**Notă informativă**

**la proiectul de lege pentru modificarea şi**

**completarea unor acte legislative**

Prezentul proiect de lege conţine modificări la Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanţele publice locale și Codul Fiscal nr. 1613-XIII din 24 aprilie 1997.

1. **Condiţiile ce au impus elaborarea proiectului**

Prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012, Parlamentul a aprobat Strategia Naţională de Descentralizare ( în continuare - SND), elaborată şi dezbătută public în trim. IV al anului 2010 şi pe parcursul anului 2011. SND stabileşte, pe baza unei analize complexe, atât situaţia actuală a procesului de descentralizare, cât şi principalele obiective şi acţiuni care trebuie întreprinse pentru a consolida procesul de autonomie a administraţiei publice locale (în continuare - APL).

Astfel, analiza situaţiei actuale, realizate în prima parte a SND, relevă paşii realizaţi până acum în procesul de descentralizare, de creştere a autonomiei APL, de dezvoltare a democraţiei locale şi a procesului participativ în activitatea autorităţilor locale. Pe de altă parte SND analizează câteva probleme importante care trebuie rezolvate în perioada următoare, iar din punctul de vedere al legii finanţelor publice locale sunt relevante cele referitoare la sistemul de finanţare al APL şi nivelul de autonomie financiară, printre acestea fiind:

1. Autonomie fiscală limitată în ceea ce priveşte impozitele şi taxele locale, potenţial fiscal insuficient;
2. Erodarea bazei fiscale prin acordarea legislativă a numeroaselor facilităţi şi înlesniri;
3. Dependenţa bugetară a fiecărui nivel al administraţiei publice faţă de cel imediat superior;
4. Ineficienţa sistemului existent de transferuri între APC şi APL de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al autorităţilor locale;
5. Volatilitatea sistemului de finanţe publice locale de la un an la altul.

Pornind de la aceste analize şi constatări, în domeniul descentralizării financiare SND stabileşte următorul obiectiv:

Perfecţionarea actualului sistem de finanţe publice locale, astfel încît să se asigure autonomia financiară a APL, cu menţinerea disciplinei financiare, maximizarea eficienţei şi asigurarea echităţii în alocarea resurselor.

Pentru atingerea acestui obiectiv SND stabileşte trei grupuri de acţiuni prioritare:

1. Consolidarea bazei de venituri locale proprii şi a autonomiei de decizie asupra lor;

2. Reformarea sistemului de transferuri şi impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective şi previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelurile întîi şi al doilea, pentru a asigura un nivel minim de servicii, cu condiţia ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu şi utilizarea raţională a resurselor;

3. Consolidarea managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creşterea transparenţei şi participării publice.

În contextul acestor prevederi ale SND, Ministerul Finanţelor cu asistenţă din partea Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată al PNUD Moldova, în prima jumătate a anului 2012, în baza legislaţii în domeniul descentralizării financiare şi a situaţiei actuale a întocmit şi a analizat o serie de modele şi simulări economice ale unor propuneri de politică publică de creştere a autonomiei financiare a APL, de perfecţionare a sistemului de transferuri.

Implementarea tuturor acţiunilor de mai sus impune o activitate concentrată şi consecventă pe mai mulţi ani, dar în acelaşi timp este necesară selectarea celor mai urgente acţiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanţare al APL şi care să fie implementate cu prioritate.

 Astfel devine prioritară implementarea principalelor măsuri din grupul al doilea de acţiuni, care conţine elementele cheie ale descentralizării şi fără de care, nici o schimbare reală în direcţia asigurării unei autonomii financiare la nivel local nu va fi posibilă. Totodată aceste măsuri vor avea un impact pozitiv asupra grupului 1 de acţiuni.

Aceste măsuri sunt:

1. Revizuirea actualului sistem de colectare şi alocare a impozitelor partajate;
2. Revizuirea sistemului de partajare a veniturilor fiscale din impozitul pe venit în vederea stabilirii în legislaţie a unor cote fixe pentru APL de nivelul întîi şi al doilea;
3. Proiectarea şi implementarea unui sistem de echilibrare stabil (volum, formulă), cu destinaţie generală, separat de transferurile condiţionate, care să încurajeze efortul fiscal propriu;
4. Separarea transferurilor de echilibrare pentru APL de nivelurile întîi şi al doilea (alocare directă pe niveluri);
5. Proiectarea şi implementarea unui sistem de transferuri condiţionate pentru principalele funcţii delegate şi partajate (educaţie, etc), care să asigure un nivel minim şi echitabil al prestaţiilor.

