

Autonomia financiară în Republica Moldova: evoluția veniturilor bugetelor locale

Autor: Dumitru Budianschi

Chișinău 2019

Cuprins

Acronime	5
Sumar executiv	6
Introducere	10
Structura sistemului bugetar al Republicii Moldova	12
Prevederi legale generale	12
Evoluția BPN în 2016-2018	13
Evoluția structurii veniturilor pe componentele BPN și dependența de transferuri	13
Structura și evoluția veniturilor bugetelor locale	16
Formarea veniturilor bugetelor locale	16
Veniturile bugetului local consolidat și structura acestuia pe UAT II	19
Structura veniturilor bugetului local consolidat pe APL I și APL II	25
Evoluția veniturilor bugetelor locale după surse de venit	28
Veniturile bugetului local consolidat după 4 surse agregate de venituri	29
Evoluția veniturilor din surse proprii	34
Nivelul transferurilor și autonomia financiară a APL	37
Concluzii și recomandări generale	42

Lista figurilor

Figura 1 Structura Bugetului Public Național	12
Figura 2 Ponderea veniturilor totale (stânga) și veniturilor fără transferuri de la BS în veniturile BPN, %	14
Figura 3 Evoluția creșterilor anuale a veniturilor pe componentele BPN, 2014=100%.....	15
Figura 4 Dependenta de transferurile de la BS ca pondere a transferurilor în total veniturile componente.....	16
Figura 5 Veniturile bugetare pe UAT în 2018 (axa din dreapta) și populația prezentă la 01.01.2018 (axa din stânga)	21
Figura 6 Veniturile totale fără TDS pentru educație, asistență socială și competențe de legat per capita în 2017 (axa din stânga) și indicatorii proxy pentru activitatea economică (axa din dreapta).....	22
Figura 7 Veniturile per persoană pe UAT în 2014 și 2018, lei.....	23
Figura 8 Numărul UAT repartizat în funcție de abaterea de la media pe țară pentru 2014 și 2018, % din totalul UAT	23
Figura 9 Creșterea nominală (axa din stânga, lei) și relativă (axa din dreapta, %) a veniturilor bugetare per capita a mediei în 2017-2018 față de 2014.....	24
Figura 10 Ponderea veniturilor APL I și APL II în veniturile BPN (stânga, %) și în BL (dreapta, %).....	26
Figura 11 Ponderea veniturilor APL I (fără transferuri de la APL II) în veniturile UAT (procente axa din stânga)	28
Figura 12 Structura BL după principalele grupe de venituri, mil lei (stânga).....	29
Figura 13 Evoluția veniturilor bugetului local consolidat după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga).....	30
Figura 14 Evoluția veniturilor UAT II din grupa raioane după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga)	31
Figura 15 Evoluția veniturilor UAT Găgăuzia după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga)	31
Figura 16 Evoluția veniturilor mun Chișinău (rândul de sus) și Bălți după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga).....	32
Figura 17 Evoluțiilor veniturilor proprii pe BL în perioada 2016-2018, mil lei.....	35
Figura 18 Structura veniturilor bugetelor locale din surse proprii pentru anul 2018.....	36
Figura 19 Evoluția ponderii transferurilor BS și TDS în veniturile totale ale UAT	37
Figura 20 Ponderea TDS și a transferurilor de la BS în venitul mediu per capita UAT în perioada 2016-2018 .	38
Figura 21 Structura transferurilor de la BS pe nivelele, 2018 și 2016, %	39
Figura 22 Nivelul TDS în veniturile totale pe grupe de UAT, %	40
Figura 23 Nivelul TDS în veniturile APL I și APL II pe grupe de UAT, %.....	41

Lista tabelelor

Tabelul 1 Evoluția BPN și a componentelor bugetare pe perioada 2016-2017.....	13
Tabelul 2 Formarea veniturilor APL.....	18
Tabelul 3 Repartiția veniturilor BL pe UAT în 2018 față de 2014	19
Tabelul 4 Evoluția veniturilor totale pe grupe de UAT	25
Tabelul 5 Evoluția ponderii veniturilor APL I în mun. Chișinău și Bălți, %	27
Tabelul 6 Evoluția veniturilor pe surse agregate de venit pentru BL, Raioane și Găgăuzia, 2016-2018	33
Tabelul 7 Evoluția veniturilor pe surse agregate de venit pentru mun. Chișinău și Bălți, 2016-2018.....	33
Tabelul 8 Contribuția defalcărilor, transferurilor BS, donațiilor/ granturilor, veniturilor proprii la creșterea veniturilor totale în 2018 față de 2016 pe grupe de UAT, p.p.....	34
Tabelul 9 Contribuția surselor proprii de venit la creșterea veniturilor în 2018 față de 2016, p.p.....	35

Acronime

APL – Autorități Publice Locale

APL I – Autorități publice locale de nivelul întâi

APL II – Autorități publice locale de nivelul doi

BASS – Bugetul asigurărilor sociale de stat

BL – Bugetele Locale

BNS – Biroul Național de Statistică

BPN – Bugetul Public Național

BS – Bugetul de Stat

FAOAM – Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală

FSF – Fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale

IVPF – Impozit pe Venitul Persoanelor Fizice

IVPJ – Impozit pe Venitul Persoanelor Juridice

PF – Persoane Fizice

PIB – Produsul Intern Brut

PJ – Persoane Juridice

TDG – Transferuri cu Destinație Generală

TDS – Transferuri cu Destinație Specială

TVA – Taxa pe Valoarea Adăugată

UAT – Unitate administrativ teritorială

Sumar executiv

Bugetul de stat concentrează peste 62% din resursele bugetare ale țării. În 2018 peste 54% din veniturile Bugetul de Stat au fost destinate transferurilor spre alte componente ale Bugetului Public Național (BPN), în creștere față de 2014 cu 7,4 p.p. Cea mai importantă cotă a transferurilor de la Bugetul de Stat (BS) este destinată Bugetelor Locale, circa 52,4%, cu o reducere de 2,4 p.p. față de 2014. Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) a primit 33,8% în creștere față de 2014 cu 5,6 p.p. și Fondurile de Asigurare Obligatorie de Asistență Medicală (FAOAM) 13,8% în reducere cu 3,2 p.p. Astfel, doar circa 46% din resursele colectate de BS sunt utilizate pentru cheltuielile acestei componente, restul fiind transferate la alte componente ale BPN.

Bugetele Locale sunt cele mai dependente de transferurile de la Bugetul de Stat, peste 70% din veniturile Bugetelor Locale în 2017-2018 provin din aceste transferuri. Această dependență a înregistrat un trend ascendent, în special după reforma privind finanțele publice locale din 2013, implementată integral din 2015. Aceeași tendință a fost înregistrată și pentru BASS, doar în condițiile unei dependențe mai reduse, transferurile constituind 33,7% din veniturile acestuia. Unica componentă cu o evoluție pozitivă fiind FAOAM, care în comparație cu 2015 a înregistrat o diminuare a dependenței de transferurile de la BS cu circa 3,7 p.p. Rolul important al transferurilor pentru bugetele locale se manifestă pe ambele nivele ale Administrației Publice Locale (APL). Astfel, volumul transferurilor depășesc veniturile fără transferuri ale APL I de 1,9 ori, iar pentru APL II de 2,7 ori.

În prezent, cu referire la Bugetele Locale, în Republica Moldova practic există 2 sisteme bugetare. Un sistem funcționează în Găgăuzia și altul pentru restul țării. Autoritățile locale din Găgăuzia nu participă la sistemul de formare a Fondului de Susținere Financiară a unităților administrativ-teritoriale (FSF), în schimb Găgăuzia reține practic toate impozitele și taxele de stat colectate pe teritoriul acesteia. De asemenea, autoritățile din Găgăuzia beneficiază fără restricții de toate programele de cheltuieli din BS, având aceleași drepturi ca și APL din restul țării. Restul autorităților, deși sunt acoperite de același concept de formare a bugetelor, totuși datorită particularităților de reglementare rezultă diferențe majore pe structura formării veniturilor pentru alte două grupe de autorități locale: (i) pentru raioane, și (ii) mun. Bălți și Chișinău.

Evoluția veniturilor față de 2014 arată clar că sistemul de formare a veniturilor pentru Găgăuzia este mai avantajos decât cel aplicat pe restul țării. Astfel, Găgăuzia în 2018 a înregistrat față de 2014 cea mai mare creștere a cotei sale în veniturile consolidate ale Bugetelor Locale, cu 1,51 p.p. De asemenea, aceasta a înregistrat cel mai înalt nivel al veniturilor bugetare totale per capita, de 5497,4 lei, ce constituie circa 189% din nivelul anului 2014. Începând cu 2017, Găgăuzia a devansat mun. Chișinău la venituri bugetare per capita, în 2018 diferența constituind de 268 lei sau cu 5,1% mai mult, iar față de mun. Bălți această diferență este considerabil mai mare, de 1398 lei sau cu 34,1% mai mult.

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

Sistemul de formare a veniturilor bugetelor locale după 2014 relevă o capacitate scăzută privind formarea unui echilibru dintre funcțiile de stimulare a dezvoltării economice la nivel local în comunitățile cu potențial și de echilibrare a veniturilor. Evoluția repartiției veniturilor consolidate pe unitățile teritorial administrative de nivelul doi exprimate pe cap de locuitor în 2014 și 2018, demonstrează o consolidare a unui număr restrâns de unități administrative care au înregistrat venituri peste media pe bugetul local consolidat și o creștere a numărului de unități, care au înregistrat venituri sub media pe țară (29 UAT în 2018 față de 22 în 2014). De asemenea, analiza evoluției veniturilor totale și a veniturilor fără transferuri cu destinație specială pentru educație, asistență socială și competențe delegate exprimate per cap de locuitor, demonstrează că principalii actori în dezvoltarea economică și contribuitori la BPN, mun. Chișinău și Bălți, au venituri bugetare per capita mai joase decât Găgăuzia, iar Bălți este la doar 84% din media pe bugetul local consolidat. Astfel, principalele motoare economice ale țării sunt limitate în dezvoltare, aceasta în consecință limitând dezvoltarea întregii economii, iar în consecință și a localităților din restul țării. Această situație este relevantă și pentru alte unități administrative de nivelul doi, care, deși, au o situație economică mai puternică înregistrează venituri mai mici

Ponderea veniturilor consolidate ale bugetelor locale este de 25,3% din veniturile consolidate BPN cu transferuri de la bugetul de stat și doar de 7,5% fără acestea. Din anvelopa totală de venituri bugetare ale țării, APL I dețin doar 2,8%, iar APL II de 4,7% și respectiv 8,1% și 17,3% cu transferurile de la BS. În cazul veniturilor cu transferuri de la bugetul de stat APL de nivelul II deține o pondere din veniturile consolidate ale bugetelor locale de peste 2 ori mai mare (68%) decât APL de nivelul I (32%). Iar, în cazul veniturilor fără transferuri de la bugetul de stat, această structură se modifică nu foarte mult (63% la 37%). Evoluția ponderilor veniturilor APL II și APL I în bugetele locale consolidate pe perioada analizată este una de convergență. Rolul de bază în instaurarea acestei tendințe a revenit transferurilor de la BS, prin faptul că transferurile pentru APL I au înregistrat o creștere mai mare decât cele destinate APL II. Însă, imaginea generală privind ponderile veniturilor APL I și APL II în bugetele locale este denaturată în special de mun. Chișinău și Bălți. Veniturile bugetare ale APL I (fără transferuri de la APL II) în 2018, pentru marea majoritate din UAT, au înregistrat o pondere ce se situează în intervalul de 40%-51% din veniturile totale, deși pe bugetul local consolidat aceasta este de circa 32%.

În perioada 2016-2018 veniturile APL de nivelul I au crescut mai rapid decât cele ale APL II. În cazul veniturilor totale, inclusiv transferurile de la bugetul de stat, veniturile APL de nivelul unu au crescut cu 31,6% și fără transferuri cu 19,9%, față de 17,7% și respectiv 11,1% pentru APL II. Totodată, contribuția APL II la creșterea veniturilor bugetului local consolidat pe această perioadă este mai mare decât a APL I. Astfel, APL de nivelul doi a contribuit la creșterea consolidată a bugetului local (inclusiv transferurile) cu 12,5 p.p. față de 9,3 p.p. pentru APL de nivelul unu, în timp ce pentru veniturile fără transferuri APL II a contribuit cu de 7,2 p.p. și APL I cu 7 p.p.

