$$

unde:

FSF – fondul de susținere financiară

FEB1 – fondul de echilibrare a BUAT de nivelul 1;

FEB2 – fondul de echilibrare a BUAT de nivelul 2.

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

$$FEB2 = FSF \times P_d$$

unde:

$$P_d = 55\%.$$

FEB2 destinat echilibrării BUAT de nivelul doi este repartizat în funcție de următorii indicatori:

- populația UAT;
- suprafața UAT.

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

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

Transferuri cu destinație specială (TDS)

TDS de la BS se alocă bugetelor UAT pentru finanțarea:

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

2. CARACTERISTICA GENERALĂ A FINANTELOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Dimensiunea finanțelor publice locale în Republica Moldova poate fi analizată cu ajutorul fig. 2. Astfel, ponderea veniturilor bugetelor locale în PIB demonstrează o evoluție relativ stabilă în perioada 2009-2014, deși nivelul acestui indicator înregistrat în 2011-2014 este sub cel înregistrat în 2009-2010. Aceiași evoluție cunoaște și indicatorul ponderea veniturilor BUAT în BPN.

Ponderea veniturilor bugetelor locale fără transferuri în BPN după o creștere în perioada 2012-2013 s-a redus considerabil în 2014, ajungând la 9.4%, motivul fiind creșterea rolului transferurilor în finanțarea publică locală în urma implementării reformei sistemului de relații inter-bugetare începând cu 2014.

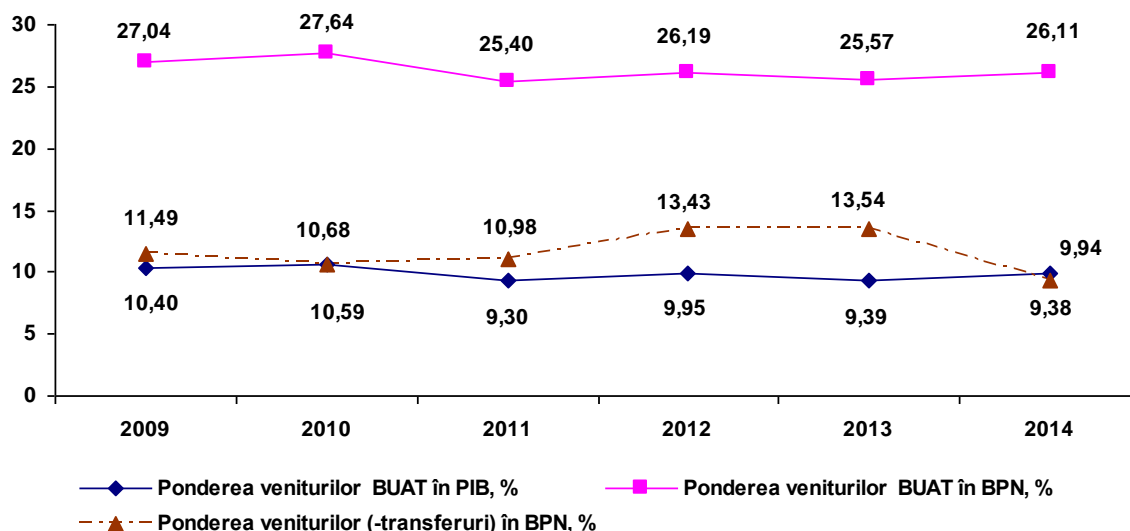


Figura 2. Dimensiunea și tendințele FPL în Republica Moldova: veniturile BUAT

În structura veniturilor locale, ponderea decisivă este deținută de transferuri. Mai mult ca atât, ca urmare a reformării sistemului de transferuri de la BS la BUAT, rolul acestora în 2014 a crescut considerabil față de anii precedenți.

În consecință, rolul veniturilor fiscale în finanțarea publică locală s-a redus considerabil, cu cca. 40% în 2014 comparativ cu 2013. Ca o tendință negativă poate fi apreciată descreșterea permanentă a locului impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor publice locale, în 2014 comparativ cu 2009 ponderea impozitelor pe proprietate s-a redus cu 1 p. p.

Deși evoluția veniturilor bugetelor locale pe locuitor este în continuă creștere, mărimea acestora este critic insuficientă pentru asigurarea dezvoltării durabile a colectivităților locale.

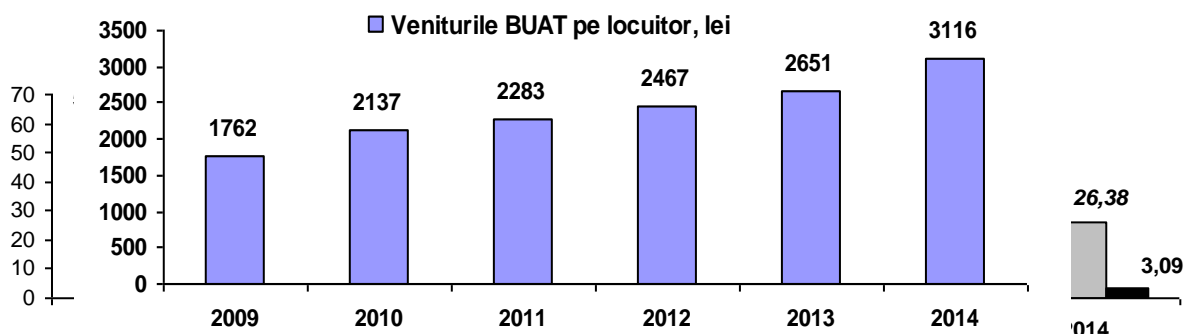


Figura 4. Dinamica veniturilor bugetelor UAT pe locuitor, lei.

□ Ponderea veniturilor fiscale în veniturile totale ale BUAT, %
 ■ Ponderea impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor BUAT, %

Figura 3. Ponderea unor categorii de venituri în totalul veniturilor bugetare locale, %.