În acest context, se consideră raţional şi oportun ca implementarea acestor măsuri să se realizeze cât mai rapid cu putinţă, prin modificarea actualei legi a finanţelor publice locale şi a Codului Fiscal, ceea ce ar permite ca în planificarea bugetului pe anul 2014, proces ce începe în trim. I al anului 2013, să fie folosite noile prevederi.

1. **Principalele prevederi**

Principalele modificări ale legii finanţelor publice locale se referă la următoarele elemente:

1. Sistemul de transferuri către administraţia publică locală va fi centrat pe venituri şi nu pe cheltuieli – se renunţă la calcularea cheltuielilor bugetare medii pe locuitor. De fapt, se renunţă la mecanismul de echilibrare prevăzut actualmente la art.10;
2. Între bugetele unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi şi cele de nivelul al doilea nu vor exista raporturi financiare de subordonare;
3. Defalcările din veniturile generale de stat se vor referi numai la impozitul pe venitul persoanelor fizice (în continuare – IVPF), iar cotele specifice de defalcare pe tipuri de administraţii locale vor fi prevăzute de actuala lege. Aceste cote vor fi următoarele:
4. municipiile Chişinău şi Bălţi – 45% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;
5. consiliile Raionale şi UTA Găgăuzia – 25% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;
6. oraşele reşedinţă de raion, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, – 20% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;
7. celelalte UAT de nivel întîi, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, - 75% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;
8. Transferurile cu destinaţie generală, de echilibrare, vor fi alocate pe bază de formulă, distinctă pentru UAT de nivelul întîi şi pentru cele de nivelul al doilea, astfel:
9. Fondul de susţinere financiară (FSF) se distribuie în două fonduri distincte: fondul de echilibrare al bugetelor unităţilor administrativ teritoriale de nivel întîi (FEB1) şi fondul de echilibrare al bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (FEB2). Distribuţia între cele 2 fonduri se face conform parametrului de distribuţie Pd (Pd<100%), în modul următor:

FEB1 = FSF\*(100%-Pd)

FEB2 = FSF\*Pd

 unde, Pd=65%.

1. FEB1 - destinat echilibrării UAT de nivelul întîi va fi alocat după o formulă ce va folosi următorii indicatori: capacitatea fiscală pe locuitor determinată pornind numai de la veniturile obţinute din defalcarea IVPF; populaţia UAT; suprafaţa UAT. Alocarea FEB1 se va concentra pe cele mai sărace UAT şi se va realiza invers proporţional cu capacitatea fiscală pe locuitor şi direct proporţional cu populaţia şi suprafaţa. Formula va fi următoarea:

TEi =FEB1 $×$ $[(PS\_{CFL}^{1}×\frac{\left(P\_{e}×CFL\_{n}-CFL\_{i}\right)}{(P\_{e}×CFL\_{n})×\sum\_{i}^{}(\frac{P\_{e}×CFL\_{n}-CFL\_{i}}{P\_{e}×CFL\_{n}})})+(PS\_{p}^{1}×\frac{P\_{i}}{P\_{n}}) +(PS\_{s }^{1}×\frac{ S\_{i }}{S\_{n}})]$

unde:

TEi - transferul de echilibrare pentru o anumită unitate administrativ-teritorială de nivelul întîi;

FEB1 - fondul de echilibrare al bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi;

CFLi - capacitatea fiscală pe locuitor a unei anumite unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi, calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice în teritoriul unităţii administrativ-teritoriale şi numărul de locuitori ai unităţii administrativ-teritoriale respective;

CFLn - capacitatea fiscală naţională medie pe locuitor a tuturor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi, calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice cumulate din toate unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întîi şi numărul de locuitori cumulat din toate unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întîi;

Pi - populaţia unei anumite unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi;

Pn - populaţia totală a unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi calificate la alocare;

Si - suprafaţa unei anumite unităţi administrativ-teritoriale de nivelul întîi;

Sn - suprafaţa totală a unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi calificate la alocare;

PS1CFL - ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscală pe locuitor;

PS1p - ponderea specifică indicatorului populaţiei;

PS1s - ponderea specifică indicatorului suprafeţei;

Pe - parametrul supraunitar;

 unde, PS1CFL = 80%; PS1p = 10%; PS1s = 10% şi Pe = 1,3.

