

**Notă informativă  
la proiectul de lege pentru modificarea și  
completarea unor acte legislative**

Proiectul de lege este elaborat întru realizarea prevederilor punctelor 2.2.1 - 2.2.5 din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobată prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012, și punctului 242 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 289 din 7 mai 2012, și conține modificări la Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997.

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

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

Astfel, analiza situației actuale, realizate în prima parte a SND, relevă pași realizați până acum în procesul de descentralizare, de creștere a autonomiei APL, de dezvoltare a democrației locale și a procesului participativ în activitatea autorităților locale. Pe de altă parte, SND analizează câteva probleme importante care trebuie rezolvate în perioada următoare, iar din punctul de vedere al Legii privind finanțele publice locale sunt relevante cele referitoare la sistemul de finanțare al APL și nivelul de autonomie financiară, printre acestea fiind:

1. autonomie fiscală limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale, potențial fiscal insuficient;
2. erodarea bazei fiscale prin acordarea legislativă a numeroaselor facilități și înlesniri;
3. dependența bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel imediat superior;
4. ineficiența sistemului existent de transferuri între APC și APL de diferite niveluri are ca efect descurajarea efortului fiscal propriu al autorităților locale;
5. volatilitatea sistemului de finanțe publice locale de la un an la altul.

Pornind de la aceste analize și constatări în domeniul descentralizării financiare SND stabilește ca obiectiv perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Pentru atingerea acestui obiectiv SND stabilește trei grupuri de activități prioritare:

1. Consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei de decizie asupra lor;
2. Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor APL de nivelul

întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor;

3. Consolidarea autonomiei și managementului financiar la nivelul APL, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

În contextul acestor prevederi ale SND, Ministerul Finanțelor cu suportul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată al PNUD Moldova, în prima jumătate a anului 2012, în baza legislației existente în domeniul descentralizării financiare și a situației actuale, a întocmit și a analizat o serie de modele și simulări economice ale unor propuneri de politică publică de creștere a autonomiei financiare a APL și de perfecționare a sistemului de transferuri.

Implementarea tuturor acțiunilor de mai sus, impune o activitate concentrată și consecventă pe mai mulți ani, dar în același timp, este necesară selectarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare al APL și care să fie implementate cu prioritate.

Astfel, devine prioritară implementarea principalelor acțiuni din grupul 2 de activități, care conține elementele cheie ale descentralizării și fără de care, nici o schimbare reală în direcția asigurării unei autonomii financiare la nivel local nu va fi posibilă. Totodată, aceste acțiuni vor avea un impact pozitiv asupra grupului 1 de activități.

Aceste acțiuni sunt:

1. revizuirea actualului sistem de colectare și alocare a impozitelor partajate;
2. revizuirea sistemului de partajare a veniturilor fiscale din impozitul pe venit în vederea stabilirii în legislație a unor cote fixe pentru APL de nivelul întâi și nivelul al doilea;
3. proiectarea și implementarea unui sistem de echilibrare stabil (volum, formulă), cu destinație generală, separat de transferurile condiționate, care să încurajeze efortul fiscal propriu;
4. separarea transferurilor de echilibrare pentru APL de nivelul întâi și nivelul al doilea (alocare directă pe nivele);
5. proiectarea și implementarea unui sistem de transferuri condiționate pentru principalele funcții delegate și partajate (educație, etc.), care să asigure un nivel minim și echitabil al prestațiilor.

În acest context, se consideră rațional și oportun ca implementarea acestor acțiuni să se realizeze cât mai rapid cu putință, prin modificarea actualei Legi privind finanțele publice locale și a Codului Fiscal, ceea ce ar permite ca în planificarea bugetului pe anul 2014, proces care începe în trim. I al anului 2013, să fie aplicate noile prevederi.

