

Proces – verbal nr.1
al dezbaterilor publice

Casa Guvernului
Piața Marii Adunări Naționale, 1
(et.6, sala de ședințe)

26 octombrie 2012
ora 10:30

Tema supusă dezbaterii: Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997).

A prezidat: Dna Maria Cărăuș, Viceministrul finanțelor.

Moderator: Dna Victoria Cujba, șef adjunct Direcția politici de descentralizare, Cancelaria de Stat

În cadrul ședinței au participat: reprezentanții Cancelariei de Stat, Ministerului Finanțelor în parteneriat cu Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată, de comun cu reprezentanți ai asociațiilor autorităților publice locale, organizațiilor societății civile și mediului academic:

1. Congresul Autorităților Publice Locale din Republica Moldova;
2. Centrul Analitic Independent „Expert Grup”;
3. Business Consulting Institute;
4. Institutul pentru Dezvoltare Urbană;
5. CASE Moldova;
6. Fundația Soros Moldova;
7. Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova;
8. LGSP, Proiectul de susținere a autorităților publice locale, USAID;
9. Direcțiile finanțe ale UAT.

Lista participanților se anexează pe 4 foi.

Ordinea de zi:

1. Cuvânt de deschidere

Dna Victoria Cujba, șef adjunct, Direcția politici de descentralizare, Cancelaria de Stat

2. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997).

Dna Maria Cărăuș, Viceministrul finanțelor

3. Dezbateri pe marginea proiectului de lege.

Participanții la ședință

1. Cuvânt de deschidere

Dna Victoria Cujba, șef adjunct, Cancelaria de Stat, a prezentat chestiunile incluse în ordinea de zi și a comunicat principalele aspecte care vor fi supuse dezbaterii publice. Astfel, conform Strategiei Naționale de Descentralizare (SND), aprobată prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012, care stabilește principalele obiective și acțiuni ce trebuie întreprinse pentru consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale, se impune efectuarea anumitor ajustări a cadrului legal ce reglementează sistemul finanțelor publice locale. Astfel, Ministerul Finanțelor, cu asistența din partea Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată al PNUD Moldova, în baza legislației 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, de perfecționare a sistemului de transferuri și ca rezultat propune proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997).

De asemenea, a notificat despre necesitatea și importanța subiectului propus spre dezbateri. Nu în ultimul rând, ședința având scopul de a identifica și stabili o viziune comună asupra subiectului abordat.

2. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Codul Fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997).

Dna Maria Cărăuș, viceministrul finanțelor, în contextul proiectului de lege propus, a accentuat pașii realizați pînă 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, a menționat câteva

probleme importante care necesită atenție și implicare în perioada următoare care vizează sistemul de finanțe publice locale și nivelul de autonomie financiară ale APL:

- Autonomie fiscală limitată în ceea ce privește veniturile proprii – lipsa stimulentei pentru creșterea acestora;
- Ineficiența sistemului actual de transferuri – descurajarea efortului fiscal propriu;
- Transparența scăzută și volatilitatea ridicată (lipsa de predictibilitate) a sistemului de finanțare a APL;
- Dependența bugetară a APL I față de APL II.

Dna Maria Cărăuș a menționat despre faptul că SND prevede un obiectiv general pentru componenta descentralizarea financiară, și anume: perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, care să asigure autonomia financiară a APL. Realizarea acestuia cuprinde 3 blocuri mari de acțiuni. Termenul de realizare este 2012-2014, dar pentru a iniția procesul de reformare s-a dispus realizarea celor mai urgente acțiuni, care să stabilească cadrul sistemului de finanțare a APL și care să fie implementate cu prioritate. Astfel, reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuarea acestuia pe baze obiective și previzibile constituie elementele cheie ale descentralizării financiare, fără de care nici o schimbare reală în direcția asigurării unei autonomii financiare la nivel local nu va fi posibilă.

Principalele măsuri identificate în SND pentru reformarea sistemului de transferuri sînt:

- Revizuirea actualului sistem de colectare și alocare a impozitelor partajate;
- 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 al doilea;
- Proiectarea și implementarea unui sistem de echilibrare stabil (volum, formulă), cu destinație generală, separat de transferurile condiționate, care să încurajeze efortul fiscal propriu;
- Separarea transferurilor de echilibrare pentru APL de nivelurile întâi și al doilea (alocare directă pe niveluri);
- 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.