În formula de mai sus, ponderile specifice PS1CFL, PS1P, PS1S arată proporţia în care indicatorii fundamentali: capacitate fiscala pe locuitor, populaţie (număr de locuitori) şi suprafaţă contribuie la alocarea fondului de echilibrare pentru UAT de nivel 1, FEB1. Astfel ponderea cea mai mare o are capacitatea fiscală pe locuitor (80%), ceea ce înseamnă că 80% din FEB1 se distribuie invers proporţional cu acest indicator – în acest caz distribuţia se face invers proporţional pentru a aloca mai mulţi bani UAT – urilor sărace şi mai puţini celor mai bogate. De menţionat că indicatorul capacitate fiscală pe locuitor aproximează foarte bine situaţia economică şi financiară a unei UAT. În mod corespunzător, ponderile pentru populaţie şi suprafaţă arată care este procentul din FEB1 care se distribuie în funcţie de aceşti 2 indicatori. În cazul lor distribuţia se face direct proporţional: un UAT cu populaţie şi/sau cu suprafaţa mai mare primeşte mai mult decât un UAT cu populaţie şi suprafaţă mai mică – pentru aceşti doi indicatori distribuţia este direct proporţională. Indicatorii populaţie şi suprafaţă sunt simpli, datele foarte accesibile şi ei aproximează corect nevoile de servicii publice la nivel local.

Parametrul supraunitar Pe este folosit pentru a concentra utilizarea sumelor de echilibrare distribuite în funcţie de capacitatea fiscală pe locuitor (CFL) către UAT cele mai sărace. Astfel numai UAT - urile cu o capacitate fiscală pe locuitor proprie (CFLi) mai mică decât produsul dintre capacitatea fiscală naţională medie pe locuitor (CFLn) şi parametrul Pe vor primi sume de echilibrare – adică numai UAT – urile care au CFLi mai mică decât 1,3\*CFLn (sau care au CFLi sub 130% din CFLn). Valoarea exactă a Pe s-a stabilit prin simulări succesive astfel încât numărul total de UAT – uri pierzătoare să fie minim.

1. FEB2 - destinat echilibrării UAT de nivelul al doilea va fi alocat după o formulă ce va folosi următorii indicatori: populaţia şi suprafaţa UAT de nivelul al doilea. Alocarea FEB2 se va realiza direct proporţional cu populaţia şi suprafaţa. Formula va fi următoarea:

TEj = FEB2 $×$ ($\frac{PS\_{p}^{2}×P\_{j}}{P\_{n}} +\frac{PS\_{s }^{2}× S\_{j }}{S\_{n}}$)

unde:

TEj - transferul de echilibrare pentru o anumită unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea;

FEB2 - fondul de echilibrare al bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea;

Pj - populaţia unei anumite unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea;

Pn - populaţia totală a unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea calificate la alocare;

Sj - suprafaţa unei anumite unităţi administrativ-teritoriale de nivelul al doilea;

Sn - suprafaţa totală a unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea calificate la alocare;

PS2P - ponderea specifică indicatorului populaţiei;

PS2S - ponderea specifică indicatorului suprafeţei;

 unde, PS2P=60% şi PS2S=40%.

Comentariul de mai sus referitor la PS1P şi PS1S sunt valabile şi în cazul PS2P şi PS2S.

Municipiile Chişinău şi Bălţi şi UTA Găgăuzia nu se califică pentru alocare, deoarece, datorită statului lor special au cote partajate din impozitul pe venit persoane fizice (IVPF) mult mai mari (este vorba de municipiile Chişinău şi Bălţi) sau beneficiază de surse financiare suplimentare (TVA şi accize), datorită statutului lor special (UTA Găgăuzia). Mai mult, municipiile Chişinău şi Bălţi au cea mai puternică bază de venituri proprii dintre toate UAT – urile, şi care este numai parţial valorificată.

E de menţionat că calcularea fondului de echilibrare al bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale se face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuţie bugetară definitivă şi a datelor statistice oficiale, ceea ce exclude influenţa şi subiectivitatea factorului uman la efectuarea calculelor.

1. Sistemul de învăţămînt preșcolar, primar și secundar-general şi plățile sociale vor fi finanţate prin transferuri cu destinaţie specială, alocate potrivit legislaţiei şi a metodologiei stabilite de Guvern.