## ii. **Principalele prevederi**

Principalele modificări propuse la Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale se referă la următoarele elemente:

1. Sistemul de transferuri către administrația publică locală va fi centrat pe venituri, și nu pe cheltuieli, renunțându-se la calcularea cheltuielilor bugetare medii pe locuitor. De fapt, se renunță la mecanismul de echilibrare prevăzut actualmente la art.10;

2. Între bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu vor exista raporturi financiare de subordonare;

3. Defalcările de la 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 administrații locale vor fi următoarele:

a) municipiile Chișinău și Bălți – 45% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT (cu excepția UAT-urilor de nivelul întâi din componența municipiilor);

b) consiliile Raionale și UTA Găgăuzia – 25% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;

c) orașele reședință de raion, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, – 20% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;

d) celelalte UAT de nivel întâi, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, - 75% din IVPF, colectat în limitele administrativ-teritoriale ale respectivelor UAT;

4. Transferurile cu destinație generală, de echilibrare, vor fi alocate pe bază de formulă, distinctă pentru UAT de nivelul întâi și pentru cele de nivelul al doilea, astfel:

a) Fondul de susținere financiară (FSF) este constituit din IVPF nealocat sub formă de defalcări UAT-urilor. Acesta se distribuie în două fonduri distincte: fondul de echilibrare al bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi (FEB1) și fondul de echilibrare al bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (FEB2). Distribuția între cele 2 fonduri se face conform parametrului de distribuție Pd ( $Pd < 100\%$ ), în modul următor:

$$FEB1 = FSF \cdot (100\% - Pd)$$

$$FEB2 = FSF \cdot Pd$$

unde,  $Pd = 65\%$ .

b) FEB1 - destinat echilibrării UAT de nivelul întâi va fi alocat după o formulă ce va folosi următorii indicatori: capacitatea fiscală pe locuitor, determinată în funcție de veniturile obținute din defalcarea IVPF, populația UAT și suprafața UAT. Alocarea FEB1 se va concentra pe cele mai sărace UAT și se va realiza invers proporțional cu capacitatea fiscală pe locuitor și direct proporțional cu populația și suprafața. Formula este următoarea:

$$TE_i = FEB_1 \times [(PSCFL1 \times Pe \times CFLn - CFLi(Pe \times CFLn - CFLi)) + (PSp1 \times PiPn) +$$

$$(PSs \ 1 \times Si \ Sn)]$$

unde:

$TE_i$  - transferul de echilibrare pentru o anumită unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi;

FEB1 - fondul de echilibrare al bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

$CFL_i$  - capacitatea fiscală pe locuitor a unei anumite unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice în teritoriul unității administrativ-teritoriale și numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale respective;

$CFL_n$  - capacitatea fiscală națională medie pe locuitor a tuturor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, calculată ca raport între veniturile colectate din defalcările din impozitul pe venitul persoanelor fizice cumulate din toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi și numărul de locuitori cumulat din toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

$P_i$  - populația unei anumite unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

$P_n$  - populația totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi calificate la alocare;

$S_i$  - suprafața unei anumite unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi;

$S_n$  - suprafața totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi calificate la alocare;

$PS_{CFL}^1$  - ponderea specifică a indicatorului capacitate fiscală pe locuitor;

$PS_p^1$  - ponderea specifică indicatorului populației;

$PS_s^1$  - ponderea specifică indicatorului suprafeței;

Pe - parametrul supraunitar;

unde,  $PS_{CFL}^1 = 80\%$ ;  $PS_p^1 = 10\%$ ;  $PS_s^1 = 10\%$  și  $Pe = 1,3$ .