Important este păstrarea anvelopei financiare.

Modificările aferente sistemului de transferuri către administrația publică locală presupun că:

- Sistemul de transferuri către administrația publică locală va fi centrat pe venituri;
- Defalcările din veniturile generale de stat se vor referi la impozitul pe venitul persoanelor fizice. Cotele specifice de defalcare pe tipuri de administrații locale vor fi următoarele:
 - municipiile Chișinău și Bălți – 45%;
 - consiliile Raionale și UTA Găgăuzia – 25%;
 - orașele reședință de raion, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, – 20%;
 - celelalte UAT de nivel întâi, inclusiv cele din UTA Găgăuzia, - 75%;
- 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;
- Între bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu vor exista raporturi financiare de subordonare;
- Sistemul de învățământ pre-universitar va fi finanțat printr-un transfer cu destinație specială, alocat potrivit legislației și a metodologiei stabilite de Guvern;
- Alocarea fondului de echilibrare al bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi se face pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă și a datelor statistice oficiale.

Sistemul propus are menirea de a stimula foarte mult colectarea veniturilor proprii ale administrațiilor locale prin două mecanisme.

În primul 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 în utilizarea bazei fiscale proprii.

În al doilea rând, cheltuielile administrațiilor locale vor fi determinate după aplicarea noului sistem, de nivelul veniturilor obținute de fiecare UAT și nu de valoarea estimată la nivel central, ca în prezent. Astfel, fiecare UAT va fi direct interesată să colecteze cât mai multe venituri pentru a putea cheltui mai mult potrivit nevoilor sale specifice.

Impactul general al aplicării noului sistem de transferuri, și respectiv, a modificărilor propuse la Legea nr. 397 privind finanțele publice locale reprezintă:

- Consolidarea, lărgirea și creșterea semnificativă a autonomiei locale în fundamentarea și administrarea sistemului de venituri proprii;
- Stimularea colectării veniturilor proprii de către APL;

- Transparență, predictibilitate și stabilitate;
- Îmbunătățirea treptată a alocării transferului general. Se va baza pe un set de indicatori 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;
- Indicatori de autonomie financiară - îmbunătățire semnificativă.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, a menționat că, conceptul pus la baza proiectului de lege, precum și conținutul acestuia, au fost supuse examinării și consultărilor (materialele fiind plasate pe pagina *web* a Ministerului Finanțelor). În procesul de avizare și consultare publică au fost implicate atât autoritățile publice centrale, autoritățile publice locale, cât și autorități nonguvernamentale. Rezultatul procesului oferind autorilor o imagine concretă despre impactul acestor modificări, în baza avizelor pozitive și mai puțin pozitive. Analizându-le s-a înțeles mai bine, în special, actualul sistem de finanțare și care sunt avantajele noului sistem de finanțare.

Mai mult ca atât, dl Victor Giosan a menționat că s-a reușit simularea formulei de calcul a transferurilor de echilibrare, cu destinație generală pe baza datelor anului 2011 (anterior anul de referință a constituit bugetul executat pe anul 2010) și încă odată s-a demonstrat că, principiile pe care am construit modificările, sînt corecte, numărul de ”pierzători” scade semnificativ cu peste 100, de la 270 la 162.

Impozitul pe venitul persoanelor fizice (în continuare – IVPF), a crescut semnificativ și dacă ipoteza de bază a fost că în 2010 cheltuielile pentru educație sînt aproximativ egale cu transferurile de echilibrare, atunci în 2011 apare diferență de cîteva sute de milioane. În proiectul de lege statul își i-a angajamentul să acopere prin transferuri condiționate, integral, cheltuielile pentru educație. Deci pentru APL datorită utilizării IVPF rămîn mai multe venituri la dispoziția acestora. IVPF este folosit integral în 2 forme:

- cotele de partajare, și
- ce rămîne, se distribuie pe UAT de nivelul I și II conform formulei.