Pornind de la modificările şi completările care se propun a fi operate la Legea finanţelor publice locale, se impune efectuarea anumitor ajustări şi la Titlul I al Codului Fiscal, acestea referindu-se la aliniatele 5, 6 şi 10 din articolul 6, care reglementează sistemul de impozite şi taxe generale de stat, sistemul de impozite şi taxe locale, precum şi sursele de reglementare a veniturilor sistemului bugetar.

1. **Argumentarea modificărilor**

Principalele propuneri de politică publică materializate în modificările prezentate mai sus se referă la:

*III.1. Îmbunătăţirea treptată a alocării transferului general*

Înlocuirea actualului sistem de alocare a transferurilor generale, potrivit căruia volumul transferului pentru o anumită administraţie publică este stabilit ca diferenţă între nevoile, estimate la nivel central, pe baza unor costuri normative şi veniturile proprii şi defalcările de la veniturile generale de stat, de asemenea estimate la nivel central. Totodată, în prezent numai un număr limitat de impozite şi taxe locale sunt excluse din procesul de echilibrare.

*III.2. Finanţarea sistemului de educaţie preşcolară, primară şi secundar-generală, a plăţilor sociale prin transferuri condiţionate*

Educaţia va fi finanţată printr-un transfer condiţionat – învăţământul preşcolar, primar şi secundar-general. Potrivit execuţiei bugetului pe anul 2010, transferul general alocat de administraţia centrală este în mare parte egal cu cheltuielile pentru educaţie (pre-şcolară, primară, secundară, vocaţională şi extra-şcolară), deci noul grant condiţionat va fi aproximativ egal cu transferul general alocat în 2010. Alocarea exactă a mijloacelor pentru finanţarea sistemului de învăţământ se va face conform legislaţiei în vigoare şi a metodologiei adoptate de Guvern.

În acelaşi fel vor fi efectuate şi plăţile sociale (în bani), prevăzute de legislaţie.

*III.3. Oportunitatea utilizării în sistemul de partajare a unor impozite generale de stat pe baza ariei de colectare*

Nu este recomandat să se utilizeze Impozitul pe Venitul Persoanelor Juridice (IVPJ) şi Taxa pe Valoare Adăugată (TVA) ca impozite partajate pe baza ariei de colectare.

Potrivit datelor utilizate pentru planificarea bugetului pe anul 2012, distribuţia teritorială a IVPJ este foarte dezechilibrată:

Tabelul 1. Distribuţia teritorială a IVPJ (%).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Administraţia Locală** | **Ponderea populaţiei** | **Ponderea IVPJ** |
| Chişinău | 22.26 | 76 |
| Bălţi | 3.74 | 5.4 |
| UTA Găgăuzia | 4.59 | 1.5 |
| Restul APL | 69.41 | 17.1 |
| **Total** | **100** | **100** |

Foarte probabil ultima pondere de 17,1% este concentrată în mod esenţial în oraşele reşedinţă de raion, ceea ce înseamnă că în zona rurală colectarea acestui impozit este aproape egală cu 0. Aceiaşi situaţie este şi în cazul TVA-ului, plus administrarea unui sistem de partajare pe baza ariei de colectare ar fi extrem de complicată în cazul acestui impozit. Mai mult, colectarea ambelor impozite este extrem de sensibilă la variaţiile conjuncturii economice (ciclul economic): ea creşte foarte mult în perioadele de relansare economică şi scade la fel de mult în perioadele de recesiune, ceea ce înseamnă că aceste două impozite nu pot fi folosite ca stabilizatori automaţi ai cheltuielilor APL.

Ca excepţie, pornind de la statutul UTA Găgăuzia, pentru această unitate administrativ-teritorială se propune să fie menţinut actualul sistem de partajare al TVA şi accizelor.

Această recomandare este general acceptată la nivel internaţional şi în literatura de specialitate. O argumentare empirică se conţine în tabelul 2 şi graficul 1 de mai jos, realizate pe baza datelor din perioada anilor 2006 – 2010. Valorile din anii 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 au fost ajustate la valorile anului 2005, prin eliminarea influenţei inflaţiei din perioada respectivă, putându-se face astfel comparaţii mult mai corecte, având la bază un etalon monetar stabil. Este evident că IVPF este foarte stabil de-a lungul perioadei, cu o uşoară scădere în ultimii 3 ani 2008-2010. Atât TVA cât şi IVPJ sunt foarte volatile, cu creşteri de 9%-10% şi scăderi de peste 18% - evoluţia IVPJ în 2008 fiind influenţată şi de modificările legislative din 2008: rate 0% în anumite condiţii.