În formula de mai sus, ponderile specifice  $PS_{CFL}^1$ ,  $PS_p^1$ ,  $PS_s^1$  arată proporția în care indicatorii fundamentali: capacitatea fiscală pe locuitor, populația (numărul de locuitori) și suprafața, contribuie la alocarea fondului de echilibrare pentru UAT de nivelul întâi (FEB1). Astfel, ponderea cea mai mare o are capacitatea fiscală pe locuitor (80%), ceea ce înseamnă că 80% din FEB1 se distribuie invers proporțional cu acest indicator – în acest caz distribuția se face invers proporțional pentru a aloca mai mulți bani UAT – urilor sărace și mai puțini celor mai bogate. De menționat că indicatorul capacitate fiscală pe locuitor aproximează foarte bine situația economică și financiară a unei UAT. În mod corespunzător, ponderile pentru populație și suprafață arată care este procentul din FEB1 care se distribuie în funcție de acești doi indicatori. În cazul lor, distribuția se face direct proporțional: un UAT cu o populație și/sau cu suprafața mai mare primește mai mult decât un UAT cu o populație și suprafață mai mică – pentru acești doi indicatori distribuția este direct proporțională. Indicatorii populație și suprafață sunt simpli, datele sunt foarte accesibile și ei aproximează corect nevoile de servicii publice la nivel local.

Parametrul supraunitar Pe este folosit pentru a concentra utilizarea sumelor de echilibrare distribuite în funcție de capacitatea fiscală pe locuitor (CFL) către

UAT cele mai sărace. Astfel, numai UAT - urile cu o capacitate fiscală pe locuitor proprie ( $CFL_i$ ) mai mică decât produsul dintre capacitatea fiscală națională medie pe locuitor ( $CFL_n$ ) și parametrul  $Pe$  vor primi sume de echilibrare – adică numai UAT – urile care au  $CFL_i$  mai mică decât  $1,3 \times CFL_n$  (adică au  $CFL_i$  sub 130% din  $CFL_n$ ). Valoarea exactă a  $Pe$  s-a stabilit prin simulări succesive, astfel încât numărul total de UAT – uri pierzătoare să fie minim ( a se vedea Tabelul 5).

c) FEB2 - destinat echilibrării UAT de nivelul al doilea va fi alocat după o formulă ce va folosi următorii indicatori: populația și suprafața UAT de nivelul al doilea. Alocarea FEB2 se va realiza direct proporțional cu populația și suprafața. Formula va fi următoarea:

$$TE_j = FEB_2 \times (PS_p^2 \times P_j P_n + PS_s^2 \times S_j S_n)$$

unde:

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

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

$P_j$  - populația unei anumite unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea;

$P_n$  - populația totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea calificate la alocare;

$S_j$  - suprafața unei anumite unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea;

$S_n$  - suprafața totală a unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea calificate la alocare;

$PS_p^2$  - ponderea specifică indicatorului populației;

$PS_s^2$  - ponderea specifică indicatorului suprafeței;

unde,  $PS_p^2 = 60\%$  și  $PS_s^2 = 40\%$ .

Comentariul de mai sus referitor la  $PS_p^1$  și  $PS_s^1$  sunt valabile și în cazul  $PS_p^2$  și  $PS_s^2$ .

Municipiile Chișinău și Bălți și UTA Găgăuzia nu se califică pentru alocare, deoarece, datorită faptului că au cote partajate din impozitul pe venit persoane fizice (IVPF) mult mai mari (în cazul municipiilor Chișinău și Bălți) sau beneficiază de surse financiare suplimentare (TVA și accize), datorită statutului special (în cazul UTA Găgăuzia). Mai mult, municipiile Chișinău și Bălți au cea mai puternică bază de venituri proprii dintre toate UAT – urile, și care este numai parțial valorificată.

E de menționat că calcularea transferurilor din fondurile de echilibrare al bugetelor unităților administrativ-teritoriale (FEB1 și FEB2) se face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor statistice oficiale, ceea ce exclude influența și subiectivitatea factorului uman la efectuarea calculelor.

5. Sistemul de învățământ preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar) și plățile sociale vor fi finanțate prin transferuri cu destinație specială, alocate potrivit legislației și a metodologiei stabilite de Guvern. Pornind de la modificările și completările care se propun a fi operate la Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, se impune efectuarea anumitor ajustări și la Titlul I al Codului Fiscal, acestea referindu-se, în special, la aliniatele 6 și 10 din articolul 6, care reglementează sistemul de impozite și taxe generale de stat, sistemul de impozite și taxe locale, precum și sursele de reglementare ale veniturilor sistemului bugetar.