Fig. 5 reprezintă evoluția structurii cheltuielilor bugetelor locale în perioada 2009-2014. Ponderea cea mai mare în structura bugetelor locale este deținută de cheltuielile pentru învățământ. În același timp, acest indicator este în descreștere, indicând la creșterea importanței articolelor de cheltuielile aferente competențelor proprii ale APL și anume: cheltuielile cu gospodăria comunală, transporturile, gospodăria drumurilor, protecția mediului înconjurător.

Fig. 6 reprezintă dinamica celor mai importante categorii de cheltuieli ale bugetelor locale. Din figură se observă creșterea continuă a cheltuielilor cu învățământul, dar și creșterea considerabilă a cheltuielilor cu gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe, cheltuielilor cu transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica, cheltuielilor cu protecția mediului înconjurător și hidrometeorologia.

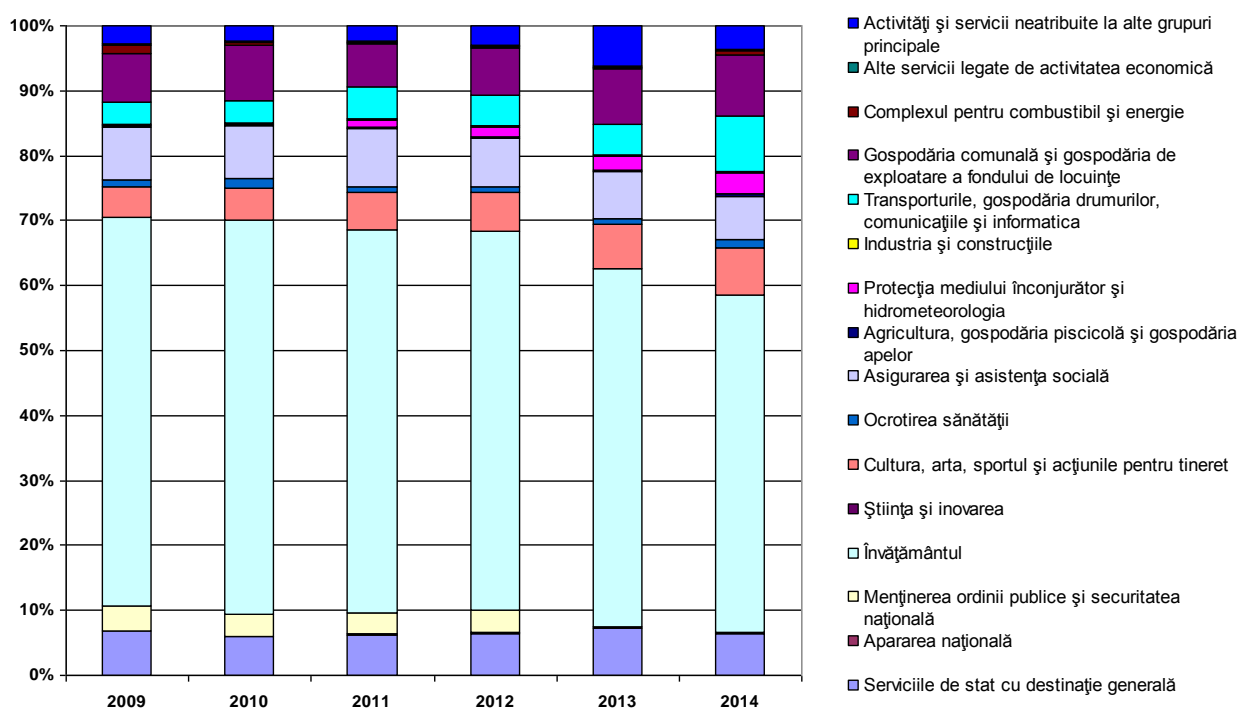


Figura 5. Structura cheltuielilor bugetelor UAT, %.

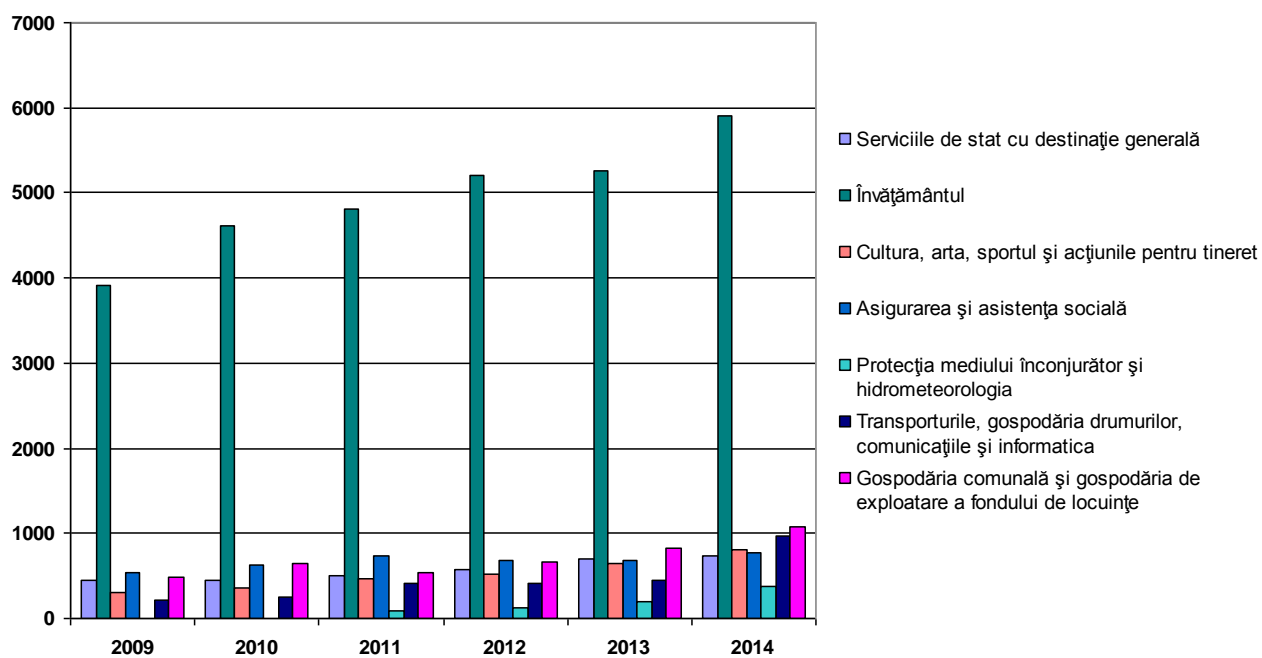


Figura 6. Dinamica cheltuielilor bugetelor UAT, mil. lei.