Rezumând, tabelul şi graficul de mai jos, arată de ce IVPF, fiind cel mai stabil impozit naţional, este recomandat să fie partajat pe baza ariei de colectare între administraţia centrală şi cea locală, iar TVA şi IVPJ nu se califică pentru aceasta.

Tabelul 2. Indicii anuali de creştere ai principalilor

 indicatori financiari-bugetari (%).

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Indicii anuali calculaţi (în MDL constanţi 2005)** |
| **An** | **2006/2005** | **2007/2006** | **2008/2007** | **2009/2008** | **2010/2009** |
| PIB | 100.0 | 104.6 | 106.0 | 87.6 | 107.8 |
| Venituri Totale | 100.0 | 106.5 | 101.4 | 89.4 | 108.8 |
| IVPF | 100.0 | 100.4 | 98.6 | 98.1 | 95.9 |
| TVA | 100.0 | 104.4 | 106.2 | 81.9 | 110.6 |
| IVPJ | 100.0 | 109.7 | 45.8 | 58.7 | 103.5 |

*III.4. Utilizarea exclusivă a IVPF în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare*

Utilizarea în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare numai a Impozitului pe Venitul Persoanelor Fizice (IVPF) – cel mai utilizat la nivel internaţional pentru acest scop şi singurul recomandat de literatura de specialitate din domeniul finanţelor publice, întrucît în situaţii de criză impactul colectării acestuia asupra bugeteleor unităţilor administrtiv–teritoriale este nesemnificativ.

IVPF este cel mai stabil impozit de-a lungul unui ciclu economic şi este cel mai puţin eterogen distribuit la nivel teritorial:

Tabelul 3. Distribuţia teritorială a IVPF (%).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Administraţia Locală** | **Ponderea populaţiei** | **Ponderea IVPF** |
| Chişinău | 22.26 | 65.5 |
| Bălţi | 3.74 | 5.2 |
| UTA Găgăuzia | 4.59 | 1.9 |
| Restul APL | 69.41 | 27.4 |
| **Total** | **100** | **100** |

Chiar şi IVPF este destul de eterogen distribuit teritorial, ceea ce va avea efecte clare asupra nivelurilor cotelor sale de partajare. Deoarece IVPF este mai puţin sensibil la evoluţia ciclurilor economice, sistemul de partajare pe baza ariei de colectare, ce utilizează acest impozit, poate fi folosit ca un stabilizator automat al cheltuielilor administraţiei locale.

*III.5. Cote de partajare diferite pe categorii de administraţii publice locale*

Pentru stabilirea cotelor de partajare a IVPF prin lege, pentru toate unităţile administrativ-teritoriale, acestea fiind influenţate de distribuţia teritorială a acestui impozit, actuala modificare a legii finanţelor publice propune 4 rate specifice:

1. pentru Chişinău şi Bălţi;
2. pentru consiliile raionale, inclusiv UTA Găgăuzia;
3. pentru oraşele reşedinţă de raion;
4. pentru restul unităţilor administrativ teritoriale de nivelul întîi.

Valorile specifice ale acestor cote de partajare au fost testate cu ajutorul modelelor de simulare.

 Aceste 4 cote de partajare distincte sunt consecinţa directă a:

1. eterogenităţii relative a distribuţiei teritoriale a IVPF, şi
2. utilizării complete a transferului general din actualul sistem pentru acoperirea transferului condiţionat pentru educaţie.

Cauza a) impune cote de partajare relativ scăzute, rămânând astfel suficiente resurse pentru echilibrare – cote mai ridicate ar avantaja numai câteva administraţii locale mai bogate (Chişinău şi Bălţi - în primul rând şi oraşele reşedinţă de raion - în al doilea), reducând în acelaşi timp resursele rămase pentru echilibrare.

Cauza b), condiţionată de principiul esenţial de păstrare a actualei anvelope financiare pentru APL, limitează fondurile ce urmează a fi distribuite pe bază de formulă (Fondul de Susţinere Financiară – FSF) numai la ceea ce a rămas din IVPF, după distribuirea prin sistemul de partajare pe baza ariei de colectate ŞI la alte mijloace financiare – stabilite în limita disponibilăţilor la bugetul de stat, în condiţiile păstrării echilibrului macro-economic .