### III. Argumentarea modificărilor

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

#### *III.1. Îmbunătățirea treptată a alocării transferului general*

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

#### *III.2. Finanțarea sistemului de educație preșcolară, primară, secundar-generală, specială și complementară (extrașcolară) și a competențelor delegate prin transferuri condiționate*

Educația va fi finanțată printr-un transfer condiționat – învățământul preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar). Potrivit execuției bugetului pe anul 2010, transferul general alocat de administrația centrală este în mare parte egal cu cheltuielile pentru educație (preșcolară, primară, secundar-generală, specială și complementară). Alocarea exactă a mijloacelor pentru finanțarea sistemului de învățământ se va face conform legislației în vigoare și a metodologiei aprobate de Guvern.

#### *III.3. Utilizarea exclusivă a IVPF în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare*

La capitolul II „Obiectivul specific pentru descentralizarea financiară” din partea a II-a din SND, este expres prevăzut că transferul general de la bugetul de stat are scopul de a suplimenta veniturile proprii și a oferi autorităților locale veniturile necesare pentru a-și exercita competențele proprii în condiție de autonomie bugetară. El va fi compus din cota defalcată din impozitul pe salariu (venit) – impozit partajat între APC și APL, și din sumele de echilibrare. Totodată, unul din principiile puse la baza SND este evitarea partajării cu APL a surselor de venit volatile în timp sau care produc dezechilibre teritoriale în 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 internațional pentru acest scop este singurul recomandat de literatura de specialitate din domeniul finanțelor publice, întrucât, în situații de criză, impactul

colectării acestuia asupra bugetelor unităților administrativ-teritoriale este ne semnificativ.

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

Tabelul 3. Distribuția teritorială a IVPF potrivit estimărilor pentru anul 2012 (%).

<b>Administrația Locală</b>	<b>Ponderea populației</b>	<b>Ponderea IVPF</b>
mun. Chișinău	22,3	65,5
mun. Bălți	3,7	5,2
UTA Găgăuzia	4,6	1,9
Restul APL	69,4	27,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

Utilizarea impozitului pe venitul persoanelor juridice (IVPJ) și taxa pe valoare adăugată (TVA) ca impozite partajate nu este recomandată, din următoarele considerente.

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

Tabelul 1. Distribuția teritorială a IVPJ potrivit estimărilor pentru anul 2012 (%)

<b>Administrația Locală</b>	<b>Ponderea populației</b>	<b>Ponderea IVPJ</b>
mun. Chișinău	22,3	76,0
mun. Bălți	3,7	5,4
UTA Găgăuzia	4,6	1,5
Restul APL	69,4	17,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Este foarte probabil că ultima pondere de 17,1% este concentrată în mod esențial în orașele reședință de raion, ceea ce înseamnă că în zona rurală colectarea acestui impozit este aproape egală cu 0. Aceiași situație este și în cazul TVA-ului, plus la aceasta, 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 variațiile conjuncturii economice (ciclul economic): ea crește foarte mult în perioadele de relansare economică și scade la fel de mult în perioadele de recesiune, ceea ce înseamnă că aceste două impozite nu pot fi folosite ca stabilizatori automați ai cheltuielilor APL.

Această recomandare este general acceptată la nivel internațional și în literatura de specialitate. O argumentare empirică se conține în tabelul 2 și graficul 1 de mai jos, realizate pe baza datelor financiare din perioada anilor 2006 – 2010. Valorile din anii 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 au fost ajustate la valorile anului 2005, prin eliminarea influenței inflației din perioada respectivă, astfel, fiind posibil efectuarea unor comparații mult mai corecte, având la bază un etalon monetar stabil. Este evident că IVPF este foarte stabil de-a lungul perioadei, cu o ușoară scădere în ultimii 3 ani 2008-2010. Atât TVA cât și IVPJ sunt foarte volatile, cu creșteri de 9%-10% și scăderi de peste 18%, spre exemplu, evoluția

IVPJ începînd cu anul 2008 a fost puternic influențată de modificările legislative, și anume, cota de impunere de 0% în anumite condiții.