Creșterea veniturilor bugetelor locale în perioada 2016-2018 pentru toate grupele de UAT, aproape în întregime au fost asigurate din defalcări și transferuri de la BS. De asemenea, diferența dintre nivelul de creștere a veniturilor pentru Găgăuzia (33,3%) și restul țării (sub 21,8%) se explică, aproape în întregime, de nivelul veniturilor din defalcări. Contribuția la creșterea veniturilor din defalcări pentru Găgăuzia fiind de 17,9 p.p. față de 0,3 p.p pentru Raioane și 3,8 p.p. pentru mun. Chișinău și 3,5 p.p în mun. Bălți.

Veniturile din surse proprii constituie circa 10,9% din veniturile bugetelor locale consolidate, cu o evoluție ușor descendentă. La venituri din surse proprii au fost incluse: (i) impozite pe proprietate; (ii) servicii și plăți administrative, (iii) patenta întreprinzător, (iv) taxe locale și (v) resurse naturale, (vi) venituri din proprietate și (vii) și alte venituri. Ponderea veniturilor proprii în veniturile totale ale unităților administrativ teritoriale de nivelul doi pentru Raioane și Găgăuzia sunt sensibil mai joase decât în mun. Chișinău și Bălți. Astfel, ponderea acestora în raioane este de 8,6% și 8,4% pentru Găgăuzia, iar în mun. Chișinău 16% și Bălți de 14,7%. Creșterea veniturilor proprii în bugetului local consolidat în 2018 față de 2016 este de 20,5%, ușor sub rata generală de creștere, însă substanțial sub rata de creștere a veniturilor din transferuri de la BS (25,3%). Astfel, sursele din care sunt constituite veniturile proprii ale bugetelor locale nu pot asigura o creștere care ar exclude creșterea ponderii transferurilor.

Impozitele pe proprietate, taxele locale și veniturile din servicii și taxe administrative asigură peste 86% din veniturile din surse proprii. Pentru spațiul rural cea mai mare contribuție la creșterea veniturilor bugetului local consolidat se atestă din veniturile din servicii și taxe administrative, iar pentru spațiul urban din impozite pe proprietate. În raioane și Găgăuzia ritmul de creștere pe perioada 2016-2018 a veniturilor din impozite pe proprietate a fost de peste 5 ori mai jos decât în mun. Chișinău și Bălți, respectiv 15,4% și 17,6% față de 81% și 94%. În schimb, evoluția veniturilor din taxele locale este mai aproape pe toate grupurile de UAT II, cea mai mare creștere a fost înregistrată pe mun. Bălți (16,9%), iar cea mai joasă pe raioane, de 8,1%. O altă sursă importantă de venituri proprii sunt taxele locale. Acestea au avut creșteri relativ omogene pe grupele de unități administrative de nivelul doi și au fost situate în intervalul 8,1% (raioane) și 16,9% (Bălți) și se situează cu mult sub creșterea veniturilor totale a bugetului local consolidat (21,8%).

Din creșterea de 20,5% a bugetului local consolidat pe perioada 2016-2018, contribuția veniturilor proprii este de doar 2,3 p.p. Contribuția veniturilor proprii la creșterea veniturilor totale pe raioanele este și mai joasă, de doar 1,2 p.p. și destul de aproape cu cea din Găgăuzia (1,7 p.p.), în timp ce pe mun. Chișinău și Bălți acestea sunt considerabil mai mari, respectiv 4,5 p.p. și 3,7 p.p. Cea mai pronunțată diferență pe sursele proprii se observă pe impozitele pe proprietate și taxe locale, care au o contribuție cu mult mai importantă în mun. Chișinău și Bălți, decât pentru raioane și Găgăuzia.

Ponderea veniturilor asupra căroră APL au întreaga putere de decizie în perioada 2016 – 2018 a înregistrat o tendință generală descendentă, ajungând la 39,3% față de 42%. Această evoluție a fost cauzată de sporirea ponderii transferurilor cu destinație specială, care au crescut mai rapid ca restul veniturilor. Astfel, în 2018 pentru toate grupele de unități administrativ teritoriale de nivelul doi (raioane, mun. Chișinău și Bălți, Găgăuzia), ponderea transferurilor cu destinație specială a depășit 50% din veniturile consolidate ale acestora. În același timp, Găgăuzia este unica, care a avut o tendință generală inversă, adică de reducere a ponderii transferurilor cu destinație specială, în 2018 aceasta atingând cea mai joasă pondere ale acestora, de 50,5%. Cel mai înalt nivel al transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat, și respectiv cel mai restrâns spațiu asupra deciziilor privind alocarea resurselor a fost înregistrat de către raioane, de 65,9%, urmat de mun. Bălți cu 62,7%.

APL II în general au un nivel mai mare de Transferuri cu Destinație Specială (TDS) în veniturile totale ale acestora (64,8%, 2018), decât APL I (52,1%, 2018) cu o tendință generală de creștere pe ambele nivele. Totodată, APL I au înregistrat o creștere mai mare decât APL II, respectiv de 4,1 p.p. față de 2,5 p.p. Unica

tendință inversă se constată pentru APL II Găgăuzia, unde a avut loc o reducere a ponderii TDS de la 65,6% în 2016 la 59,7% în 2018. Astfel, APL II în cea mai mare parte gestionează resursele pentru scopuri prestabilite de autoritățile centrale, iar volumul mijloacelor pe care autoritățile le pot aloca în conformitate cu prioritățile locale este foarte restrâns, în medie de circa 35%. Cel mai îngust spațiu de dispunere integrală asupra resurselor o au APL II din raioane (24,4%), iar cel mai mare mun. Chișinău (52,1%). Astfel, în linii mari APL II, cu excepția mun. Chișinău se poate spune că mai curând joacă rolul unor servicii desconcentrate ale guvernului central, decât autorități locale veritabile. Deși, APL I sunt mai puțin dependente de TDS decât APL II, acestea oricum au un nivel destul înalt al transferurilor cu destinație specială, în medie de 52,1%. Puțin mai bună este situația pentru APL I din mun. Chișinău, unde ponderea TDS este de 42,5%. Spre deosebire de APL II, pentru APL I toate grupele de UAT analizate au înregistrat o tendință ascendentă.

Introducere

În 2013 în Republica Moldova a avut loc reforma finanțelor publice locale¹, esența căreia a constat în implementarea unui mecanism de echilibrare a bugetelor în baza veniturilor. Reforma a fost implementată integral, așa cum prevedea legea începând cu anul 2015. În conformitate cu prevederile acestei reforme, pentru Găgăuzia a fost aplicat un mecanism de formare a bugetelor locale diferit decât pentru raioane, mun. Chișinău și Bălți.

În acest context, studiul vine să analizeze evoluția veniturilor autorităților publice locale pentru a scoate în evidență tendințele generale ale perioadei de după reformă. Studiul cuprinde perioada 2014 -2018 pe veniturile consolidate totale ale bugetelor locale din cadrul unităților administrativ teritoriale de nivelul doi și o analiză mai detaliată pe sursele de venit pe perioada 2016-2018. Această situație a fost determinată, în primul rând, de faptul că începând cu 2016 în Republica Moldova a fost implementată o nouă clasificare bugetară, astfel compararea cu perioadele anterioare devenind mai dificilă.

În conformitate cu Legea nr. 181 privind finanțele publice și responsabilități bugetar – fiscale avem definite următoarele noțiuni:

- ✓ **Bugetele Locale de nivelul întâi**, care reprezintă bugetele satelor (comunelor), ale orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău);
- ✓ **Bugetele Locale de nivelul al doilea**, care reprezintă bugetele raionale, bugetul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău;
- ✓ *Bugetele locale de nivelul întâi și bugetul local de nivelul al doilea formează sinteza consolidată a bugetelor locale din cadrul raionului, unității teritoriale autonome cu statut juridic special, municipiului Chișinău și municipiului Bălți;*
- ✓ Totalitatea bugetelor locale formează **bugetul local consolidat**.

Pentru a simplifica expunerea acestui studiu, în loc de termenul „*veniturile sintezei consolidate a bugetelor locale din cadrul raionului, unității teritoriale autonome cu statut juridic special, municipiului Chișinău și municipiului Bălți*” se va utiliza sintagma “**veniturile unității administrative teritoriale de nivelul doi**”, sau “veniturile UAT II”. Pentru veniturile bugetelor autorităților publice locale de nivelul unu și doi se vor utiliza sintagmele din lege sau „veniturile APL I” și respectiv „veniturile APL II”.

Studiul este format din 5 capitole de bază. În primul capitol este descrisă structura bugetului public național și evoluția acestuia în perioada analizată. Scopul de bază al acestui capitol este de a prezenta evoluția veniturilor pe componenta de bugete locale, față de alte componente ale BPN. De asemenea, a fost analizat importanța transferurilor și a BS către restul componentelor BPN.

În capitolul doi au fost descrise principalele prevederi legale ce stau la baza formării veniturilor bugetelor locale. De asemenea, în acest capitol au fost analizate principalele tendințe în evoluția veniturilor unităților administrativ teritoriale de nivelul doi, inclusiv exprimate ca medie pe cap de locuitor. A fost analizată evoluția dispersiei veniturilor consolidate ale bugetelor locale din cadrul unităților administrativ teritoriale de

¹ Legea nr. 267 din 01.11.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

nivelul doi, înainte de reformă și în 2018. De asemenea, este prezentată o analiză succintă a corelației veniturilor bugetare cu numărul de populație și potențialul economic al unităților administrative de nivelul doi. Finalmente, în acest capitol este prezentată structura veniturilor consolidate ale sintezei bugetelor locale din cadrul unităților administrativ teritoriale de nivelul doi pe nivelele autorităților publice locale.

Capitolul trei este dedicat în întregime analizei structurii bugetului consolidat local. Astfel, acesta conține analiza după 4 categorii convenționale de surse agregate, precum și a surselor veniturilor proprii. Din cele 4 categorii agregate fac parte: (i) veniturile din defalcări, (ii) transferurile, (iii) donațiile și granturile, (iv) veniturile din surse proprii. La veniturile din surse proprii au fost incluse veniturile din sursele care în cea mai mare măsură sunt sub controlul autorităților locale: : (i) impozite pe proprietate; (ii) plăți administrative și servicii, (iii) patenta de întreprinzător, impozitul pe venitul persoanelor fizice ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul, taxa de licență pentru anumite genuri de activitate încasată în bugetul local de nivelul II (iv) taxe locale și (v) resurse naturale, (vi) venituri din proprietate, și (vii) alte venituri (amenzi, impozit unic, alte venituri). Analiza structurii veniturilor a fost efectuată la nivelul bugetului consolidat local, precum și pe mun. Chișinău și Bălți, Găgăuzia și grupa raioane.

În capitolul patru a fost efectuată o analiză a nivelului de autonomie financiară, având la bază volumul resurselor bugetare asupra cărora autoritățile locale pot decide integral, adică resursele ce rămân după excluderea transferurilor cu destinație specială. Informația este prezentată pe veniturile bugetelor consolidate ale unităților administrative teritoriale de nivelul doi, precum și pentru ambele nivele ale autorităților locale.

Structura sistemului bugetar al Republicii Moldova

Prevederi legale generale

Principalul document ce reglementează relațiile bugetare în Republica Moldova este Legea 181/2014 privind sistemul bugetar și responsabilității bugetar - fiscale². Legea stipulează (art. 4) că finanțele publice cuprind „totalitatea resurselor financiare acumulate în numele statului și distribuite de către stat pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale”. În conformitate cu structura administrativă a Republicii Moldova, „finanțele publice se împart în finanțe administrate de Guvern și finanțe administrate de autoritățile administrației publice locale” (art. 4).

Bugetul Public Național (BPN) este „sinteză a bugetelor constituite în cadrul sistemului bugetar al Republicii Moldova, cu excluderea transferurilor inter-bugetare” și are 4 componente independente (Figura 1) (art. 3 și art. 26, Legea 181/2014):

- a) bugetul de stat (BS);
- b) bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS);
- c) fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM);
- d) bugetele locale (BL).

Bugetele locale cuprind bugetele autorităților locale (APL) de nivelul I și APL II (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău). Bugetul fiecărei APL este autonom.