*III.6. Alocarea transferurilor cu destinaţie generală, de echilibrare*

Fondul de Susţinere Financiară al autorităţilor locale (FSF) va fi singura resursă pentru transferurile cu destinaţie generală, de echilibrare, destinate APL. Sistemul de alocare pentru Fondul de Echilibrare Bugetară (FEB1) pentru APL 1 şi a Fondul de Echilibrare Bugetară (FEB2) pentru APL 2, se va baza, în principiu, pe un set de indicatori de bază care aproximează bine atât capacitatea financiară locală, cât şi nevoile de servicii publice la nivel local: capacitatea fiscală pe locuitor (CFL), populaţia şi suprafaţa UAT. Se consideră, pe baza experienţei internaţionale şi a literaturii de specialitate, că aceşti indicatori reflectă bine, atât capacitatea de a genera resurse financiare, cât şi nevoia de servicii publice a administraţiei publice locale. Stabilirea alocaţiilor financiare pentru diferite destinaţii, stabilirea priorităţilor în utilizarea resurselor financiare vor fi decizii exclusiv locale.

*III.7. Stimularea colectării veniturilor proprii de către administraţiile locale*

Sistemul propus are menirea de a stimula foarte mult colectarea veniturilor proprii ale administraţiilor locale prin două mecanisme. În primul rând cheltuielile administraţiilor locale vor fi determinate după aplicarea noului sistem, de nivelul veniturilor obţinute de fiecare UAT şi nu de valoarea estimată la nivel central, ca în prezent (art. 10, alin.2 lit b) şi c). Astfel, fiecare UAT va fi direct interesată să colecteze cât mai multe venituri pentru a putea cheltui mai mult potrivit nevoilor sale specifice – în prezent acest stimulent nu funcţionează, cheltuielile efective la nivel de UAT fiind plafonate de ceea ce se numeşte ”cheltuieli publice ce revin în medie pe un locuitor„, iar administraţiile locale nu au nici un interes în creşterea colectării veniturilor proprii. Dimpotrivă au interesul electoral să păstreze taxele şi impozitele locale cât mai mici sau chiar să nu le colecteze.

În al doilea rând, în calcularea indicatorului capacitate fiscală pe locuitor se utilizează numai veniturile din cota partajată din impozitul pe venit persoane fizice (IVPF), făcând abstracţie de veniturile proprii ale unei UAT. În acest fel colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influenţează sumele de echilibrare primite de un UAT, ceea ce reprezintă un alt stimulent important utilizare a bazei fiscale proprii.

**IV. Evaluarea impactului**

Impactul tuturor acestor măsuri de politică publică va fi măsurat potrivit criteriilor de mai jos:

1. **Criterii calitative:**
2. Crearea de stimulente pentru consolidarea şi dezvoltarea bazei de venituri proprii a administraţiei publice locale;
3. Predictibilitatea şi stabilitatea sistemului;
4. Transparenţă şi responsabilitate;
5. Simplitate;
6. Consolidarea autonomiei financiare a administraţiei publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democraţiei locale;
7. Sprijinirea dezvoltării economice locale;
8. Păstrarea stabilităţii macro-economice şi eficacitatea instrumentelor de politică fiscală anti-ciclică.

Evaluarea impactului (pozitiv sau negativ) potrivit criteriilor calitative s-a făcut prin analiza multi-criterială, existând 4 praguri/nivele pozitive sau negative: impact (pozitiv/negativ) scăzut (Sz = +/- 1), impact (pozitiv/negativ) mediu (M = +/- 2), impact (pozitiv/negativ) semnificativ (Sf = +/- 3) şi impact (pozitiv/negativ) ridicat (R = +/- 4). Rezultatul final al evaluării impactului modificărilor propuse la legea finanţelor publice locale este:

Tabelul 4. Evaluarea impactului.

|  |  |
| --- | --- |
| **Indicator** | **Impactul evaluat** |
| Crearea de stimulente pentru consolidarea şi dezvoltarea bazei de venituri proprii a administraţiei publice locale | Ridicat - R pozitiv = 4 |
| Predictibilitatea şi stabilitatea sistemului | Ridicat – R pozitiv = 4 |
| Transparenţă şi responsabilitate | Semnificativ – Sf pozitiv = 3 |
| Simplitate | Scăzut – Sz pozitiv = 1  |
| Consolidarea autonomiei financiare a administraţiei publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democraţiei locale | Ridicat – R pozitiv = 4 |
| Sprijinirea dezvoltării economice locale | Semnificativ – Sf pozitiv = 3 |
| Păstrarea stabilităţii macro-economice şi eficacitatea instrumentelor de politică fiscală anti-ciclică | Ridicat – R pozitiv = 4 |
| **Total Scor Obţinut/Medie** | **24-3,43 = Impact pozitiv semnificativ**  |