Expertul a mai menționat că, noul sistem desființează ideile vechi de acoperire a sumei cheltuielilor medii, dat fiind că, noul sistem este bazat pe venituri, și în momentul în care cheltuielile pentru educație și plățile sociale sînt acoperite integral prin transferuri condiționate, atunci toate veniturile proprii sînt sursele de finanțare a activităților autonome.

Urmare a acestei reforme, apare fenomenul creșterii și asumării responsabilității APL pentru managementul financiar. Astfel, fiecare primar va fi responsabil de modul în care-și gestionează (colectează și reduce evaziunea fiscală) veniturile proprii, prin urmare încurajează economia locală (noi locuri de muncă, creșterea

IVPF). Noul sistem presupune o capacitate tehnică și profesională, un efort de pregătire a APL. Nivelul de decizie este mult mai mare.

În final, a subliniat că, adoptarea modificărilor propuse la legea finanțelor publice locale, corespunde întru-totul observațiilor critice ale Recomandării 179/2005 și ale ultimului raport de monitorizare al Consiliului Europei – Congresul Puterilor Locale și Regionale și vor avea ca efect consolidarea generală a autonomiei locale în Republica Moldova.

3. Dezbateri pe marginea proiectului de lege.

Dna Maria Cărăuș, viceministrul finanțelor, a propus celor prezenți să participe la discuții pe marginea completării și modificării proiectului de lege.

În cadrul discuțiilor (dezbatelor) au intervenit:

DI Dumitru Budianschi, director program, Centrul Analitic Independent „Expert Grup”, a întrebat care va fi % de partajare din IVPF pentru unitatea administrativ-teritorială de nivelul I, Cricova, municipiul Chișinău.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, UAT Chișinău este privită ca un raion și deci cota specifică de defalcare pentru UAT de nivel întâi va fi de 75%.

DI Constantin Gudima, șef al Direcției finanțe Ocnița, a întrebat dacă taxa de folosire a drumurilor nu mai este sursă de venit a bugetelor locale, atunci cum se vor acoperi cheltuielile.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, a specificat că, dacă această taxă dispăre ca sursă de venit, cheltuielile se acoperă cu transferurile cu destinație generală. Plus la aceasta, alocarea pe baza numărului populației și a suprafeței este direct proporțională cu volumul transferurilor (primăria cu o populație mai numeroasă sau o suprafață mai mare primește mai multe transferuri, iar primăria cu o populație mai redusă și o suprafață mai mică, respectiv primește mai puține transferuri).

Dna Tatiana Struc, șef al Direcției finanțe Ungheni, a întrebat care este capacitatea fiscală națională medie pe locuitor, pentru a putea calcula (simula) desinestătător formula de calcul a transferurilor de echilibrare.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, capacitatea fiscală națională medie pe locuitor pentru anul 2010 este egală cu 78,5 lei.

Dna Vera Rusu, șef adjunct al Direcției finanțe Bălți, a întrebat de ce municipiul Bălți, conform art. 10 al proiectului de lege, nu beneficiază de transferuri, și în acest caz, cum vor fi acoperite cu transferuri condiționate

cheltuielile suplimentare (alocațiile de întreținere a instituțiilor preșcolare) la cheltuielile medii.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, a confirmat că, datorită statutului lor special, municipiile Chișinău și Bălți, au cote partajate din impozitul pe venit persoane fizice (IVPF) mult mai mari și nu se califică pentru echilibrare, întrucât au cea mai puternică bază de venituri proprii dintre toate UAT – urile, și care este numai parțial valorificată.

Referitor la cheltuielile suplimentare la cheltuielile medii a subliniat că, educația va fi finanțată printr-un transfer condiționat, calculat prin formulă specială, având ca bază execuția bugetului pe anul de referință anterior și, deci, se acoperă toate cheltuielile suplimentare.

Dna Margareta Bîtcă, șef adjunct al Direcției finanțe Chișinău, a întrebat de ce nu s-a utilizat în sistemul de partajare și impozitul pe venitul persoanelor juridice (IVPJ).