Figura 1 Structura Bugetului Public Național

BPN			
Bugetele Locale: (i) Bugetele APL de nivelul I și (ii) Bugetele APL de nivelul II	Bugetul consolidat central		
	Bugetul de Stat	Bugetul asigurărilor sociale de stat	Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală

Bugetele locale sunt administrate de către autoritățile executive locale, BS de către Ministerul Finanțelor, BASS de către Casa Națională de Asigurări Sociale și FAOAM de către Compania Națională de Asigurări în Medicină (art. 31, Lege 181/2014). Relațiile dintre BS și BL se realizează prin (art 35): (a) transferuri cu destinație generală (TDG) și (b) transferuri cu destinație specială (TDS). Transferurile cu destinație specială utilizate contrar destinației, se restabilesc la BS, iar Ministerul Finanțelor va reduce cu suma respectivă volumul transferurilor cu destinație specială aprobat în legea bugetară anuală.

² În acest studiu nu sunt analizate raioanele din estul Republicii Moldova (Unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului), care nu au raporturi bugetare cu organele constituționale ale țării.

Evoluția BPN în 2016-2018

În ultimii 2 ani se observă că BPN a înregistrat nivele relativ joase ale deficitului bugetar, sub 1% din PIB. Veniturile și cheltuielilor BPN exprimate ca pondere din PIB în ultimii ani au variat în jur de 30%, ce de asemenea reprezintă un nivel relativ jos al ponderii sectorului bugetar (comparativ cu alte țări din regiune). BS reprezintă coloana vertebrală a BPN, care servește drept sursă principală pentru ajustările inter-bugetare.

Tabelul 1 Evoluția BPN și a componentelor bugetare pe perioada 2016-2017

Indicatori	2016		2017		2018	
	mil lei	% în PIB	mil lei	% în PIB	mil lei	% în PIB
BPN						
Venituri	45.953,9	28,6	53.377,6	29,8	57.964,9	30,5
Cheltuieli	48.462,6	30,1	54.522,4	30,5	59.576,9	31,4
Sold	-2.508,7	-1,6	-1.144,8	-0,6	-1.612,0	-0,8
BS						
Venituri	28.879,6	18,0	33.947,4	19,0	36.410,4	19,2
Cheltuieli	32.313,2	20,1	35.479,1	19,8	38.685,1	20,4
Sold	-3.433,6	-2,1	-1.531,7	-0,9	-2.274,7	-1,2
BASS						
Venituri	15.060,6	9,4	17.818,7	10,0	19.781,5	10,4
Cheltuieli	14.964,7	9,3	17.614,5	9,8	19.417,7	10,2
Sold	95,9	0,1	204,2	0,1	363,8	0,2
FAOAM						
Venituri	5.764,2	3,6	6.256,6	3,5	6.877,4	3,6
Cheltuieli	5.673,5	3,5	6.260,8	3,5	6.714,1	3,5
Sold	90,7	0,1	-4,2	0,0	163,3	0,1
BL						
Venituri	12.053,0	7,5	13.461,5	7,5	14.683,6	7,7
Cheltuieli	11.314,7	7,0	13.274,6	7,4	14.548,0	7,7
Sold	738,3	0,5	186,9	0,1	135,6	0,1

Notă: Pentru calcularea cotei din PIB au fost utilizate valorile PIB calculate (recalculate) în baza SCN-2008/SEC-2010.

Cu referire la soldul bugetar se poate constata că BS este cel care deține povara îndatorării. În perioada 2016-2018, deficitul bugetar a fost concentrat la BS, în timp ce restul componentelor BPN au înregistrat solduri pozitive, cu o singură excepție pentru anul 2017. În consecință, este bine de menționat că în cazul componentelor BPN, în afară de BS, volumul general al veniturilor nu diferă mult de volumul de cheltuieli.

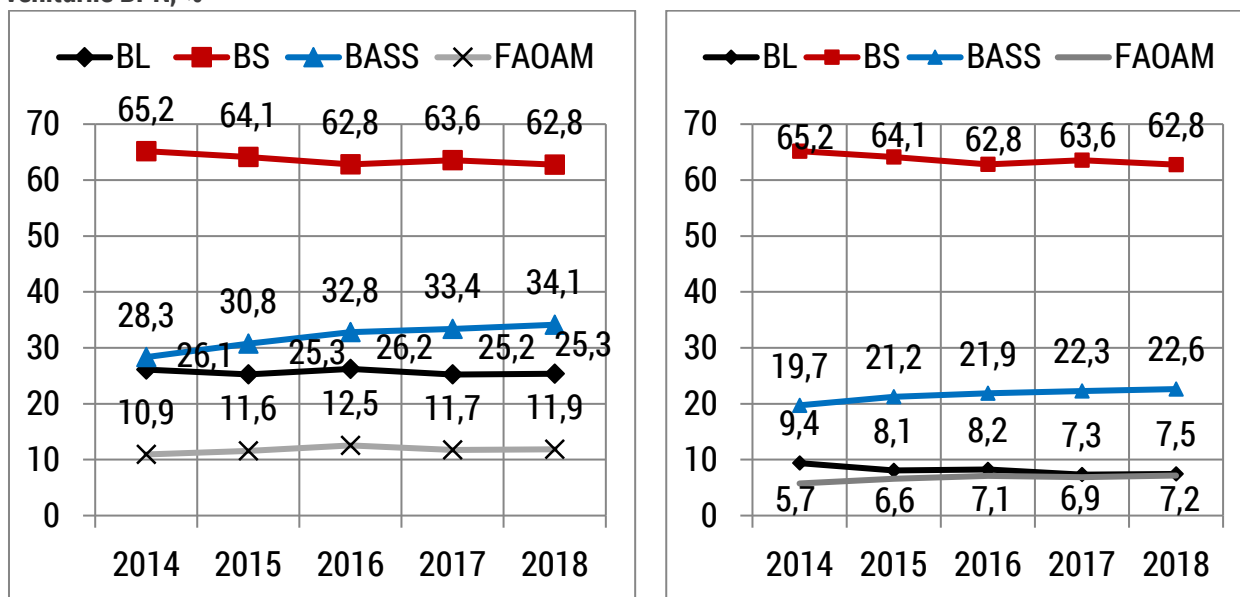
Evoluția structurii veniturilor pe componentele BPN și dependența de transferuri

Pe perioada 2016-2018, valoarea medie anuală a anvelopei de resurse bugetare a Republicii Moldova constituie circa 29,6% din PIB, în timp ce cheltuielile constituie 30,6%. Din veniturile bugetare globale ale Republicii Moldova, cea mai mare parte, 63% (în medie pe 3 ani) este acumulată la BS (Figura 2), în timp ce restul 3 componente ale BPN dețin doar 37% Totodată, după ponderea cheltuielilor efectuate în BPN, BS îi aparțin doar 32,6% din cheltuielile BPN. Din aceasta cauză, rezultă că rolul de bază al BS este de colector și

ulterior donator de resurse financiare pentru alte componente ale BPN, în primul rând pentru BL. Astfel, din totalul transferurilor acordate din BS, peste 52% sunt destinate BL.

Anvelopa resurselor bugetare ale Republicii Moldova în proporție de 62%-63% este constituită din surse de venit ale Bugetului de Stat și doar 7,5% sunt surse ale Bugetelor Locale (veniturile BL fără transferuri de la BS).

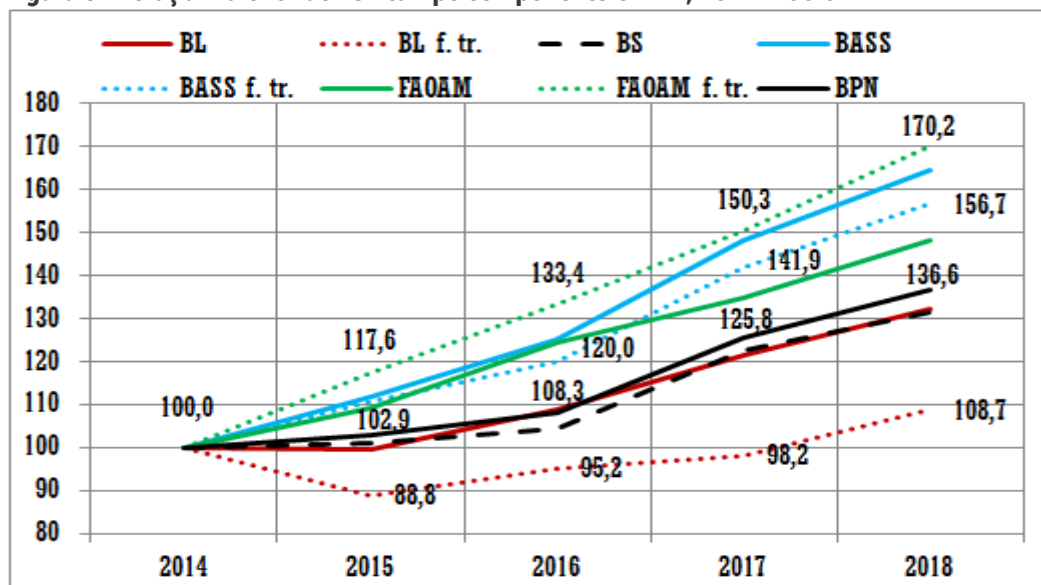
Figura 2 Ponderea veniturilor totale (stânga) și veniturilor fără transferuri de la BS în veniturile BPN, %



Sursa: Ministerul Finanțelor

În perioada 2014-2018, bugetul local consolidat a înregistrat o tendință generală de diminuare a ponderii veniturilor în BPN, cu și fără transferuri, însă cu o stabilizare în 2017-2018 (Figura 2). De asemenea, se poate constata, că pentru FAOAM în perioada 2016-2018 veniturile au înregistrat o ușoară tendință de sporire a ponderii veniturilor în veniturile BPN, cu și fără transferurile de la BS. În timp ce pentru BASS, majorarea a fost destul de pronunțată pentru ambele cazuri.

Figura 3 Evoluția indicilor de venituri pe componentele BPN, 2014=100%



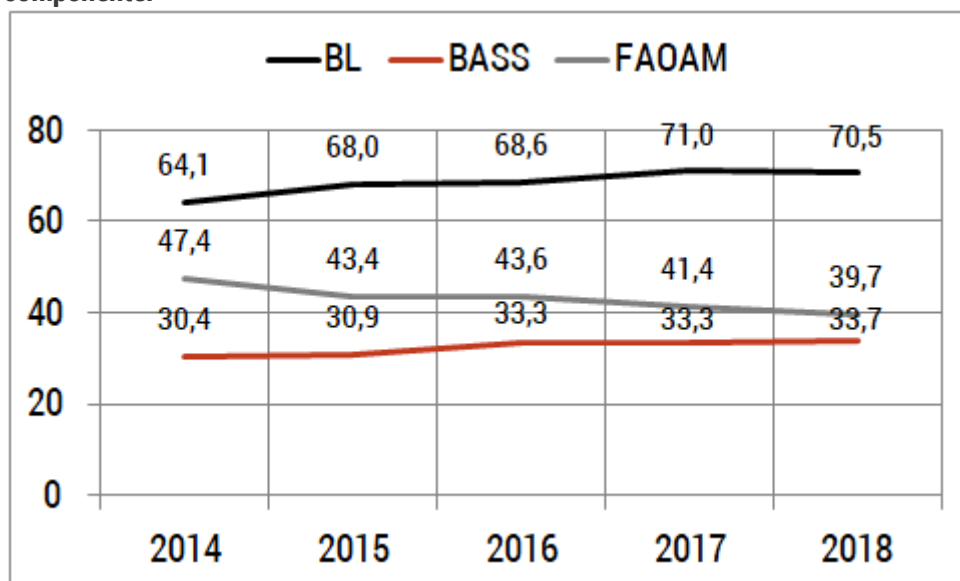
Sursa: Ministerul Finanțelor

Veniturile BL fără transferuri de la BS au înregistrat o creștere cu mult sub creșterile înregistrate pe restul componentelor BPN (Figura 3). Mai mult ca atât, BL este unica componentă a BPN care a înregistrat o creștere reală negativă a veniturilor fără transferuri pe toată perioada de după 2014, în 2018 ajungând doar la 85% din nivelul de venituri în termeni reali înregistrat în 2014. Doar datorită transferurilor de la BS, veniturile BL au atins un nivel de creștere similar cu cel al BS (132,4% față de 131,5% pentru BS) și a înregistrat un nivel pozitiv al veniturilor în termeni reali de 103,6%. Însă, chiar și cu transferurile de la BS, pentru perioada 2014-2017 creșterile veniturilor în termeni reali ale BL au fost negative, aceasta fiind unica componentă a BPN cu un astfel de rezultat.