Cu referinţă la indicatorul ”Simplitate”, aici este o abordare relativă. Raportat la actuala legislaţie şi formula, formulele propuse de această modificare sunt mai complicate. Raportat la ceea ce se practică în alte ţări europene pentru alocarea transferurilor către administraţia locală, ele sunt foarte simple. De aceea s-a ales o evaluare conservatoare, – oricum impactul global, aşa cum reiese din evaluare este net pozitiv.

Ca concluzie generală, se observă că evaluarea globală a criteriilor de calitate conduce la un impact semnificativ pozitiv al modificărilor propuse la legea finanţelor publice locale.

**B. Criterii Cantitative**

La criterii cantitative pot fi atribuite:

1. Impactul schimbărilor planificate: număr de ”pierzători” la ambele nivele de administraţie locală, grupaţi pe i) raioane; ii) după populaţie; iii) după pierderea relativă (în procente) în raport de alocarea bugetară din 2010;
2. Un număr de indicatori reflectând autonomia financiară a administraţiei locale: ponderea veniturilor proprii în total venituri; ponderea veniturilor autonome (veniturile proprie + veniturile din cota de defalcare a IVPF) în total venituri; ponderea veniturilor cu destinaţie generală (veniturile proprie + veniturile din cota de defalcare a IVPF + veniturile din transferul de echilibrare/general) în total venituri.

Rezultatele pentru aceste criterii cantitative sunt prezentate în tabelele de mai jos:

Tabelul 5. Numărul de UAT - uri pierzătoare la nivelul 1,

 în funcţie de numărul de locuitori.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tip de UAT de nivel 1** | **Număr de UAT de nivelul întîi** | **Număr de pierzători – rezultat în urma simulării** |
| Sub 1500 locuitori | 249 | 67 |
| Între 1501–5000 locuitori | 547 | 167 |
| Între 5001–10000 locuitori | 66 | 30 |
| Între 10001–50000 locuitori | 34 | 6 |
| Peste 50000 locuitori | 0 | 0 |
| **Total** | **896** | **270** |

Tabel 6. Numărul de UAT - uri pierzătoare la nivelul 1, în funcţie de procentul de pierdere în buget.

|  |  |
| --- | --- |
| **Procent de pierdere din total buget 2010 – UAT de nivel 1** | **Număr de pierzători – rezultat în urma simulării** |
| Sub 5% | 48 |
| Între 5% - 10% | 39 |
| Între 10% - 15% | 42 |
| Între 15% - 20% | 35 |
| Între 20% - 25% | 31 |
| Peste 25% | 75 |
| **Total** | **270** |

Tabelul 7. Numărul de UAT - uri pierzătoare la nivelul 2, în funcţie de numărul de locuitori, pentru varianta aleasă.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tip de UAT de nivel 2** | **Număr de UAT de nivelul al doilea** | **Număr de pierzători – rezultat în urma simulării** |
| Sub 50000 locuitori | 5 | 3 |
| Între 50001 – 100000 locuitori | 23 | 11 |
| Peste 100000 locuitori | 7 | 2 |
| **Total** | **35** | **16** |

Tabelul 8. Evoluţia indicatorilor de autonomie financiară (%).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Ponderea veniturilor proprii** | **Ponderea veniturilor autonome** **(partajate)** | **Ponderea veniturilor cu destinație generală** **(cu transferuri pentru echilibrare)** |
|  | **în condițiile existente** | **în condițiile****noi** | **în condițiile existente** | **în condițiile****noi** | **în condițiile existente** | **în condițiile****noi** |
| UAT 2 |  4.98  | 10.59  | 4.98  | 14.68  | 4.98  | 36.88  |
| UAT 1 | 2.76  | 10.08  | 2.76  | 14.87  | 2.76  | 21.05  |

Evaluarea impactului pe baza criteriilor cantitative conduce la următoarele concluzii:

1. Disparităţile în veniturile totale pe locuitor (fără educaţie care va fii finanţată printr-un transfer cu destinaţie specială, alocat potrivit unei metodologii stabilite de Guvern) între diversele unităţi administrativ teritoriale de acelaşi tip se îmbunătăţesc uşor, atât la nivelul întîi, cît şi la nivelul al doilea;
2. Numărul de pierzători este la nivelul 1 moderat (270 - aproximativ 30% din total UAT 1), dar trebuie subliniat că 24,81% (67) dintre pierzătorii UAT 1 au sub 1500 de locuitori (deci sub limita legală), iar 86,66% (234) dintre pierzători UAT 1 au sub 5000 de locuitori. Toate aceste date evidenţiază nevoia unor forme de consolidare a UAT de nivelul întîi mici;
3. Indicatorii de autonomie financiară se îmbunătăţesc semnificativ.