3. EVALUAREA SUSTENABILITĂȚII FINANCIARE A APL DIN REPUBLICA MOLDOVA (ANALIZA A 50 UAT)

La evaluarea sustenabilității financiare a APL a fost aplicată metodologia elaborării, difuzării și analizei chestionarelor, dimensiunea eșantionului fiind 45 de reprezentanți ai administrației publice locale de nivelul I.

În continuare vor fi evidențiate acele aspecte care au o semnificație pronunțată pentru sustenabilitatea financiară a APL analizate.

Tabelele 1-3 demonstrează existența la nivelul APL analizate a situațiilor în care APL au trebuit să exercite atribuții care nu se află în competența lor și care au presupus cheltuieli în afara bugetului local. La acest fenomen au indicat 15 APL sau 56% din numărul total de APL chestionate.

Tabelul 1.
În perioada 2013-2015 au existat la nivelul primăriei, atribuții delegate suplimentar de către alte instituții/autorități?

Răspuns:	Numărul de APL	în %
DA	27	60
NU	18	40

Tabelul 2.
În perioada 2013-2015, la nivelul primăriei au existat situații în care au trebuit exercitate atribuții care nu se află în competența sa și care au presupus cheltuieli în afara bugetului local?

Răspuns:	Numărul de APL	în %
DA	15	56
NU	12	44

Tabelul 3.
În situația de mai sus, efortul financiar anual a fost (în MDL):

Răspuns:	Numărul de APL	în %
Până la 10 000	-	-
între 10 000 – 50 000	4	27
între 50 000 – 100 000	11	73
greu de estimat	-	-

Tabelele 4-5 demonstrează un nivel redus de implicare a cetățenilor în procesul bugetar. Astfel, audierile publice au fost menționate ca fiind organizate în cazul a 18 APL, în 12 localități dintre cele analizate comunitatea nu a fost implicată în dezbateră bugetului local.

Tabelul 4.
Specificați modalitatea prin care comunitatea a fost implicată în dezbateră bugetului pentru anii 2012-2014?

Răspuns:	Numărul de APL	în %
Prin participare la audieri publice prin formularea de amendamente ale proiectului de buget	18	40
alte (distribuirea fluturașe, site-ul primăriei)	15	33
nu a fost implicată	12	27

De regulă, în localități sunt organizate doar o singură dezbatere pe marginea bugetelor locale. Doar trei APL (9% din numărul total de APL chestionate) au menționat la organizarea unui număr de două-trei consultări publice referitoare la bugetul local.

Tabelul 5.
Indicați numărul de consultări publice referitoare la buget organizate de APL în anii 2012-2014

Răspuns:	Numărul de APL	în %
1	30	91
2-3	3	9
mai mult de 3 ori	-	

Tabelul 6 demonstrează că 100% dintre APL chestionate dețin panouri în fața primăriei unde sunt plasate informațiile legate de bugetul local. În același timp, doar 16 primării au site-uri care sunt folosite pentru a asigura accesul cetățenilor la principalele informații bugetare.

Tabelul 6.
Care sunt modalitățile prin care asigurați accesul publicului la principalele informații bugetare

Răspuns:	Numărul de APL	în %
Panoul din fața primăriei	45	100
site-ul primăriei	16	36
mass-media	11	24
altele (fluturașe)	20	44

Informațiile bugetare puse la dispoziția publicului sunt foarte limitate. Astfel, tabelul 7 indică că bugetul local reprezintă practic singura informație la care are acces publicul. Nu sunt date publicității rapoartele de audit extern și cu atât mai mult nu sunt făcute publice contractele de achiziții publice.

Tabelul 7.
La care din următoarele informații bugetare are acces publicul?

Răspuns:	Numărul de APL	în %
Proiectul de buget local	45	100
Rapoartele de executare a bugetului local	19	42
Rapoartele de audit extern	-	
Acordarea contractelor	-	
Resursele alocate instituțiilor publice din bugetul local	-	

Calitatea procesului bugetar la nivelul UAT are de suferit de pe urma neimplicării active a Consiliului local în acest proces. Astfel, tabelul 8 indică că în cazul a 18 APL Consiliul joacă un rol pasiv în procedura bugetară, pe când 9 APL apreciază Consiliul local ca fiind un obstacol în procesul bugetar.

Tabelul 8.
Cum apreciați rolul Consiliului local în procesul bugetar?

Răspuns:	Numărul de APL	în % (din 45)
Activ	27	60
Pasiv	18	40
Reprezintă un obstacol	9	20

Credibilitatea bugetelor locale poate fi evaluată după numărul rectificărilor la buget. Astfel, prelucrarea răspunsurilor la întrebarea: "De câte ori a fost rectificat/modificat bugetul pe parcursul anului?" a permis obținerea următoarelor rezultate: în 2012 bugetele locale ale celor 45 de localități au fost rectificate / modificate în medie de 8,2 ori; în 2013 – de 7,9și în 2017 – de 8,1.Prin urmare, bugetele locale produse de APL nu pot fi considerate credibile.

Fig. 7 demonstrează că veniturile bugetelor locale pe locuitor în cazul celor 50 APL analizate se poziționează sub nivelul mediu înregistrat la nivel național, cu excepția m. Chișinău.