În perioada 2014 – 2018, BL față de alte componente BPN a înregistrat cele mai joase creșteri ale veniturilor fără transferuri de la BS, în 2018 depășind nivelul din 2014 doar cu 8,7%. Iar, în termeni reali, veniturile BL fără transferurile de la BS în 2018 au înregistrat o creștere negativă, de 85% din veniturile din 2014. În termeni reali, nici veniturile totale (cu transferuri) nu au evoluat mai bine, în 2018 ajungând la un nivel de doar 103,6% din cel al anului 2014.

Cele mai bune rezultate au fost înregistrate la FAOAM și BASS, care au depășit cu mult rata de creștere a veniturilor BS, iar veniturile proprii FAOAM înregistrând o un nivel de peste 170% față de 2014 (Figura 3). Astfel, ambele componente care își formează veniturile proprii preponderent având la bază veniturile salariale au înregistrat o dinamică foarte bună. Veniturile BL, chiar dacă sunt echilibrate prin transferurile cu destinație generală, care sunt formate de asemenea în baza veniturilor salariale nu au avut un impact atât de pronunțat asupra BL ca și în cazul BASS și FAOAM.

Figura 4 Dependenta de transferurile de la BS ca pondere a transferurilor în total veniturile componentei



Sursa: Ministerul Finanțelor

Bugetele locale sunt cele mai dependente de transferurile de la BS, peste 70% din veniturile BL în ultimii 2 ani constituie transferuri de la BS (Figura 4). Mai mult ca atât, această dependență a înregistrat un trend ascendent, în special după reforma privind finanțarea APL din 2013 (implementată integral din 2015)³. Aceiași tendință a fost înregistrată și pentru BASS, doar în condițiile unei dependențe mai reduse (33,7%, în 2018). Unica componentă cu o evoluție pozitivă fiind FAOAM, care în comparație cu 2015 a înregistrat o diminuare a dependenței de transferurile de la BS cu circa 3,7 p.p.

BL sunt cele mai dependente de transferurile de la BS, în 2017 – 2018 acestea constituind peste 70% din veniturile totale ale BL.

Structura și evoluția veniturilor bugetelor locale

Formarea veniturilor bugetelor locale

Constituția, alături de alte acte legale conține prevederi care oferă încadrarea generală pentru prevederile din **Legea 181/2014**. În conformitate cu art. 1 al Constituției, Republica Moldova este un stat unitar, iar forma de guvernământ a statului este republica. Astfel, din conceptul de stat unitar rezultă că pe teritoriul acestuia se exercită doar puterile guvernului central sau care au fost delegate de acesta altor autorități.

În conformitate cu politicile statului privind descentralizarea este important să se găsească o modalitate optimă de formare și divizare a resurselor bugetare publice totale ale statului între nivelele de administrație publică. Legea nr 435/2006 privind descentralizarea administrativă stipulează principiile și cadrul de

³ Reforma a fost implementată prin legea nr. 267 din 01.11.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

descentralizare, inclusiv a descentralizării financiare. Legea definește **autonomia financiară și bugetară** ca „dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale”. A dispune „de resurse financiare proprii suficiente”, în contextul acestei legi se subînțelege în relația cu competențele care sunt puse pe seama APL. Totodată, în restul prevederilor legale nu este dezvoltată suficient de bine esența sintagmei „resurse financiare proprii suficiente”. Astfel, în partea de reglementare a descentralizării financiare se regăsește doar sintagma „Unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii” (art. 12).

Legea 397/2003 este principala lege⁴ prin care se detaliază reglementările finanțelor publice locale: competențele și responsabilitățile, formarea veniturilor, procesul bugetar local alte chestiuni ce țin de finanțele publice. În contextul acestei analize este important de arătat modul în care bugetele locale își formează veniturile bugetare și evoluția recentă în acest domeniu. Până în anul 2014 (inclusiv) bugetele locale în raport cu BS erau constituite după principiul **echilibrării pe cheltuieli**. În conformitate cu acest principiu, APL practic nu erau motivate să sporească veniturile proprii, deoarece diferența dintre suma cheltuielilor medii pentru un locuitor din fiecare unitate administrativ teritorială (calculată în mod centralizat) și cota veniturilor pentru un locuitor din teritoriul respectiv se acoperea din BS din „fondul de susținere financiară a unităților administrativ teritoriale”.

Începând cu 2015 s-a trecut la o altă abordare în relațiile inter-bugetare, bazată pe echilibrarea pe venituri, iar Ministerul Finanțelor (MF) a început să aibă relații inter-bugetare directe cu toate APL de nivelul I. De asemenea, o chestiune tehnică ce merită menționată este că începând cu anul 2016 sistemul bugetar al Republicii Moldova a trecut la o nouă clasificare bugetară. În aceste condiții, analiza evoluției surselor de venit a bugetelor locale poate fi efectuată doar începând cu anul 2016.

În conformitate cu Legea finanțelor publice locale, veniturile bugetelor locale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

1) venituri generale:

- a) venituri proprii;
- b) defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat (stabilite în legea 397/2003);
- c) transferuri cu destinație generală;
- d) transferuri cu destinație specială;
- e) granturi pentru susținerea bugetului;

2) venituri colectate;

3) granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.

Totodată, sistemul de formare a veniturilor bugetelor locale nu este același pentru toate APL. De fapt se poate spune că există 2 sisteme distincte de formare a veniturilor bugetare, (i) pentru Găgăuzia (ii) pentru APL din raioane, mun. Chișinău și Bălți (Tabelul 2). Această diferență este determinată de faptul că UTA Găgăuzia nu participă la sistemul de formare a fondului de susținere financiară a unităților administrativ-

⁴ Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (republicată la 12.10.2018 în Monitorul Oficial Nr. 384-395)

teritoriale (FSF), însă UTA Găgăuzia reține practic toate impozitele și taxele de stat colectate pe teritoriul acesteia.

Tabelul 2 Formarea veniturilor APL

	Surse de venit	Găgăuzia		Raioane și toate APL I, cu excepția celor din Găgăuzia		Chișinău și Bălți
		APL I	APL II	APL I	APL II	APL II
1)	Venituri generale:					
a)	Venituri proprii					
	impozitul pe bunurile imobiliare	X	o	X	o	X
	taxa pentru patenta de întreprinzător	X	o	X	o	X
	impozitul pe venitul PF ce desfășoară activitate independentă (comerțului cu amănuntul)	X	o	X	o	X
	taxele locale,	X	o	X	o	X
	încasări din arenda/ locațiunea proprietății domeniului privat al APL	X	o	X	o	X
	impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului)	X	X	X	X	X
	alte venituri prevăzute de legislație	X	X	X	X	X
	resurse naturale	o	X	o	X	X
b)	Defalcări, de la imp. și taxele de stat					
	impozitul pe venit al PF colectat pe teritoriul UAT	o	100%	20%, reș.raion – orașe 35%, reș.raion-municipii 75% - orașe, comune	25%	Bălți* – 45% Chișinău* – 50%
	impozitul pe venit al PJ (colectat pe teritoriul UTASJS)		100%	o	o	o
	TVA la mărfurile produse și la serviciile prestate în Găgăuzia		100%	o	o	o
	Accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate în Găgăuzia		100%	o	o	o
c)	Transferuri					
	Transferuri cu Destinație Generală (TDG)	o	o	din FEB1	din FEB2	o
	Transferuri cu Destinație Specială (TDS) de la BS	o	X	X	X	X
d)	Granturi pentru susținerea bugetului	X	X	X	X	X
2)	Venituri colectate;	X	X	X	X	X
3)	Granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.	X	X	X	X	X

Sursa: Legea finanțelor publice locale

Nota: X – denotă prezența ca sursă pentru bugetele respective; o – nu este sursă pentru bugetele respective. În conformitate cu legea 397/2003 Bugetul de Stat nu acordă TDS pentru APL I din Găgăuzia, totodată în 2016-2018 au existat transferuri capitale și curente alocate de la instituțiile bugetului de stat și instituțiile bugetelor locale de nivelul I.

Baza fiscală pentru UAT Găgăuzia arată cu mult mai largă decât pentru UAT din raioane, mun. Chișinău și Bălți. Mai mult ca atât, este bine de menționat, că în același timp, APL din Găgăuzia beneficiază de toate mecanismele de susținere a APL efectuate din BS (transferuri speciale, fondul de dezvoltare regională, fondul ecologic, fondul de eficiența energetică, subvenții în agricultură etc). Astfel, formarea bugetelor locale din Găgăuzia se deosebește de restul APL prin:

- Găgăuzia redistribuie veniturile încasate din defalcările impozitelor și transferurilor de stat către APL I din regiune. Pentru restul UAT II, veniturile din aceste surse se formează fără implicarea autorităților raionale și sunt stabilite în legea anuală a BS;
- Găgăuzia nu participă la sistemul de echilibrare a bugetelor locale la nivel național, însă își oprește aproape toate sursele de venit din impozitele și taxele de stat colectate pe teritoriul Găgăuziei;
- În același timp, APL din Găgăuzia beneficiază fără restricții de toate programele de cheltuieli din BS, având aceleași drepturi ca și APL din restul țării.

Din reglementările privind sistemul bugetar și formarea veniturilor bugetelor locale rezultă diferențe majore pe structura formării veniturilor pentru 3 grupe de UAT de nivelul doi: (i) Pentru raioane, (ii) Mun. Chișinău și Bălți, (iii) Găgăuzia. În acest context, în continuare la analiza evoluțiilor veniturilor se va prezenta situația și pe aceste grupe de UAT de nivelul doi.

Veniturile bugetului local consolidat și structura acestuia pe UAT II

În capitolele precedente s-a constatat că din toate componentele BPN, BL depind cel mai puternic de transferurile de la BS. De asemenea, după 2015, BL au înregistrat și cele mai scăzute rate de creștere ale veniturilor din surse proprii. Față de 2014 veniturile totale ale BL (fără transferurile între nivelele BL) în 2018 au sporit cu 32,4%, înregistrând valoarea de 14,7 miliarde lei (Tabelul 3).

Tabelul 3 Repartiția veniturilor BL pe UAT în 2018 față de 2014

UAT	Populație, 01.01.2018, Mii persoane	Venituri, 2014, mil	Venituri, 2018, mil	Rang, după Populație	Rang, după Venituri	Pondere, venituri, 2018, %	Modificare pondere, față 2014, p.p.
mun. Chișinău	779,5	2.917,0	4.076,3	1	1	27,8	1,45
UTA Găgăuzia	150,2	456,2	825,7	2	2	5,6	1,51
mun. Bălți	127,2	342,1	521,4	3	3	3,6	0,47
Cahul	115,9	343,9	504,5	4	4	3,4	0,33
Hîncești	113,4	396,8	414,7	5	7	2,8	-0,76
Orhei	110,5	350,1	452,0	6	6	3,1	-0,08
Ungheni	106,2	357,3	482,1	7	5	3,3	0,06
Ialoveni	99,4	319,7	376,4	8	9	2,6	-0,32
Soroca	93,3	299,7	350,8	9	11	2,4	-0,31
Strășeni	88,2	291,8	385,8	10	8	2,6	-0,005
Căușeni	86	263,2	357,5	11	10	2,4	0,06
Fălești	85,1	256,9	334,7	12	12	2,3	-0,04
Sîngerei	83,6	278,2	326,2	13	13	2,2	-0,29
Florești	81,6	251,5	311,3	14	17	2,1	-0,15
Anenii Noi	81,2	237,1	313,9	15	16	2,1	-0,001
Drochia	80,9	230,8	315,4	16	15	2,1	0,07
Edineț	78,7	218,6	321,5	17	14	2,2	0,22
Criuleni	73,2	266,5	306,9	19	18	2,1	-0,31
Briceni	73,2	203,0	264,0	18	23	1,8	-0,03
Călărași	71,5	252,0	297,5	20	19	2,0	-0,25
Telenești	65,7	226,5	246,8	21	25	1,7	-0,36