Analiza impactului modificărilor propuse la legea finanţelor publice locale dovedeşte o influenţă semnificativ pozitivă a acestora asupra principalelor probleme ridicate de SND în domeniul descentralizării fiscale şi implicit o contribuţie foarte importantă la atingerea obiectivului stabil de aceasta.

1. **Referinţele la reglementările corespondente ale legislaţiei comunitare**

În domeniul descentralizării financiare nu există legislaţie comunitară (aquis comunitar), ci numai legislaţie naţională specifică a ţărilor membre ale Uniunii Europene, care însă trebuie să respecte în principiu Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată şi de Republica Moldova

Modificările propuse la legea finanţelor publice locale consolidează şi mai mult conformitatea legislaţiei naţionale cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale şi cu multe din observaţiile critice făcute în procesul de monitorizare de către Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale şi Regionale a progreselor făcute de către Republic Moldova.

Astfel, modificările propuse sunt în concordanţă cu prevederile Art.9 din Cartă, referitor la resursele financiare ale autorităţilor locale, în special paragrafele 1, 4, 5 şi 7.

Pe de altă parte modificările propuse răspund observaţiilor critice făcute în procesul de monitorizare a progreselor realizate de Republica Moldova în procesul de descentralizare, realizat de către Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale şi Regionale. Astfel, Recomandarea 179 din 2005 menţionează, printre alte observaţii critice, următoarele:

1. caracterul foarte limitat al autonomiei financiare locale ;
2. în practică, deciziile asupra gestiunii resurselor bugetare ale colectivităţilor locale sunt supuse aprobării autorităţilor centrale sau a celor raionale;
3. veniturile colectivităţilor locale provin în principal din transferuri de la nivel central şi raional, ceea ce în mod evident determină o puternică dependenţă faţă de stat şi componentele sale;
4. controlul foarte constrîngător al gestiunii finanţelor locale de către raioane, care transferă subvenţiile de stat colectivităţilor locale.

Ultimul raport de monitorizare al Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale şi Regionale( februarie – martie 2012), pe lîngă progresele făcute în implementarea Recomandării 179/2005 (SND se bucură de aprecieri pozitive), evidenţiază şi anumite nerealizări în atingerea tuturor obiectivelor din domeniul descentralizării financiare, cu un accent puternic pus pe nevoia dezvoltării autonomiei financiare a administraţiei publice locale, pe consolidarea bazei de venituri proprii a APL, pe transparenţa, predictibilitatea şi stabilitatea sistemului de transferuri.

E de menţionat, că adoptarea modificărilor propuse la legea finanţelor publice locale, corespunde întru-totul observaţiilor critice ale Recomandării 179/2005 şi ale ultimului raport de monitorizare al Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale şi Regionale şi vor avea ca efect consolidarea generală a autonomiei locale în Republica Moldova.

**VI. Acţiuni în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare şi de altă natură;**

Proiectul de lege prevede şi stabilirea unui transfer temporar de compensare pentru acoperirea parţială, în primii doi ani de aplicare a prezentei legi, a eventualelor discrepanţe (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare. În acest scop, Guvernul se va abilita cu dreptul de a forma în componenţa bugetului de stat un fond de compensare, în proporţie de pînă la 1% din veniturile bugetului de stat. Mijloacele fondului în cauză se vor repartiza pe UAT, conform deciziilor Guvernului.

E de menționat, că conceptul pus la baza proiectului de lege, precum și conținutul acestuia, au fost supuse examinării și dezbaterii la ultimele ședințe ale Grupului de lucru pentru descentralizarea financiară, constituit în cadrul Ministerului Finanțelor, din reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale. Grupul de lucru a susținut proiectul în cauză, recomandînd Ministerului Finanțelor coordonarea lui, în modul stabilit, cu autoritățile interesate.

**Ministru**

**Veaceslav Negruța**