Tabelul și graficul de mai jos, demonstrează de ce IVPF, fiind cel mai stabil impozit național, este recomandat să fie partajat pe baza ariei de colectare între administrația centrală și cea locală, iar TVA și IVPJ nu se califică pentru aceasta.

Tabelul 2. Indicii anuali de creștere ai principalilor indicatori financiari-bugetari (%)

An	Indicii anuali calculați (în MDL constanți 2005)				
	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

E de menționat că, SND nu prevede excepții referitor la sistemul de partajare al impozitelor și taxelor. Cu toate acestea, în baza art.18 al Legii nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), care prevede că bugetul Găgăuziei este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară, se propune menținerea sistemului de partajare din IVPJ, TVA, accize și taxa pentru folosirea drumurilor, stabilind cotele de defalcare din acestea în mărime de 50%.

#### *III.4. Cote de partajare diferite pe categorii de administrații publice locale*

Pentru stabilirea cotelor de partajare a IVPF prin lege, pentru toate unitățile administrativ-teritoriale, acestea fiind influențate de distribuția teritorială a acestui impozit, actuala modificare a Legii privind finanțele publice locale, după cum s-a menționat la capitolul II, propune 4 cote de partajare:

- 1) pentru municipiile Chișinău și Bălți – 45%;
- 2) pentru Consiliile raionale, inclusiv UTA Găgăuzia – 25%;
- 3) pentru orașele reședință de raion – 20%;
- 4) pentru restul unităților administrativ teritoriale de nivelul întâi – 75%.

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

Aceste 4 cote de partajare distincte sunt consecința directă a:

- a) eterogenității relative a distribuției teritoriale a IVPF;
- b) utilizării complete a transferului general din actualul sistem pentru acoperirea transferului condiționat pentru educație.

Cauza a) impune cote de partajare relativ scăzute, rămânând astfel suficiente resurse pentru echilibrare – cote mai ridicate vor avantaja numai câteva administrații locale mai bogate (în primul rând - municipiile Chișinău și Bălți, precum și orașele reședință de raion), reducând în același timp resursele rămase pentru echilibrare.



Cauza b), condiționată de principiul esențial de păstrare a actualei anvelope financiare pentru APL, limitează fondurile ce urmează a fi distribuite pe bază de formulă (Fondul de Susținere Financiară – FSF) numai la volumul nealocat de IVPF și la alte mijloace financiare – stabilite în limita disponibilităților la bugetul de stat, în condițiile păstrării echilibrului macro-economic .

### *III.5. Alocarea transferurilor cu destinație generală, de echilibrare*

Fondul de Susținere Financiară (FSF) va fi singura resursă pentru transferurile cu destinație generală, de echilibrare, destinate APL. Sistemul de alocare pentru Fondul de Echilibrare Bugetară (FEB1) pentru APL de nivelul întâi și a Fondul de Echilibrare Bugetară (FEB2) pentru APL de nivelul al doilea, se va baza, în principiu, pe un set de indicatori de bază care aproximează bine atât capacitatea financiară locală, cât și nevoile de servicii publice la nivel local: capacitatea fiscală pe locuitor (CFL), populația și suprafața UAT. Se consideră, pe baza experienței internaționale și a literaturii de specialitate, că acești indicatori reflectă bine, atât capacitatea de a genera resurse financiare, cât și nevoia de servicii publice ale administrației publice locale. Stabilirea alocațiilor financiare pentru diferite destinații, stabilirea priorităților în utilizarea resurselor financiare vor fi decizii exclusiv locale.