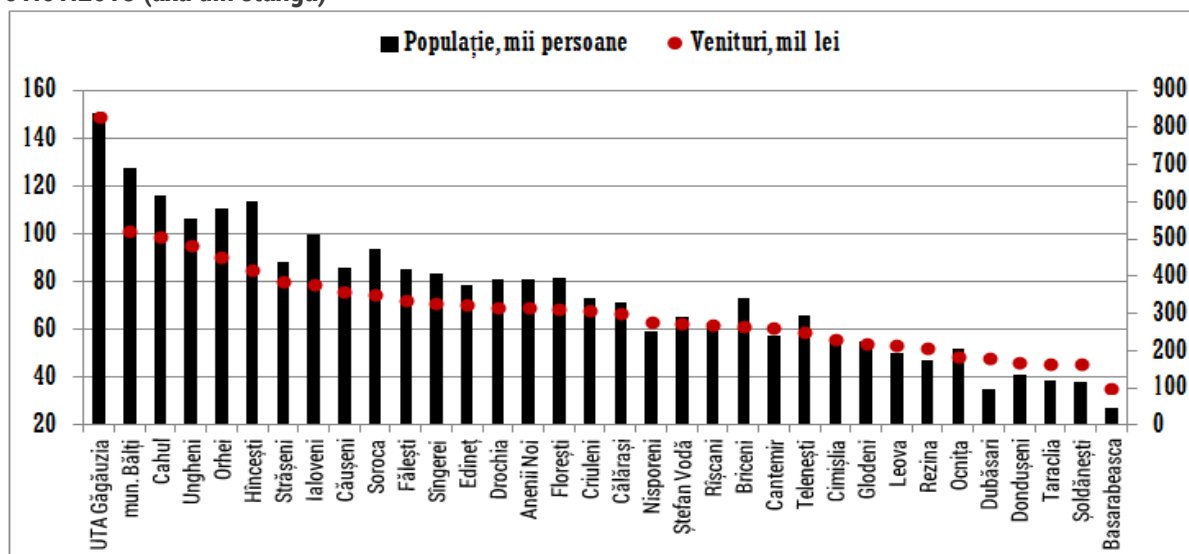
Ștefan Vodă	65,4	226,6	271,3	22	21	1,8	-0,20
Rîșcani	63	210,1	268,8	23	22	1,8	-0,06
Nisporeni	58,9	224,7	275,3	24	20	1,9	-0,15
Cantemir	57,6	212,1	259,7	25	24	1,8	-0,14
Cimișlia	55,8	189,2	228,3	26	26	1,6	-0,15
Glodeni	55,2	160,2	218,3	27	27	1,5	0,04
Ocnița	52,2	138,4	181,4	28	30	1,2	-0,01
Leova	49,8	174,9	215,3	29	28	1,5	-0,11
Rezina	47,1	196,2	207,2	30	29	1,4	-0,36
Dondușeni	41	121,5	166,0	31	32	1,1	0,04
Taraclia	38,9	120,4	164,7	32	33	1,1	0,04
Șoldănești	38,2	143,8	163,7	33	34	1,1	-0,18
Dubăsari	35,2	130,2	179,8	34	31	1,2	0,05
Basarabeasca	27	79,8	98,1	35	35	0,7	-0,05
Total UAT (BL)	3330	11.086,9	14683,6			100,0	

Sursa: Ministerul Finanțelor

După cum este și firesc, cea mai mare pondere în bugetul local consolidat o deține mun. Chișinău (27,8%), după care urmează UTA Găgăuzia cu 5,6%, mun. Bălți (3,6%) și Cahul (3,4%). Judecând veniturile totale ale UAT II în comparație cu anul 2014, de asemenea se poate menționa că în mare parte cele mai mari UAT ca populație au înregistrat și cele mai mari creșteri în ponderea veniturilor BL pe țară. Adică, UAT II mari cresc mai repede decât restul. Astfel, după primele patru UAT care în 2018 au înregistrat cele mai mari modificări pozitive (0,36 p.p. - 1,5 p.p) ale ponderilor sale în veniturile BL față de 2014, doar Edineț (rangul 17, populație) mai poate fi menționat cu o creștere semnificativă a ponderii, de 0,22 p.p. Totodată, Hîncești este o mare excepție, având locul 5 ca populație a înregistrat cea mai mare cădere în ponderea veniturilor BL, de 0,76 p.p. În consecință, putem menționa că cele mai importante UAT II văzute prin prisma veniturilor totale se numără în primul rând mun. Chișinău și Găgăuzia, după care urmează mun. Bălți, Cahul, Ungheni și Orhei. Iar, printre teritoriile cu cele mai mici ponderi se regăsește: Basarabeasca (0,7%), Șoldănești, Taraclia, Dondușeni, Dubăsari și Ocnița (1,2%).

În general, există o corelație strânsă (95,6%) între numărul populației din unitățile administrative și veniturile bugetare ale acestora (Figura 5, Tabelul 3), fără mun. Chișinău. Însă, aceasta este mai joasă decât în 2014 (96,6%) cu circa un punct procentual. Totodată, sunt câteva UAT II cu mari discrepanțe între rangul populației și cel al veniturilor bugetare, cele mai importante fiind la Briceni, care ocupă locul 18 după numărul populației însă 23 după venituri (-5 poziții diferența), Telenești (-4 poziții) și Nisporeni (+4 poziții).

Figura 5 Veniturile bugetare pe UAT în 2018 (axa din dreapta) și populația prezentă la 01.01.2018 (axa din stânga)



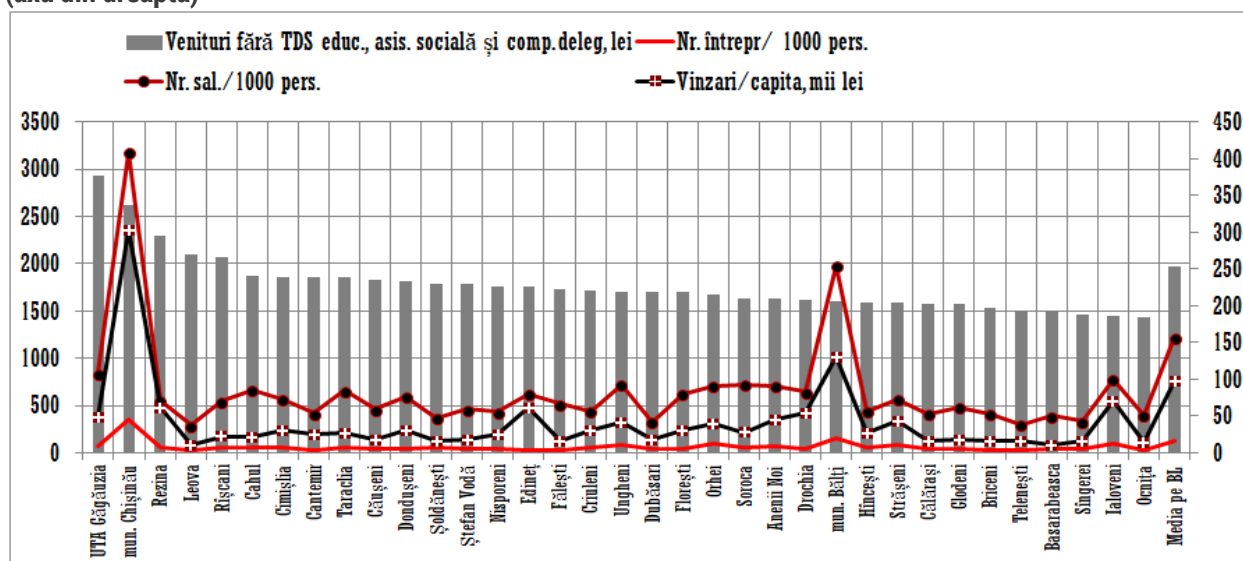
Sursa: Ministerul Finanțelor

În sistemul actual, numărul populației este cel mai important factor cu care corelează veniturile UAT, în timp ce corelarea cu indicatorii ce exprimă (aproximativ) activitatea economică a UAT fiind semnificativ mai redusă. Corelarea veniturilor bugetare pe UAT II și indicatorii ce estimează situația economică a acestora este de circa 64% pentru venituri din vânzări, 72% pentru salariați și 76% pentru numărul de întreprinderi. Aceasta se explică prin faptul că o mare parte a veniturilor sunt formate din TDS ce vin să asigure un standard minim de servicii pentru cetățeni indiferent de situația economică a localităților în care locuiesc.

Totodată, o structură perfectă de formare a veniturilor pe UAT II ar fi cea care asigură o funcție efectivă de asigurare a cetățenilor cu un șir de servicii indiferent de starea economică a localităților în care locuiesc, însă în același timp stimulează UAT cu potențial de dezvoltare mai ridicat. Analiza veniturilor pe cap de locuitor, fără TDS pentru educație, asigurare socială și pentru competențe delegate, relevă o situație în care UAT cu activități economice mai intense deseori au aceste venituri cu mult sub nivelul celor mai slabe din punct de vedere economic⁵ (Figura 6). Acest lucru se observă în special pentru mun. Bălți, care are aceste venituri cu mult sub cele ale Găgăuziei și altor UAT, însă și pentru Ialoveni, Ungheni, Orhei și altele. Astfel, cele mai importante centre de creștere duc lipsă de resurse ce constrâng dezvoltarea acestora.

⁵ Din toate veniturile APL, transferurile cu destinație specială sunt cele care vin să asigure cu resurse autoritățile locale pentru a oferi un set minim de servicii publice indiferent de localitatea unde locuiește cetățeanul. Cele mai importante din acestea sunt TDS pentru educație (circa 80% din TDS) și asistență socială (peste 2% din TDS), care formează peste 50% din veniturile consolidate ale BL. De asemenea, se poate atribui la aceasta categorie TDS pentru competențe delegate, de care beneficiază doar un număr foarte restrâns de UAT. Restul TDS pot fi considerate ca fiind mai puțin legate de competențele directe ale statului în teritoriu.

Figura 6 Veniturile totale fără TDS pentru educație, asistență socială și competențe de legate per capita în 2017 (axa din stânga) și indicatorii proxy pentru activitatea economică (axa din dreapta)

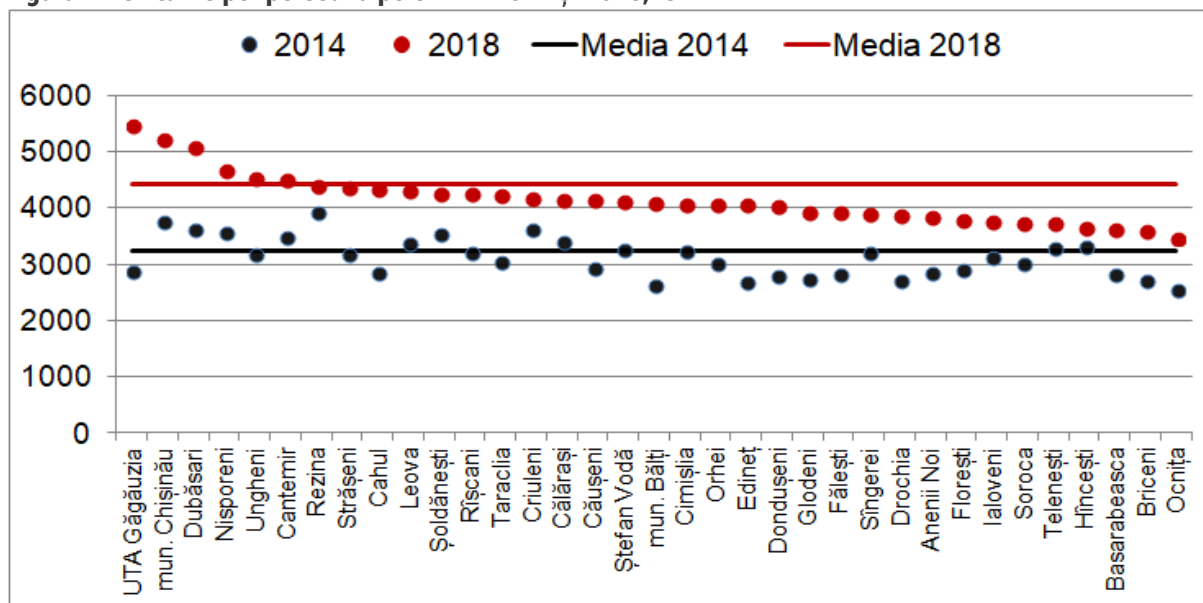


Sursa: Biroul Național de Statistică și Ministerul de Finanțe

Structura actuală de formare a veniturilor BL nu este suficient de bine echilibrată pentru a oferi și stimula dezvoltarea economică a regiunilor. Mecanismul de echilibrare existent nu este unul echitabil și economic bine fundamentat, deoarece nu lasă resurse pentru dezvoltarea UAT II cu un potențial.