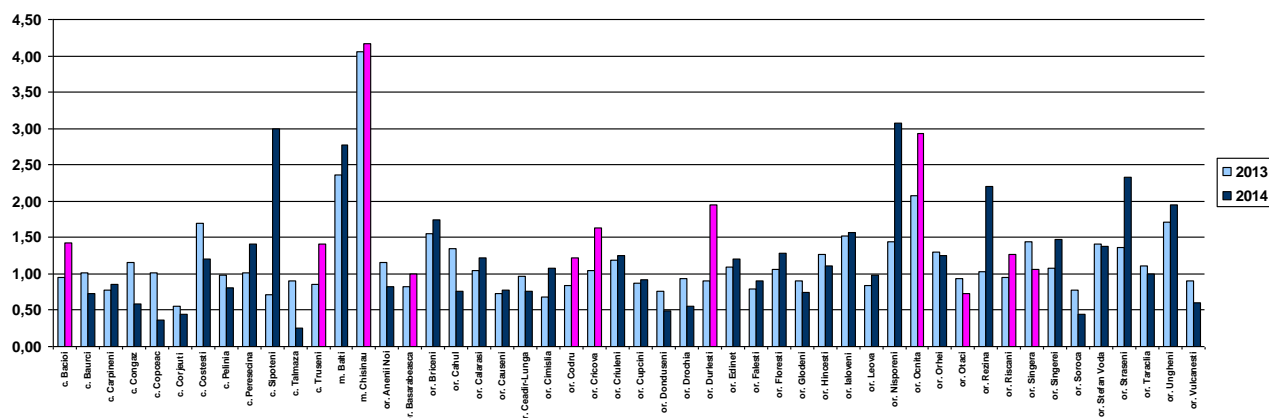


Figura 7. Dinamica veniturilor bugetelor UAT pe locuitor, mii lei.

Fig. 8 caracterizează veniturile bugetelor locale ca având o evoluție fluctuantă pronunțată. Această dinamică este consecința politicilor fiscale promovate la nivelul Ministerului Finanțelor, dar și a capacităților restrânse existente la nivel local în domeniul planificării bugetare.

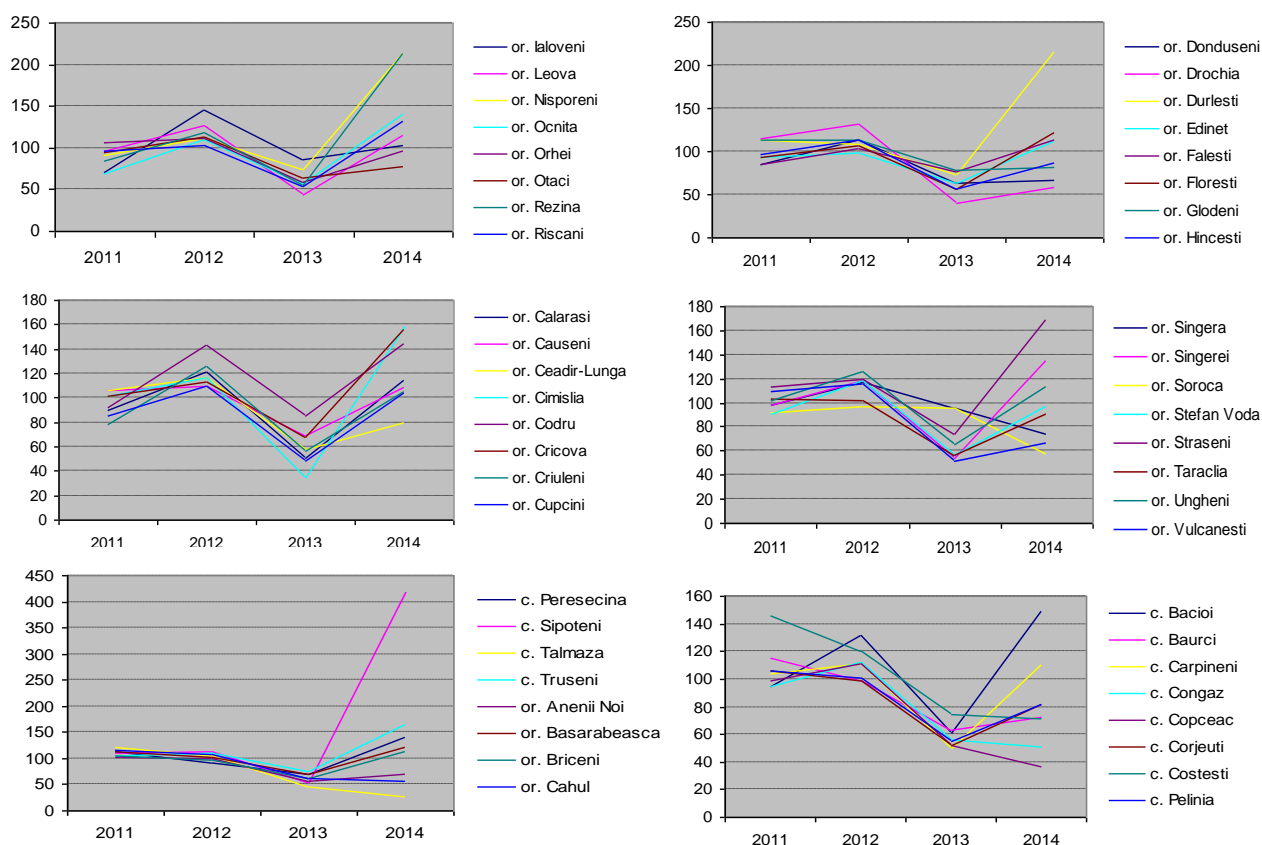


Figura 8. Dinamica veniturilor bugetelor UAT față de anul precedent, mii lei.

La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simpliste de prognozare 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.

După cum urmează din fig. 9, ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare variază considerabil între UAT considerate: de la 13-14% până la 55% (or. Cimișlia și Sângera). Poate fi observată tendința modestă de creștere a rolului veniturilor proprii în finanțarea locală odată cu creșterea numărului populației.