### *III.6. Stimularea colectării veniturilor proprii de către administrațiile locale*

Sistemul propus are menirea de a stimula foarte mult colectarea veniturilor proprii ale administrațiilor locale prin două mecanisme. În primul rând, cheltuielile administrațiilor locale, după aplicarea noului sistem, vor fi determinate de nivelul veniturilor obținute de fiecare UAT și nu de valoarea estimată la nivel central, ca în prezent (art. 10, alin.2 lit.b) și 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 funcționează, întrucât, cheltuielile efective la nivel de UAT sunt plafonate de ceea ce se numește ”cheltuieli publice ce revin în medie pe un locuitor” iar, administrațiile locale nu au nici un interes în creșterea colectării veniturilor proprii. Dimpotrivă, APL au interesul electoral să păstreze taxele și 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 abstracție de veniturile proprii ale unei UAT. În acest fel colectarea mai bună a veniturilor proprii nu influențează sumele de echilibrare primite de un UAT, ceea ce reprezintă un alt stimulent important pentru utilizarea bazei fiscale proprii.

## **IV. Evaluarea impactului**

Impactul tuturor acestor măsuri de politică publică este măsurat cu ajutorul unor criterii calitative și cantitative, prezentate mai jos:

### **A. Criterii calitative:**

1. Crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale;
2. Predictibilitatea și stabilitatea sistemului;
3. Transparență și responsabilitate;
4. Simplitate;

5. Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale;
6. Sprijinirea dezvoltării economice locale;
7. Păstrarea stabilității macro-economice și eficacitatea instrumentelor de politică fiscală anti-ciclică.

Evaluarea impactului (pozitiv sau negativ) potrivit criteriilor calitative a fost efectuată prin analiza multicriterială, existând 4 praguri/nivele pozitive sau negative: impact (pozitiv/negativ) scăzut ( $Sz = +/- 1$ ), impact (pozitiv/negativ) mediu ( $M = +/- 2$ ), impact (pozitiv/negativ) semnificativ ( $Sf = +/- 3$ ) și impact (pozitiv/negativ) ridicat ( $R = +/- 4$ ). Rezultatul final al evaluării impactului modificărilor propuse la Legea privind finanțele publice locale este prezentat în Tabelul 4.

Tabelul 4. Evaluarea impactului.

<b>Indicator</b>	<b>Impactul evaluat</b>
Crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale	Ridicat - R pozitiv = 4
Predictibilitatea și stabilitatea sistemului	Ridicat – R pozitiv = 4
Transparență și responsabilitate	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Simplitate	Scăzut – Sz pozitiv = 1
Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale	Ridicat – R pozitiv = 4
Sprijinirea dezvoltării economice locale	Semnificativ – Sf pozitiv = 3
Păstrarea stabilității macro-economice și eficacitatea instrumentelor de politică fiscală anti-ciclică	Ridicat – R pozitiv = 4
<b>Total Scor Obținut/Medie</b>	<b>23-3,28 = Impact pozitiv semnificativ</b>

Cu referință la indicatorul „Simplitate”, abordarea în acest caz este relativă. Raportat la actuala legislație și formulă de calcul a transferurilor, formulele propuse sunt mai complexe, însă, raportat la practica altor țări europene în alocarea transferurilor către administrația locală, acestea sunt foarte simple. De aceea, s-a optat pentru o evaluare conservatoare, impactul global fiind net pozitiv.

Drept concluzie generală, se observă că evaluarea globală a criteriilor calitative conduce la un impact semnificativ pozitiv al modificărilor propuse la Legea privind finanțele publice locale.

#### ***B. Criterii Cantitative***

La criterii cantitative sunt atribuite:

1. Numărul de „pierzători” la ambele nivele de administrație locală, grupați pe:
  - a) raioane;
  - b) populație;

c) pierderea relativă (în procente) în raport cu alocarea bugetară din anul 2010.