Analiza veniturilor UAT II per cap de locuitor în 2018 față de 2014 scoate în evidență Găgăuzia, Chișinău și Dubăsari. Lider net după venituri bugetare pe cap de locuitor este UTA Găgăuzia, care a înregistrat în 2018 un venit de 5497,4 lei, aceasta devansând mun. Chișinău cu 268 lei, sau cu 5,1%. După care urmează 10 UAT II care au înregistrat venituri aproape de valoarea medie pe bugetul local consolidat a veniturilor per locuitor (4409,5 lei), urmate de restul 22 UAT, care au venituri cu mult sub nivelul mediu. De asemenea, se pot observa câteva UAT, care abia după 4 ani au **reușit să depășească media pe BL pentru anul 2014** (3242,2 lei): Ocnîța (3475,9 lei) și Briceni (3607 lei). Chiar dacă în această situație sunt un număr restrâns de UAT II, aceasta demonstrează clar că pentru acestea sistemul de echilibrare a veniturilor nu este suficient de efectiv și are nevoie de ajustări.

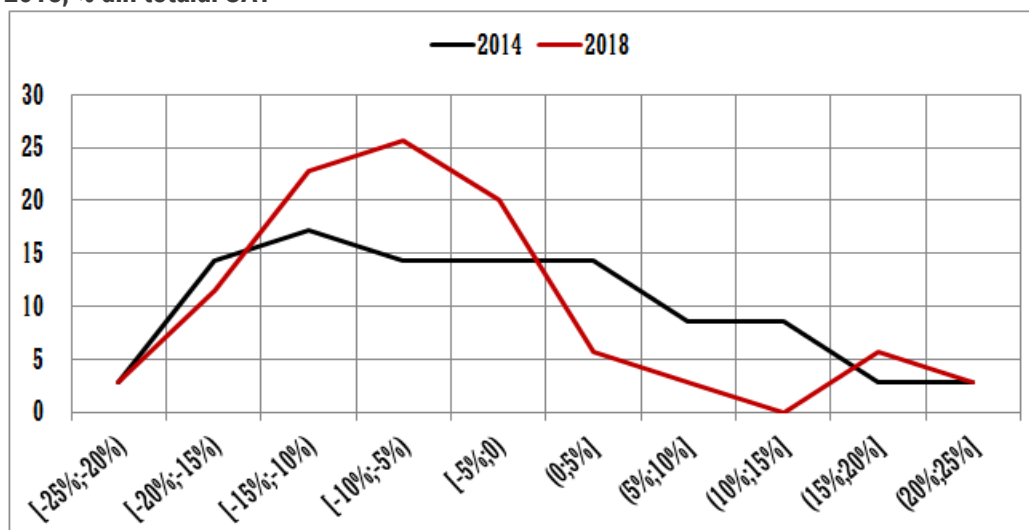
Figura 7 Veniturile per persoană pe UAT în 2014 și 2018, lei.



Sursa: Ministerul Finanțelor și Biroul Național de Statistică

Analiza repartiției veniturilor per cap de locuitor în 2014 și 2018 pe UAT II, sugerează că în această perioadă a avut loc o consolidare a unui număr mic de UAT II care au înregistrat venituri peste medie și o creștere a numărului de UAT II care înregistrat venituri sub media pe țară (29 UAT în 2018 față de 22 în 2014). Acest lucru este mai bine ilustrat în Figura 8.

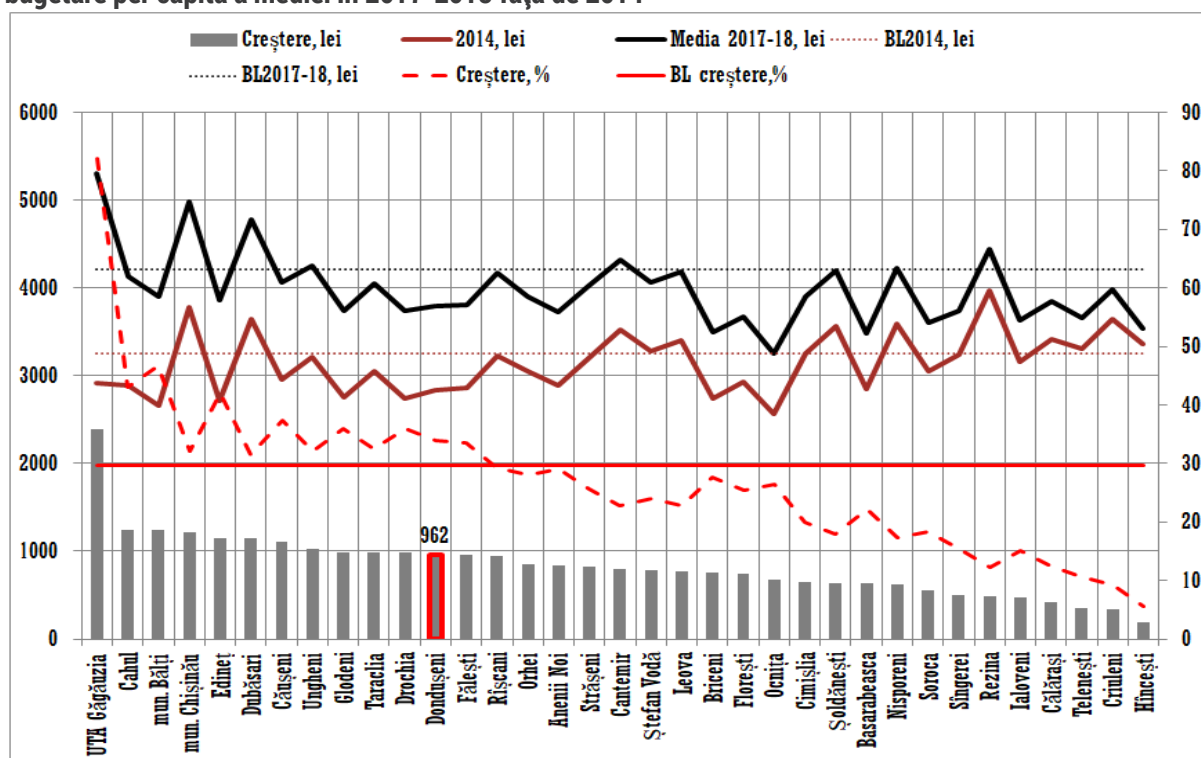
Figura 8 Numărul UAT repartizat în funcție de abaterea de la media pe țară pentru 2014 și 2018, % din totalul UAT



Sursa: Calculat în baza datelor Ministerului Finanțelor

În Figura 8 este prezentat procentul de UAT care au înregistrat abateri de la medie în intervale a câte 5%: de la minus 25% abatere de la media pe țară până la plus 25%. Astfel, se poate observa că curba de distribuție pentru anul 2018 față de 2014 este situată preponderent în zona negativă, demonstrând o tendință clară de concentrare a UAT cu media de venituri bugetare pe cap de locuitor sub nivelul mediu al BL, în intervalul (-20%-0). În 2018 în acest interval se regăsesc 80% din toate UAT, iar în toată zona pozitivă doar 17,1% din UAT, față de 37,1% în 2014.

Figura 9 Creșterea nominală (axa din stânga, lei) și relativă (axa din dreapta, %) a veniturilor bugetare per capita a mediei în 2017-2018 față de 2014



Sursa: Ministerul Finanțelor

Pentru a avea o imagine mai fidelă a evoluției veniturilor UAT II per cap de locuitor după reforma din 2014, în Figura 9 este prezentată comparația veniturilor bugetare per cap de locuitor din 2014 față de media pentru 2017-2018. Câștigătorul absolut al reformei este Găgăuzia, care a înregistrat cea mai mare creștere a veniturilor bugetare per cap de locuitor, 2392 lei sau cu 82% mai mult decât în 2014. După care urmează Cahul (1242 lei), Bălți (1239 lei) și Chișinău (1209 lei) sau respectiv 43%, 46,6% și 32%. Creșterea absolută a veniturilor pe cap de locuitor pe BL, calculată ca medie pe anii 2017-2018 față de 2014 a fost de 962 lei. Din totalul de 35 de UAT, 12 au înregistrat creșteri absolute peste media pe țară (aproximativ o treime), iar din restul 23 unități, la 6 UAT (Rezina, Ialoveni, Călărași, Telenești, Criuleni și Hîncești) creșterea a fost sub 51% din medie. Cea mai gravă situație se atestă la Hîncești unde creșterea a fost doar de 186 lei.

Lider net după venituri bugetare pe cap de locuitor este UTA Găgăuzia, care a înregistrat în 2018 un venit de 5497,4 lei, aceasta devansând cu 268 lei chiar și mun. Chișinău, sau cu 5,1%. Creșterea veniturilor bugetare pe cap de locuitor în Găgăuzia ca medie pe 2017-2018 față de 2014 a constituit 82% (cu 2392 lei), în timp ce raionul Hîncești doar de 5,5% sau cu 186 lei.

Evoluția veniturilor pe UAT II pe perioada analizată relevă situații îngrijorătoare din punct de vedere a creșterii veniturilor bugetare per cap de locuitor la extremitățile șirului ordonat de venituri bugetare, și anume, pentru primele și ultimele trei UAT, unde se atestă o ușoară sporire a distanței dintre acestea. Totodată, variația veniturilor bugetare pe cap de locuitor între UAT în 2018, față de 2014, a înregistrat o ușoară diminuare (cu 0,3 p.p) coeficientul de variație atingând valoarea de 10,6%.

În Tabelul 4 este prezentat sumarul situației privind veniturile bugetelor locale pe grupele de UAT II stabilite în primul capitol. Analiza evoluției veniturilor bugetare în aspect teritorial pe grupe de UAT II permite să constatăm că cea mai bună creștere a veniturilor totale a fost atinsă de către Găgăuzia, care nu face parte din sistemul de echilibrare a veniturilor introdus în 2014. Ambele municipii au avut o dinamică peste medie, mun. Chișinău îndepărtându-se și mai mult de media pe țară, iar mun. Bălți reducând din diferența față medie.

Tabelul 4 Evoluția veniturilor totale pe grupe de UAT

Grupe UAT	2014				2018				2018/2014, %	
	Venituri, mil lei	%, total	Populație, mii persoane	Venitul UAT II per capita, lei	Venituri, mil lei	%, total	Populație, mii persoane	Venitul UAT II per capita, lei	Venituri total	Venit per capita
Raioane	7.371,6	66,5	2.355,0	3.130,2	9.260,2	63,1	2.273,1	4073,8	125,6	130,1
Mun. Chișinău	2.917,0	26,3	772,8	3774,6	4076,3	27,8	779,5	5229,3	139,7	138,5
Mun. Bălți	342,0	3,1	128,8	2655,3	521,4	3,6	127,2	4099,2	152,5	154,4
Găgăuzia	456,2	4,1	156,6	2913,2	825,7	5,6	150,2	5497,3	181,0	188,7
Total BL	11.086,9	100	3413,2	3248,2	14683,6	100,0	3330,0	4409,5	132,4	135,8

Sursa: Ministerul Finanțelor

Veniturile totale pe grupa UAT II din Raioane au crescut mai puțin decât media pe BL, însă și mai grav în termeni reali această grupă a suferit o contracție a veniturilor bugetare, în termeni reali atingând în 2018 doar 98,3% din nivelul anului 2014. Creșterea pozitivă a unei perioade de 4 ani ale veniturilor bugetare pe cap de locuitor pe această grupă au înregistrat un nivel pozitiv modest (101,8%) doar din contul diminuării numărului populației.

În patru ani Raioanele sunt cele care au avut cea mai proastă evoluție, veniturile totale pe această grupă înregistrând, de fapt, o creștere negativă în termeni reali, 98,3% din veniturile din 2014, iar exprimate per cap de locuitor înregistrând o creștere simbolică de 101,8%. Venitul bugetar mediu per persoană pe grupa Raioane este doar de 74% din venitul per persoană din Găgăuzia.