Pentru analiză a fost luat anul 2013, an în care bugetele locale au fost elaborate de APL în condiții egale, după aceeași metodologie de alocare a transferurilor.

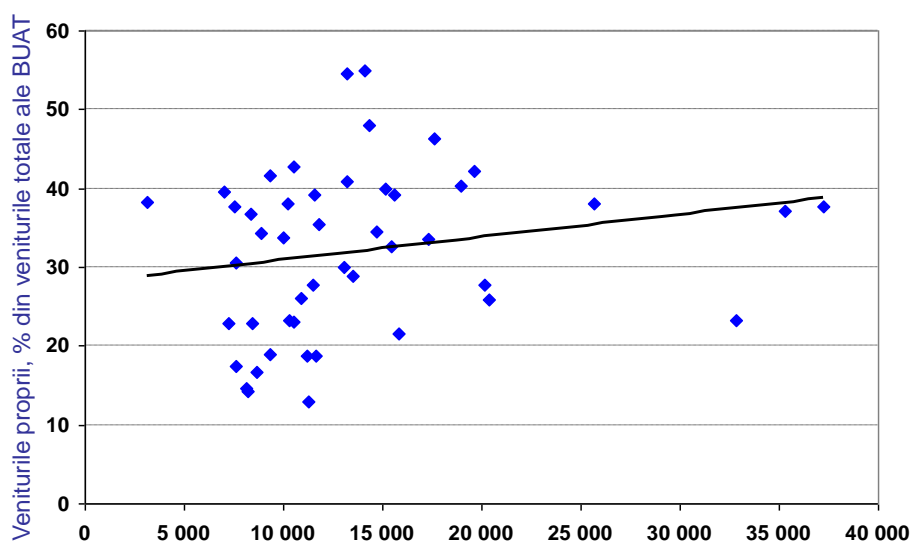


Figura 9. Poziționarea UAT după ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor bugetare și numărul de locuitori

Variații pronunțate sunt înregistrate și în cazul ponderii transferurilor în totalul veniturilor publice locale (fig. 10). În unele localități, transferurile au înregistrat ponderi relativ reduse de 5-8%, în alte localități de 72-77%. În același timp, poate fi observată tendința ușoară de dependență indirectă a transferurilor de numărul populației: odată cu creșterea numărului populației ponderea transferurilor în finanțarea publică locală scade.

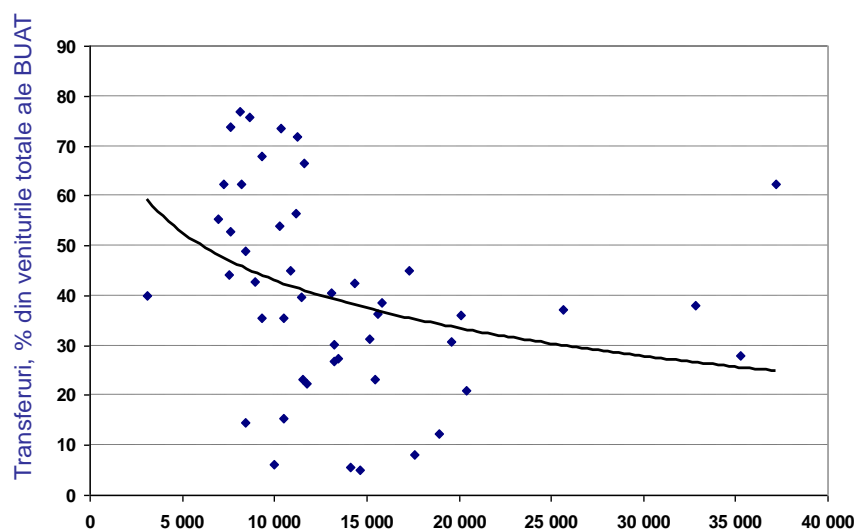


Figura 10. Poziționarea UAT după ponderea transferurilor în totalul veniturilor bugetare și numărul de locuitori

Din fig. 11 reiese concluzia despre rolul insuficient al impozitului pe bunurile imobiliare în finanțarea publică locală. Astfel, din cele 50 de UAT analizate, 15 înregistrează o pondere a impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor bugetare sub 5%, 6 localități depășind 10%.

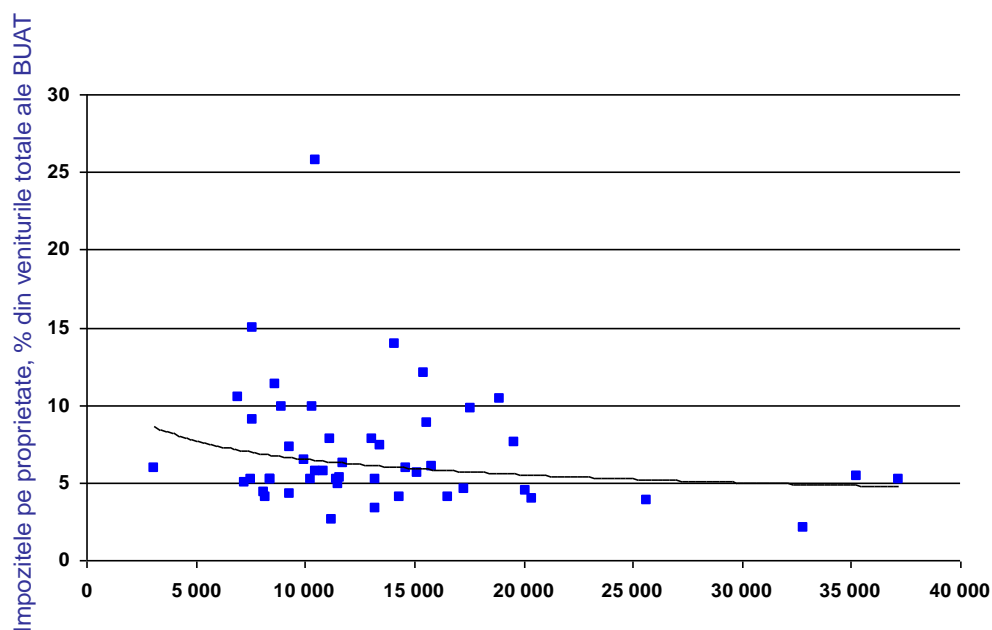


Figura 11. Poziționarea UAT după ponderea impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor bugetare și numărul de locuitori

Fig. 12 caracterizează locul taxelor locale în cadrul surselor de finanțare a bugetelor UAT. 14 localități înregistrează sub 5% a încasărilor din taxele locale în totalul veniturilor publice locale. 25 de localități au valori de peste 10% la acest indicator.