2. Un set de indicatori care reflectă nivelul de autonomie financiară a administrației locale:

a) ponderea veniturilor proprii în total venituri;

b) ponderea veniturilor autonome (venituri proprii + venituri din cota de defalcare a IVPF) în total venituri;

c) ponderea veniturilor cu destinație generală (venituri proprii + venituri din cota de defalcare a IVPF + venituri 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 întâi, în funcție de numărul de locuitori.

Tip de UAT de nivel întâi	Număr de UAT de nivelul întâi	Număr de pierzători – rezultat în urma simulării
>1500 locuitori	249	67
1501–5000 locuitori	547	167
5001–10000 locuitori	66	30
10001–50000 locuitori	34	6
<50000 locuitori	0	0
<b>Total</b>	<b>896</b>	<b>270</b>

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

Procent de pierdere din total buget 2010 – UAT de nivel întâi	Număr de pierzători – rezultat în urma simulării
>5%	48
5% - 10%	39
10% - 15%	42
15% - 20%	35
20% - 25%	31
<25%	75
<b>Total</b>	<b>270</b>

Tabelul 7. Numărul de UAT - uri pierzătoare la nivelul al doilea, în funcție de numărul de locuitori.

Tip de UAT de nivel al doilea	Număr de UAT de nivelul al doilea	Număr de pierzători – rezultat în urma simulării
>50000 locuitori	5	3
50001 – 100000 locuitori	23	11
<100000 locuitori	7	2
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>16</b>

Tabelul 8. Evoluția 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. Disparitățile în veniturile totale pe locuitor (fără educație care va fi finanțată printr-un transfer cu destinație specială, alocat potrivit unei metodologii stabilite de Guvern) între diversele unități administrativ-teritoriale de același tip se îmbunătățesc ușor, atât la nivelul întâi, cât și la nivelul al doilea;

2. Numărul de pierzători la nivelul întâi este moderat (270 - aproximativ 30% din total UAT de nivelul întâi), dar trebuie subliniat faptul că 24,81% (67) dintre pierzătorii UAT de nivelul întâi au sub 1500 de locuitori (deci sub limita legală), iar 86,66% (234) dintre pierzătorii UAT 1 au sub 5000 de locuitori. Toate aceste date evidențiază nevoia unor forme de consolidare a UAT de nivelul întâi mici;

3. Indicatorii de autonomie financiară se îmbunătățesc semnificativ.

Analiza impactului modificărilor propuse la Legea privind finanțele publice locale demonstrează o influență semnificativ pozitivă a acestora asupra principalelor probleme ridicate de SND în domeniul descentralizării financiare, și implicit, o contribuție foarte importantă la atingerea obiectivului stabilit de aceasta.

#### v. Referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare

În domeniul descentralizării financiare nu există legislație comunitară (aquis comunitar), ci numai legislație națională specifică a țărilor membre ale Uniunii Europene, care însă trebuie să respecte prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, ratificată și de Republica Moldova.

Modificările propuse la Legea finanțelor publice locale consolidează și mai mult conformitatea legislației naționale cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, precum și cu multe din observațiile critice făcute în procesul de monitorizare de către Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale și Regionale a progreselor făcute de către Republica Moldova.

Astfel, modificările propuse sunt în concordanță cu prevederile Articolului 9 din Cartă, referitor la resursele financiare ale autorităților locale, în special, cu cele stipulate la paragrafele 1, 4, 5 și 7.

Republica Moldova este monitorizată de către Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale și Regionale vizavi de progresele realizate de în procesul de descentralizare. Astfel, Recomandarea 179 din 2005 menționează, printre alte observații critice, următoarele:

- a) caracterul foarte limitat al autonomiei financiare locale;
- b) în practică, deciziile asupra gestiunii resurselor bugetare ale colectivităților locale sunt supuse aprobării autorităților centrale sau a celor raionale;
- c) veniturile colectivităților locale provin în principal din transferuri de la nivel central și raional, ceea ce în mod evident determină o puternică dependență față de stat și componentele sale;
- d) controlul foarte constrângător al gestiunii finanțelor locale de către raioane, care transferă subvențiile de stat colectivităților locale.