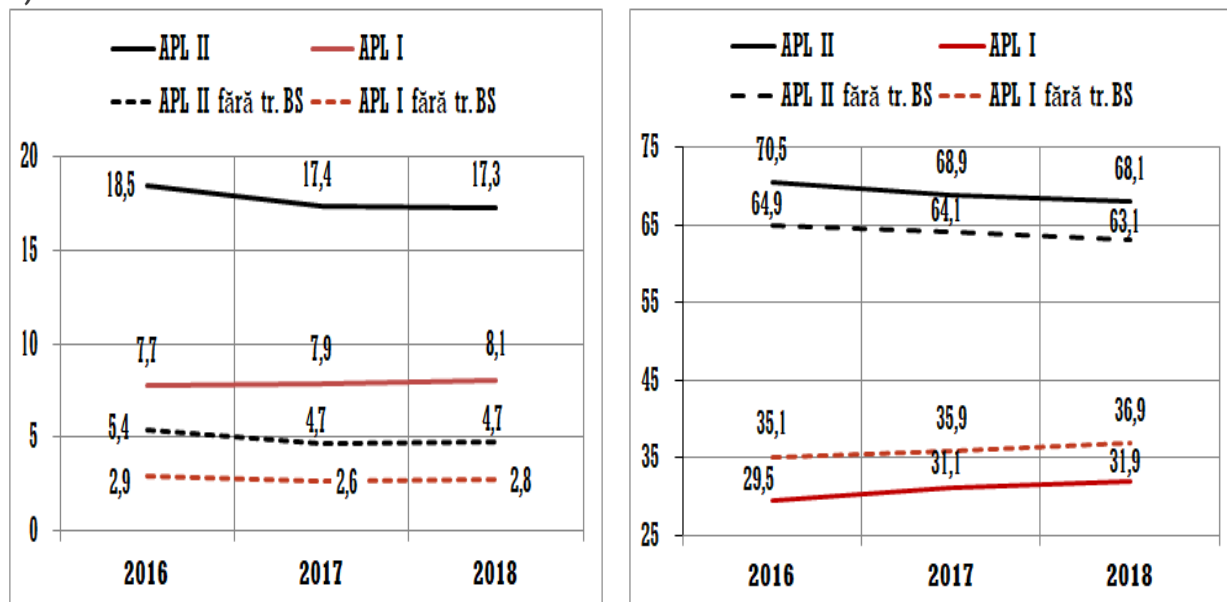
Structura veniturilor bugetului local consolidat pe APL I și APL II

Ponderea veniturilor bugetului local consolidat (fără transferurile între nivele BL) pentru anul 2018 a fost de 25,3% și 7,5% fără transferuri de la BS din veniturile consolidate BPN, pe fundalul unei tendințe generale de diminuare în perioada 2016-2018 (Figura 2, capitolul 2). În structura bugetului local consolidat pe nivele, APL II deține o pondere de peste 2 ori mai mare decât APL de nivelul I, 68,1% față de 31,9% (Figura 10, dreapta). În cazul veniturilor fără transferuri de la BS, situația se modifică spre sporirea ponderii veniturilor APL I în veniturile BL, însă neesențial, APL II deținând o pondere de 63,1% față de 36,9% pentru APL I. Însă, situația cu ponderile medii ale APL I și APL II în BL este denaturată de mun. Chișinău și Bălți.

În perioada 2016-2018 se observă o tendință de diminuare a ponderii veniturilor APL II și respectiv o ușoară creștere a ponderii APL I (venituri fără transferuri între nivelurile BL) în veniturile BPN (Figura 10, din stânga). Totodată, în cazul veniturilor fără transferuri de la BS, pe ambele nivele se constată o tendință generală de diminuare față de 2016, însă cu o relativă stabilizare în 2017-2018. De asemenea, din figură se

poate observa încă odată cât de important este rolul transferurilor de la BS pentru ambele nivele APL. Astfel, volumul transferurilor depășesc veniturile fără transferuri ale APL I de 1,9 ori, iar pentru APL II de 2,7 ori.

Figura 10 Ponderea veniturilor APL I și APL II în veniturile BPN (stânga, %) și în BL (dreapta, %)



Notă: Veniturile bugetare nu conțin transferurile între nivele BL

La fel, se poate constata o evoluție de convergență a veniturilor APL I și APL II. În timp ce APL II pierde din pondere (de la 70% din BL în 2016 la 68,1% în 2018), ponderea veniturilor totale ale APL I în BL sporește (de la 35,1% la 36,9%) în ambele situații, cu sau fără transferuri. Rolul de bază în instaurarea acestei tendințe a revenit transferurilor de la BS, prin faptul că transferurile pentru APL I au înregistrat o creștere mai mare decât cele destinate APL II. Veniturile pe APL I au crescut mai rapid în perioada analizată, cu 31,6% cu transferuri incluse și 19,9% fără transferuri, față de APL II, care au crescut respectiv cu 17,7% și 11,1%.

Astfel, din anvelopa totală de venituri a țării, APL I dețin doar 2,8%, iar inclusiv cu transferurile de la BS în 2018 acestea au constituit 8,1%. Aceasta de fapt ar însemna că pentru toate serviciile publice prestate de autorități, doar 8,1% sunt cele care se consideră legate în mod nemijlocit de locul de trai. Chiar dacă luăm în considerare și veniturile pentru APL II, adică suplimentar **4,7% din BPN venituri fără transferuri și 17,3% a veniturilor totale**, situația arată nu foarte încurajatoare pentru necesarul real de resurse pentru a acoperi necesitățile la nivel local. La toate acestea, este bine să ținem cont de tendința generală de diminuare în ultimii ani a ponderii veniturilor BL în BPN. Pe perioada analizată, din creșterea de 14,2% a veniturilor BL (fără transferuri de la BS), contribuția APL I este de 7 p.p., iar a APL II de 7,2 p.p., chiar dacă creșterea veniturilor APL I a fost de 20% față de 11% a celor pe APL II. O situație similară, însă cu un decalaj mai mare, s-a înregistrat și pentru veniturile totale ale BL, unde contribuția la creșterea de 21,8% a BL ale APL I este de 9,3 p.p. față de 12,5 p.p. ale APL II.

Din anvelopa totală de venituri bugetare ale țării, APL I dețin doar 2,8%, iar APL II de 4,7% și respectiv 8,1% și 17,3% cu transferurile de la BS. Iar, volumul transferurilor depășesc veniturile fără transferuri ale APL I de 1,9 ori, în timp ce a celor pe APL II de 2,7 ori.

Veniturile bugetare ale APL I (fără transferuri de la APL II)⁶ în 2018 pentru marea majoritate din UAT II au înregistrat o pondere ce se situează în intervalul de 40%-51% (Figura 11), deși media pe țară a fost de circa 31,9% (Figura 10, dreapta). Acest lucru se datorează în primul rând municipiilor Chișinău și Bălți (Tabelul 5), care ca orașe nu au propriile APL de nivelul întâi (decât localitățile din suburbii) și într-o măsură mai mică UTA Găgăuzia, care are concentrate veniturile la nivelul doi, după care acordă transferuri la APL I.

Tabelul 5 Evoluția ponderii veniturilor APL I în mun. Chișinău și Bălți, %

UAT	2016	2017	2018
mun. Chișinău	7,92	7,25	7,47
mun. Bălți	1,27	1,35	1,36
Bugetele Locale	29,52	31,13	31,89
BL, fără mun. Chișinău și Bălți	39,98	42,13	43,35

Sursa: Ministerul Finanțelor

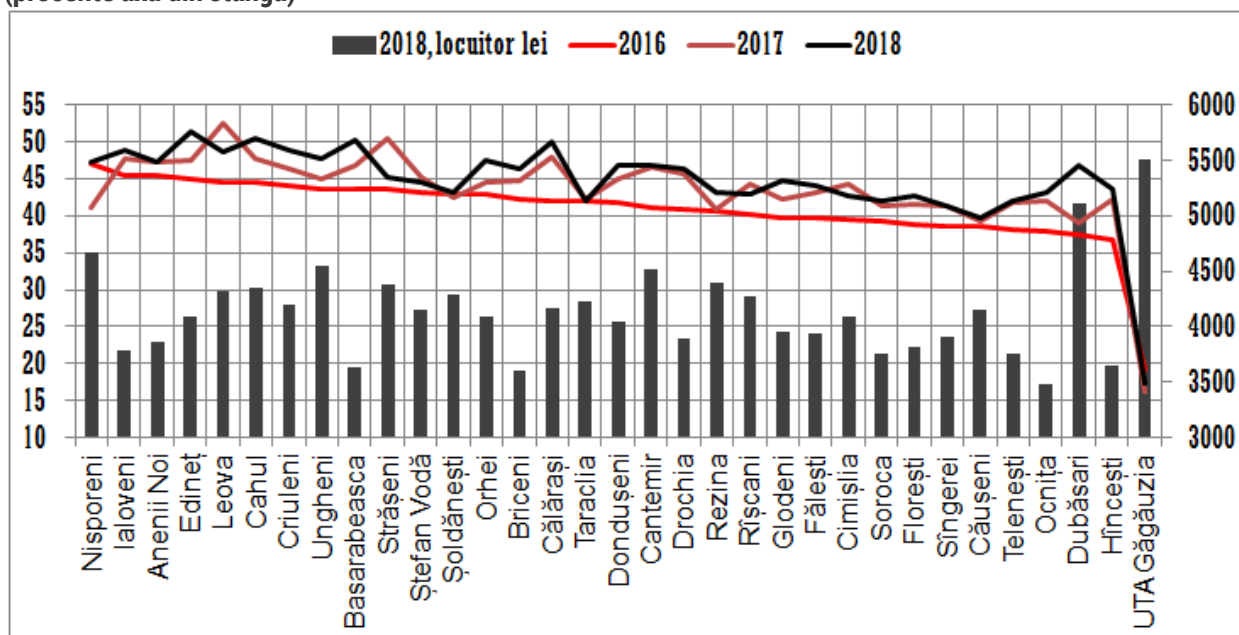
Ponderea medie a veniturilor pe țară ale APL I în bugetul local consolidat, fără municipiile Chișinău și Bălți, în 2018 a fost de 43,3%, în creștere cu 3,4 p.p față de 2016 (Tabelul 5). Pentru mun. Bălți se poate constata o ușoară creștere (0,1 p.p.) în timp ce pentru mun. Chișinău o descreștere a ponderii cu 0,4 p.p. Astfel, putem constata o pierdere relativă din poziția de lider a mun. Chișinău. Pentru o reprezentare mai adecvată (majorității APL I) a ponderii veniturilor APL I în veniturile UAT II, atunci este mai relevantă cifra fără mun. Bălți și Chișinău, adică circa 43% pentru 2018.

Ponderea veniturilor APL I în UAT II este determinată de structura distribuirii competențelor pe fiecare nivel al APL. De exemplu, transferarea integrală doar a învățământului la APL I ar schimba situația radical în structura competențelor între nivele, deoarece acest sector consumă peste 60% din resursele APL II. În consecință, prezentarea repartiției pe APL I și APL II are mai mult un caracter informativ, pentru a scoate în evidență tendințele recente în structura veniturilor și nu judecarea în ce măsură această structură este optimă. Stabilirea unei structuri optimale de competențe pe nivelele administrației publice locale nu este subiectul acestei lucrări.

Structura veniturilor totale ale BL fără mun. Chișinău și Bălți pe nivele APL este dominată de APL II, care deține o pondere de circa 57% în 2018, cu circa 3 p.p. mai puțin față de 2016. Cel mai jos nivel al ponderii APL II în UAT II este înregistrat în Găgăuzia, după care urmează Căușeni (39,7%), iar cel mai ridicat la Edineți, 51,3%.

⁶ Transferurile de la APL II către APL I în 2016 și 2017 în medie pe UAT au fost de 3,5% și 4,5% din veniturile consolidate ale UAT. Astfel, pentru majoritatea din UAT, situația prezentată pe veniturile APL I fără transferurile de la APL II nu diferă mult de cazul cu transferuri.

Figura 11 Ponderea veniturilor APL I (fără transferuri de la APL II) în veniturile UAT (procente axa din stânga)



Notă: Reprezentarea pe UAT de nivelul doi, fără municipiile Chișinău și Bălți. Datele ordonate după ponderea veniturilor APL I în veniturile UAT II, fără transferuri de la APL II.