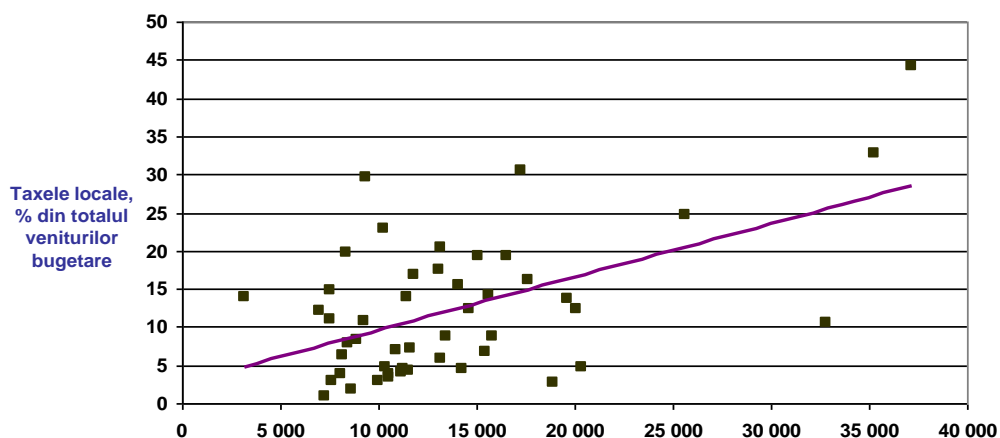


Figura 12. Poziționarea UAT după ponderea taxelor locale în totalul veniturilor bugetare și numărul de locuitori

Din aceeași figură, poate fi observată tendința dependenței directe a ponderii taxelor locale în totalul veniturilor bugetare de numărul populației UAT: odată cu creșterea numărului populației UAT ponderea taxelor locale în veniturile bugetare locale crește.

Ponderea cheltuielilor investiționale în totalul cheltuielilor bugetelor locale variază și ea semnificativ în cazul localităților analizate. 18 localități înregistrează la acest indicator ponderi sub 10%, 19 UAT au ponderi de peste 20%.

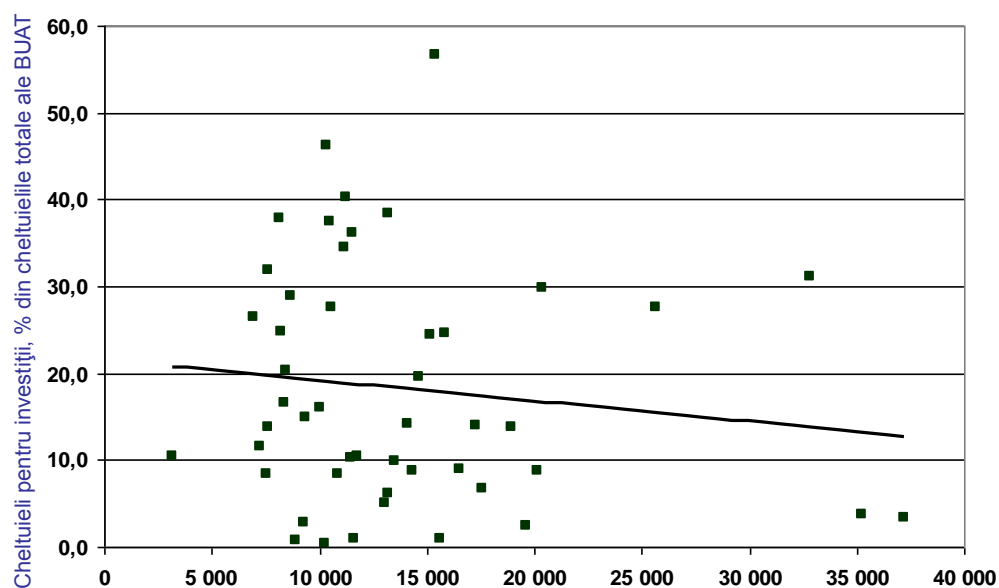


Figura 13. Poziționarea UAT după ponderea cheltuielilor investiționale în totalul cheltuielilor bugetare și numărul de locuitori

PROBLEME IDENTIFICATE ȘI RECOMANDĂRI

Probleme:

- Bugetele UAT analizate dispun de un potențial financiar insuficient (*indicatorul venituri sau cheltuieli bugetare raportate la numărul populației din UAT*), economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară. Acestea sunt limitate și nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori.
- *Ponderea veniturilor proprii în total venituri bugetare* este relativ modestă pentru majoritatea UAT analizate (excepție m. Chișinău, Bălți și alte câteva UAT): APL nu dispune de surse proprii de venit importante, și ca urmare nu poate decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Impozitele și taxe locale generează sume mici, care reprezintă un *procent redus din veniturile bugetelor locale* (randamentul fiscal redus al impozitelor și taxelor locale).
- Autoritățile APL au o capacitate limitată de a: (i) modifica nivelurile impozitului pe bunurile imobiliare sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal; (ii) reevalua periodic proprietatea imobiliară; (iii) stabili facilități fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale.
- Baza fiscală se erodează continuu prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri (în special, în cazul impozitului pe bunurile imobiliare). Acestea conduc la restrângerea bazei fiscale, la micșorarea veniturilor locale proprii și la reducerea echității fiscale prin favorizarea unor agenți economici sau categorii sociale.
- Autoritățile locale nu dispun de drepturi și pârghii reale pentru a influența contribuabilii în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.
- Bugetele locale ale UAT analizate se caracterizează printr-o volatilitate pronunțată a întregului sistem de finanțe locale (venituri, cheltuieli, proceduri bugetare) de la un an la altul. Aceasta nu înseamnă doar că el s-a modificat de multe ori în perioada analizată, dar și că aceste modificări au fost destul de imprevizibile, ceea ce a afectat capacitatea și așa scăzută a autorităților locale de a-și planifica resursele. În general, parametrii politicilor financiare de nivel local (surse de venit, cheltuieli, proceduri), deși prevăzuți în lege, se pot modifica prea ușor în fiecare an prin Legea bugetului de stat. Aceasta face dificilă planificarea bugetară multianuală și întregul management financiar la nivelul APL.
- În cazul UAT analizate, planificarea financiară / bugetară este nesatisfăcătoare: frecvent valorile pozițiilor bugetare depășesc sau sunt considerabil sub nivelul prognozat cu impact negativ pronunțat asupra dezvoltării economice locale. În consecință, procesul bugetar în Republica Moldova, și nu doar la nivelul UAT analizate, nu produce bugete credibile. La elaborarea bugetului local se aplică tehnici simpliste de prognozare a veniturilor și cheltuielilor. 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. Lipsa de credibilitate a bugetului local este confirmată și de numărul de rectificări / modificări a bugetului local pe parcursul anului. Subestimarea și supraestimarea veniturilor indică neajunsuri atât în prognozarea acestora, cât și în mobilizarea și colectarea lor.
- La nivelul bugetelor locale analizate bugetarea este în exclusivitate liniară. Elaborarea și executarea bugetelor locale este bazată pe clasificările instituțională, economică și funcțională. Clasificarea pe programe și clasificarea pe articole sensibile la dimensiunea de gen, reprezentând o inovație relativ recentă în Republica Moldova, este insuficient implementată la nivelul instituțiilor APC, cu atât mai puțin la nivelul APL de nivelul I.
- 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. În consecință, cheltuielile investiționale dețin o pondere neînsemnată în

totalul cheltuielilor bugetare, iar APL (în special cele de nivelul I) practic nu au acces la instrumentele financiare de natură investițională.

- Accesul publicului la principalele informații bugetare este puternic afectat din cauza lipsei paginii web și altor instrumente de acest gen în majoritatea primăriilor analizate.
- În UAT analizate participarea cetățenilor la dezbaterile bugetului este limitată. În plus, calitatea audierilor publice este nesatisfăcătoare.
- În APL de nivelul satelor și comunelor, rolul consiliului local în audierea rapoartelor privind execuția și controlul bugetului local este limitat.
- În cazul localităților analizate nu există prognoze fiscale multianuale. Prognoza fiscală este făcută anual. Nu există legături între bugetele de investiții și estimările cheltuielilor pe termen mediu. Devizele de investiții sunt elaborate separat de devizele cheltuielilor curente, în consecință se produc devieri între indicatorii cheltuielilor curente.
- În structura cheltuielilor după clasificarea funcțională, ponderea decisivă o dețin cheltuielile pentru educație, aspect corespunzător 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.
- Calitatea insuficientă a informațiilor prezentate pentru analiză.
- 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 acestora.

Recomandări:

- 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 competențelor funcționarilor și specialiștilor locali și depășirea atitudinii formale la elaborarea bugetelor pe programe în bază indicatorilor de performanță;
- Pentru a fi bine proiectată și promovată, descentralizarea financiară necesită existența unei baze informaționale extinse, cel puțin, privitor la dezvoltarea economică și socială a UAT. În acest sens, devine imperativ dezvoltarea statisticii naționale pentru ca aceasta să poată furniza indicatori și informații oportune și credibile legate de UAT.
- Creșterea randamentului fiscal al impozitelor și taxelor locale, inclusiv prin creșterea eficienței administrării acestora, reconsiderarea sistemului de facilități fiscale, proiectarea și punerea la punct a unor mecanisme concrete de stimulare a agenților economici în achitarea la timp a impozitelor și taxelor locale.
- Acordarea APL1 și APL2 a libertății de a introduce taxe și impozite locale noi sau cote suplimentare la cele existente.
- 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.

**Venituri proprii, % din veniturile bugetare,
2013**

c. Bacioi	18,7	or. Cupcini	34,4
c. Baurci	16,7	or. Donduseni	41,7
c. Carpineni	23,3	or. Drochia	33,6
c. Congaz	18,7	or. Durllesti	40,4
c. Copceac	18,9	or. Edinet	27,8
c. Corjeuti	30,5	or. Falesti	
c. Costesti	13,0	or. Floresti	40,8
c. Pelinia	17,5	or. Glodeni	38,0
c. Peresecina	14,7	or. Hincesti	39,9
c. Sipoteni	22,9	or. Ialoveni	21,5
c. Talmaza	39,5	or. Leova	33,8
c. Truseni	42,7	or. Nisporeni	39,2
m. Balti	80,3	or. Ocnita	38,2
m. Chisinau	101,0	or. Orhei	38,1
or. Anenii Noi	27,7	or. Otaci	14,2
or. Basarabeasca	26,0	or. Rezina	48,0
or. Briceni	36,8	or. Riscani	35,5
or. Cahul	37,6	or. Singera	54,6
or. Calarasi	34,5	or. Singerei	28,9
or. Causeni	46,3	or. Soroca	37,1
or. Ceadir-Lunga	42,1	or. Stefan Voda	37,6
or. Cimisia	54,9	or. Straseni	25,9
or. Codru	32,7	or. Taraclia	30,0
or. Cricova	23,1	or. Ungheni	23,3
or. Criuleni	22,8	or. Vulcanesti	39,1