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

E de menționat, că modificările propuse la Legea privind finanțele publice locale, corespund în totalitate, observațiilor critice conținute în Recomandarea 179/2005, precum și celor conținute în ultimul raport de monitorizare al Consiliul Europei – Congresul Puterilor Locale și Regionale și vor avea ca efect consolidarea generală a autonomiei locale în Republica Moldova.

#### **vi. Acțiuni în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură**

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

#### **vii. Consultarea proiectului de lege**

Inițial, 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, recomandând Ministerului Finanțelor coordonarea lui, în modul stabilit, cu autoritățile interesate.

După definitivare, ținând cont de rezultatele examinării în grupul de lucru respectiv, proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor, autoritățile publice centrale și locale, asociațiile reprezentative ale autorităților publice locale, organizațiile societății civile fiind solicitate să-și expună opiniile și sugestiile asupra proiectului în cauză. Către principalele părți interesate pe subiectul proiectului de lege au fost remise și solicitări în scris.

După două săptămâni de la plasarea proiectului de lege pe pagina web, Ministerul Finanțelor, de comun cu Cancelaria de Stat și în parteneriat cu Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată, a organizat, pe 26 octombrie curent, dezbaterile publice asupra proiectului de lege respectiv, cu participarea autorităților și organizațiilor interesate (procesul verbal se anexează pe \_\_ foi).

Totodată, proiectul de lege a fost dezbătut în cadrul Conferinței Internaționale ”Reforma de descentralizare: de la strategie la acțiuni”, care a avut loc pe data de 13-14 noiembrie curent, și la care au participat experți ai Consiliului Europei în domeniul descentralizării financiare.

Proiectul de lege în cauză a fost avizat de 16 autorități publice centrale, 9 direcții finanțe, Congresul Autorităților Locale din Moldova, Asociația Primarilor și Colectivităților Locale, ulterior, proiectul a fost supus expertizei juridice și anticorupție.

Sinteza rezultatelor examinării obiecțiilor și propunerilor expuse la proiectul de lege, precum și în cadrul dezbaterilor publice, se anexează pe \_\_ foi.

La prezenta se anexează copiile avizelor la proiectul de lege, remise de către:

1. Cancelaria de Stat (pe 2 file);
2. Ministerul Justiției (pe două file);
3. Ministerul Economiei (pe 3 file);
4. Ministerul Afacerilor Interne (pe o filă);
5. Ministerul Apărării (pe o filă);
6. Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (pe o filă);
7. Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (pe o filă);
8. Ministerul Mediului (pe o filă);
9. Ministerul Educației (pe o filă);
10. Ministerul Sănătății (pe o filă);
11. Ministerul Tineretului și Sportului (pe o filă);
12. Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor (pe o filă);
13. Ministerul Culturii (pe o filă);
14. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (pe o filă);
15. Centrul Național Anticorupție (pe cinci file);
16. Agenția Relații Funciare și Cadastru (pe o filă);
17. Agenția Turismului (pe o filă);
18. Biroul Național de Statistică (pe o filă);
19. Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova (pe o filă);
20. Direcția finanțe Cantemir (pe o filă);
21. Direcția finanțe Călărași (pe o filă);
22. Direcția finanțe Căușeni (pe o filă);
23. Direcția finanțe Edineț (pe o filă);
24. Direcția finanțe Glodeni (pe o filă);

25. Direcția finanțe Ocnița (pe o filă);
26. Direcția finanțe Rezina (pe o filă);
27. Direcția finanțe Ștefan-Vodă (pe o filă);
28. Direcția generală finanțe Chișinău (pe 2 file);
29. Primăria municipiului Bălți (pe 3 file);
30. Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia (pe două file);
31. Congresul Autorităților Locale din Moldova (pe 8 file);
32. Asociația Primarilor și Colectivităților Locale (pe 5 file).

**Ministru**

  
**Veaceslav Negruța**