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, a menționat că, nu este recomandat să se utilizeze (IVPJ) ca impozit partajat pe baza ariei de colectare. Potrivit datelor utilizate pentru planificarea bugetului pe anul 2012, distribuția teritorială a IVPJ este foarte dezechilibrată. Ponderea acestui impozit este foarte mică și concentrată în mod esențial în orașele reședință de raion, ceea ce înseamnă că în zona rurală colectarea acestui impozit este aproape egală cu 0.

Dna Vera Rusu, șef adjunct al Direcției finanțe Bălți, a întrebat ce vor face Direcțiile finanțe, deoarece, prin articolul 3 al proiectului de lege se stipulează că, între bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi financiare de subordonare, iar articolul 26 al aceluiași proiect de lege stipulează că direcția finanțe prezintă ministerului sinteza consolidată a bugetelor aprobate ale UAT de nivelul întâi și de nivelul al doilea.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, a accentuat că, subordonare înseamnă situația actuală, când nivelul al doilea stabilea cota de partajare pentru nivelul întâi și dacă pe viitor structura instituțională a Direcțiilor finanțe va rămîne aceeași, atunci acestea nu vor face altceva, decît în procesul de planificare sau de execuție bugetară, de a consolida bugetul raional cu bugetele locale și să le trimită ministerului.

DI Simion Buga, șef al Direcției finanțe Căușeni, a întrebat unde se regăsesc instituțiile extrașcolare și care va fi sursa lor de finanțare.

DI Victor Giosan, expert internațional PCDLI, a relatat că în simulare de aceste cheltuieli s-a ținut cont, dar este o scăpare în proiectul de lege, de care se va ține cont la sinteza propunerilor.

DI Constantin Gudima, șef al Direcției finanțe Ocnîța, a menționat că, nu există concordanță între proiectul de lege propus și Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă în partea delimitării competențelor de nivelul întâi și de nivelul al doilea ce ține de domeniul educației.

Dna Maria Cărăuș, viceministrul finanțelor, a comunicat că, Cancelaria de Stat în comun cu Ministerul Educației lucrează în prezent asupra determinării corecte a competențelor în contextul derulării reformelor.

DI Vasile Bulicanu, șef al Direcției generale sinteză bugetară, a relatat că, este cu certitudine clar că, pentru educație vor fi transferuri condiționate, care vor fi calculate în bază de normativ și numărul copiilor.

DI Mihail Roșcovan, manager PCDLI, a susținut ideea de ajustare a cadrului legal, menționând că, este un grup de juriști care vor opera ajustării atât la Legea privind descentralizarea administrativă, cât și la Legea privind administrația publică locală și pînă la sfîrșitul anului curent vor fi prezentate într-un pachet comun.

DI Alexandru Osadci, expert CALM, a menționat că, noul sistem de finanțe publice locale reprezintă un avantaj pentru comunitățile rurale și, ceea ce se propune este o mare realizare și susține promovarea acestui proiect de modificare al legii.

DI Gheorghe Cojoc, președinte interimar, raionul Basarabeasca, a întrebat dacă proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative este corelat cu chestionarul privind evaluarea capacității administrative a autorităților administrației publice locale remis anterior APL.

Dna Victoria Cujba, șef adjunct, Cancelaria de Stat, rezultatele evaluării capacității administrative sînt utilizate în cadrul proceselor de transfer al competențelor către autoritățile administrației publice locale. De asemenea, în cadrul elaborării strategiilor sectoriale și legislației aferente strategiei naționale de descentralizare, Cancelaria de stat, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale vor lua în considerație rezultatele evaluării. Astfel, și proiectul de lege propus va fi coordonat cu rezultatele evaluării în APL a capacității administrative.

Dna Maria Cărăuș, viceministrul finanțelor a anunțat despre finisarea examinării chestiunilor din ordinea de zi, a mulțumit tuturor pentru participare, activism și buna organizare a evenimentului. Ministerul Finanțelor, de comun cu experții PCDLI, va ține cont de punctările celor prezenți și, în modul stabilit de legislație, v-a remite Guvernului proiectul de lege ajustat pentru examinare și aprobare.

A vizat:

Dna Maria Cărăuș, viceministrul finanțelor



A protocolat:

Chebici Eudochia, șef secție
din cadrul Direcției bugetelor UAT,
Ministerul Finanțelor