Transferuri, % din veniturile bugetare, 2013

c. Bacioi	56,5	or. Cupcini	42,7
c. Baurci	75,7	or. Donduseni	35,5
c. Carpineni	73,5	or. Drochia	44,9
c. Congaz	66,4	or. Durl esti	12,2
c. Copceac	67,9	or. Edinet	36,1
c. Corjeuti	52,8	or. Floresti	26,9
c. Costesti	71,9	or. Glodeni	53,9
c. Pelinia	73,7	or. Hincesti	31,3
c. Peresecina	76,8	or. Ialoveni	38,5
c. Sipoteni	62,2	or. Leova	6,1
c. Talmaza	55,4	or. Nisporeni	23,1
c. Truseni	35,4	or. Ocnita	39,9
m. Balti	19,7	or. Orhei	37,2
or. Anenii Noi	39,6	or. Otaci	62,3
or. Basarabeasca	45,1	or. Rezina	42,5
or. Briceni	48,9	or. Riscani	22,5
or. Cahul	62,4	or. Singera	30,3
or. Calarasi	5,0	or. Singerei	27,3
or. Causeni	8,2	or. Soroca	27,9
or. Ceadir-Lunga	30,7	or. Stefan Voda	44,3
or. Cimislia	5,5	or. Straseni	20,9
or. Codru	23,2	or. Taraclia	40,5
or. Cricova	15,4	or. Ungheni	37,9
or. Criuleni	14,4	or. Vulcanesti	36,2

Poziționarea UAT după ponderea impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor bugetare și numărul de locuitori

c. Bacioi	7,8	or. Cupcini	9,9
c. Baurci	11,3	or. Donduseni	4,3
c. Carpineni	9,9	or. Drochia	4,6
c. Congaz	5,3	or. Durlști	10,4
c. Copceac	7,3	or. Edinet	4,5
c. Corjeuți	15	or. Falești	4,0
c. Costești	2,6	or. Florești	3,3
c. Pelinia	9,0	or. Glodeni	5,2
c. Peresečina	4,4	or. Hincești	5,6
c. Sîpoteni	5,0	or. Ialoveni	6,0
c. Talmază	10,5	or. Leova	6,4
c. Truseni	25,7	or. Nisporeni	4,9
m. Balti	2,4	or. Ocnița	5,9
m. Chișinău	2,7	or. Orhei	3,8
or. Anenii Noi	5,2	or. Otaci	4,1
or. Basarabeasca	5,7	or. Rezina	4,1
or. Briceni	5,2	or. Rîșcani	6,2
or. Cahul	5,2	or. Singera	5,2
or. Călărași	5,9	or. Sîngerei	7,4
or. Căușeni	9,8	or. Soroca	5,4
or. Ceadir-Lunga	7,6	or. Ștefan Vodă	5,2
or. Cimișlia	13,9	or. Strășeni	3,9
or. Codru	12,0	or. Taraclia	7,8
or. Cricova	5,7	or. Ungheni	2,1
or. Criuleni	5,2	or. Vulcanești	8,8

Poziționarea UAT după ponderea taxelor locale în totalul veniturilor bugetare și numărul de locuitori

c. Bacioi	4,0	or. Cupcini	8,2
c. Baurci	1,9	or. Donduseni	29,7
c. Carpineni	4,6	or. Drochia	30,4
c. Congaz	7,2	or. Durlesti	2,8
c. Copceac	10,7	or. Edinet	12,3
c. Corjeuti	11,0	or. Falesti	19,3
c. Costesti	4,5	or. Floresti	20,3
c. Pelinia	3,0	or. Glodeni	22,8
c. Peresecina	3,8	or. Hincesti	19,3
c. Sipoteni	0,8	or. Ialoveni	8,7
c. Talmaza	12,1	or. Leova	3,0
c. Truseni	3,3	or. Nisporeni	4,2
m. Balti	6,7	or. Ocnita	13,8
m. Chisinau	6,9	or. Orhei	24,6
or. Anenii Noi	14,0	or. Otaci	6,2
or. Basarabeasca	7,0	or. Rezina	4,4
or. Briceni	19,7	or. Riscani	16,8
or. Cahul	44,2	or. Singera	5,9
or. Calarasi	12,4	or. Singerei	8,7
or. Causeni	16,1	or. Soroca	32,8
or. Ceadir-Lunga	13,6	or. Stefan Voda	14,9
or. Cimislia	15,5	or. Straseni	4,7
or. Codru	6,7	or. Taraclia	17,4
or. Cricova	3,9	or. Ungheni	10,5
or. Criuleni	7,8	or. Vulcanesti	14,1

**Poziționarea UAT după ponderea cheltuielilor investiționale în totalul cheltuielilor
bugetare și numărul de locuitori**

c. Bacioi	34,5	or. Cupcini	0,8
c. Baurci	28,8	or. Donduseni	14,9
c. Carpineni	46,3	or. Drochia	14,0
c. Congaz	0,9	or. Durlesti	13,7
c. Copceac	2,8	or. Edinet	8,8
c. Corjeuti	31,9	or. Falesti	8,9
c. Costesti	40,3	or. Floresti	6,1
c. Pelinia	13,8	or. Glodeni	0,3
c. Peresecina	37,9	or. Hincesti	24,5
c. Sipoteni	11,6	or. Ialoveni	24,6
c. Talmaza	26,5	or. Leova	16,1
c. Truseni	27,6	or. Nisporeni	36,2
m. Balti	7,3	or. Ocnita	10,4
m. Chisinau	13,3	or. Orhei	27,6
or. Anenii Noi	10,2	or. Otaci	24,7
or. Basarabeasca	8,3	or. Rezina	8,8
or. Briceni	16,5	or. Riscani	10,4
or. Cahul	3,3	or. Singera	38,4
or. Calarasi	19,6	or. Singerei	9,8
or. Causeni	6,8	or. Soroca	3,7
or. Ceadir-Lunga	2,5	or. Stefan Voda	8,4
or. Cimislia	14,1	or. Straseni	29,8
or. Codru	56,7	or. Taraclia	5,0
or. Cricova	37,5	or. Ungheni	31,1
or. Criuleni	20,3	or. Vulcanesti	1,0