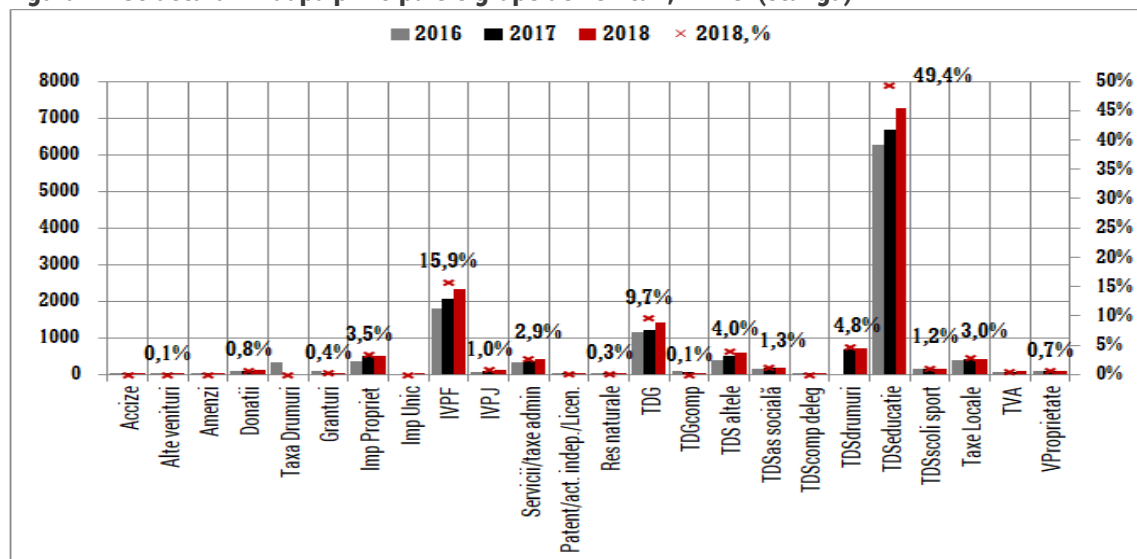
Sursa: Ministerul Finanțelor

Fenomenul sporirii ponderii veniturilor APL I în aspect teritorial s-a manifestat aproape pentru toate UAT II (Figura 11). Cu excepția unui singur raion, în 2018 se poate observa o creștere a cotei APL I față de nivelul din 2016, iar câteva raioane au atins cote în jurul de 50%. Sporirea cotei veniturilor APL I în general se poate considera un fenomen pozitiv, în linie cu politicile de descentralizare, însă aceasta trebuie să aibă loc pe fundalul sporirii veniturilor proprii. Se poate observa că cota veniturilor APL I în veniturile UAT II nu are o legătură cu nivelul de venituri bugetare pe cap de locuitor în UAT II respectivă. Adică, printre UAT II cu ponderi mai mari ale veniturilor APL I se regăsesc și UAT II cu venituri mai mari, cât și din cele cu venituri pe cap de locuitor mai mici.

Evoluția veniturilor bugetelor locale după surse de venit

La formarea veniturilor bugetelor locale contribuie substanțial doar câteva surse de venit: transferurile de la BS, Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice (IVPF), venituri din servicii și taxe administrative, impozite pe proprietate și taxe locale (Figura 12). De asemenea, un șir de impozite menționate în Figura 12 sunt surse de venit doar pentru UAT Găgăuzia (TVA, Accize, IVPJ), astfel ponderea acestora este nesemnificativă în bugetul local consolidat, însă foarte importantă pentru UAT Găgăuzia.

Figura 12 Structura BL după principalele grupe de venituri, mil lei (stânga)



Sursa: Ministerul Finanțelor

Pentru a avea o imagine mai completă asupra structurii veniturilor, și în special pentru a înțelege tendințele generale din perioada analizată, în continuare va fi prezentată analiza BL după:

- I. 4 grupe de venituri agregate care în mare măsură reflectă localizarea sursei de venit față de UAT: (i) Defalcări⁷, (ii) Donații/ Granturi, (iii) Transferuri de la BS, și (iv) Venituri din surse proprii;
- II. cele mai importante grupe de venituri din surse proprii;
- III. transferurile de la BS.

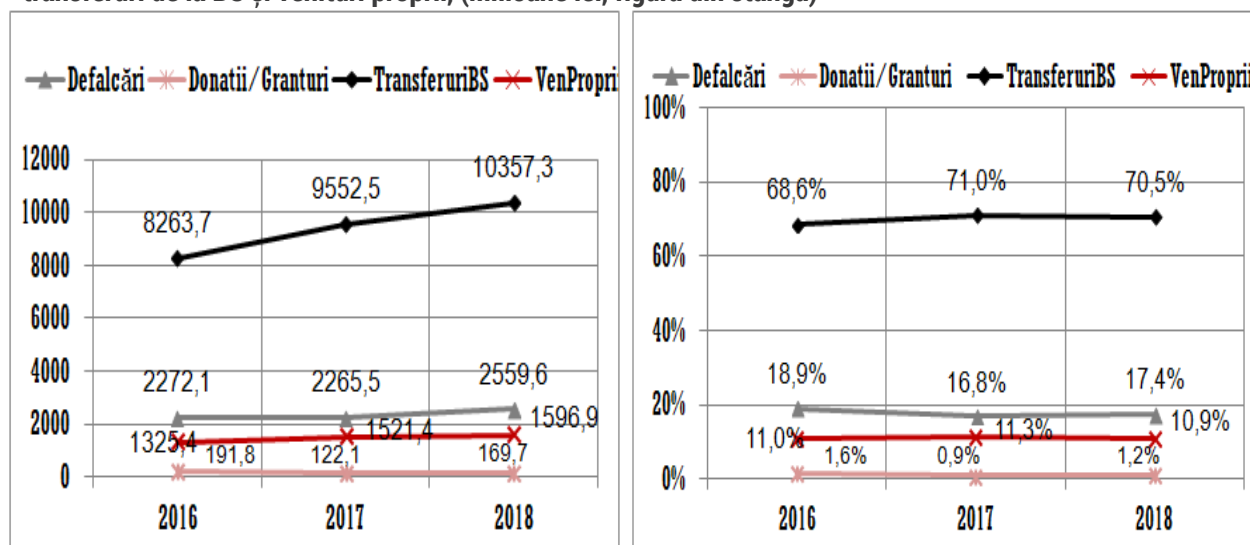
Din grupa defalcări fac parte impozitele de stat în limita cotelor procentuale stabilite prin legea nr. 397/2003 (vezi capitolul doi, Tabelul 2). Chiar dacă veniturile din donații fac parte din venituri proprii (conform legii nr. 397/ 2003), în acest studiu, acestea au fost examinate aparte, împreună cu granturile. Astfel, la grupa venituri din surse proprii au fost atribuite restul veniturilor care au rămas după excluderea defalcărilor, transferurilor de la BS și a granturilor și donațiilor. În consecință din grupa veniturilor din surse proprii fac parte: (i) impozite pe proprietate; (ii) plăți administrative și servicii, (iii) patenta de întreprinzător, impozitul pe venitul persoanelor fizice ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul, taxa de licență pentru anumite genuri de activitate încasată în bugetul local de nivelul II (iv) taxe locale și (v) resurse naturale, (vi) venituri din proprietate, și (vii) alte venituri (amenzi, impozit unic, alte venituri).

Veniturile bugetului local consolidat după 4 surse agregate de venituri

Ținând cont de faptul că din 2016 a intrat în vigoare o nouă clasificare bugetară, analiza evoluției veniturilor după sursele de venit a fost efectuată pe perioada 2016-2018. Pentru a arăta cele mai importante tendințe privind formarea veniturilor BL în continuare este prezentată structura veniturilor BL după 4 grupe de venit: (i) Defalcări, (ii) Donații/ Granturi, (iii) Transferuri de la BS, și (iv) Venituri din surse proprii.

⁷ Inclusiv din taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova, care a fost eliminată ca sursă a BL din 2017, iar sursele respective au fost incluse la TDS pentru drumuri.

Figura 13 Evoluția veniturilor bugetului local consolidat după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga)



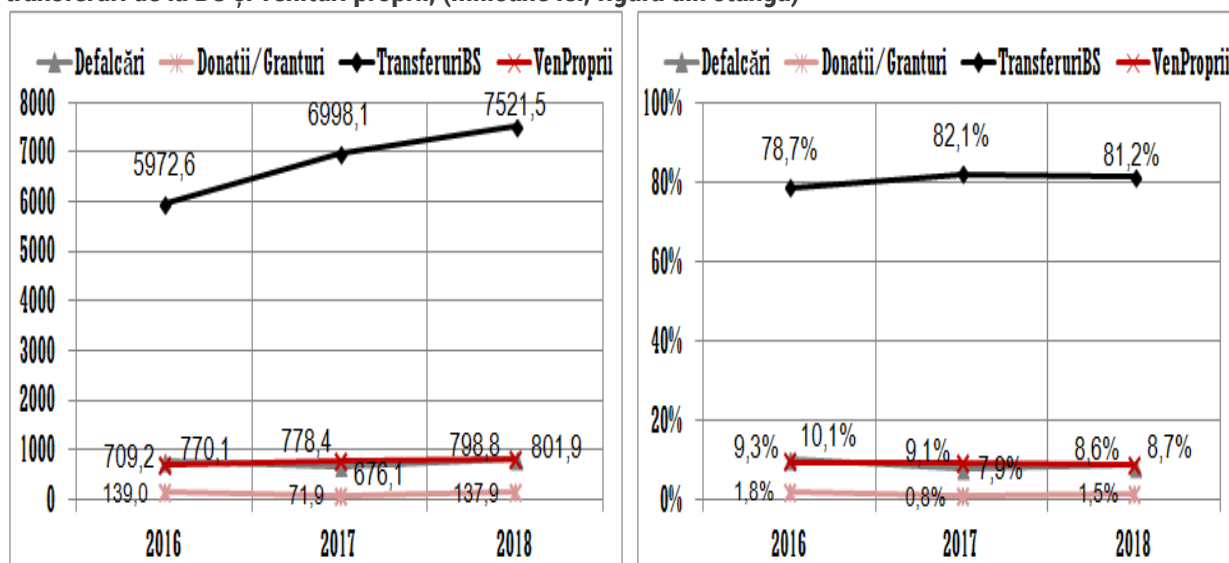
Sursa: Ministerul Finanțelor

Veniturile acumulate din sursele proprii ale BL în perioada 2016-2018 au avut o tendință de creștere (20,5%) în termeni nominali, care nu a condus la sporirea ponderii veniturilor din această sursă în veniturile totale (Figura 13). Deși veniturile proprii a înregistrat în perioada analizată o creștere relativ mare, aceasta este puțin sub nivelul de creștere al veniturilor totale ale BL (21,8%) și sub creșterea veniturilor BPN de 26,1%. De asemenea, creșterea veniturilor proprii înregistrată în 2018 față de 2017 (de 4,8%) este semnificativ mai joasă decât creșterea generală a veniturilor BPN (8,65%). De asemenea, veniturile din defalcări au demonstrat o capacitate mai puternică de creștere decât din veniturile din alte surse, însă din cauza excluderii din 2017 a veniturilor din taxa pentru folosirea drumurilor creșterea este doar de circa 13%. În comparație cu veniturile proprii, veniturile din defalcări (dacă excludem influența taxei de drumuri) au demonstrat o creștere mai puternică, de circa 32% față 20,5% a celor din surse proprii.

Deoarece, unul din obiectivele reformei din 2014, a fost inclusiv stimularea administrațiilor locale pentru a forma o bază fiscală proprie mai puternică, evoluția acestei grupe de venituri arată că acest lucru nu se întâmplă, ponderea acestor venituri rămânând în cel mai bun caz la același nivel. Totodată, ținând cont de faptul că în general veniturile proprii cresc mai lent decât veniturile BPN și veniturilor totale ale BL se poate face concluzia că în timpul apropiat veniturile proprii nu pot fi văzute ca principala sursă ce ar schimba radical starea finanțelor APL.

Analiza veniturilor pe grupele de UAT II, relevă că pe toată perioada 2016-2018 transferurile de la BS, ca pondere în veniturile totale ale UAT II din pe grupa Raioane, este cu circa 10-11 p.p. peste cota transferurilor de la BS în bugetul local consolidat (Figura 14). Respectiv, cotele veniturilor proprii în UAT II pe grupa Raioane sunt cu circa 2 p.p, iar pentru veniturile din defalcări cu circa 9 p.p. sub nivelul din bugetul local consolidat. De asemenea, în raioane pe parcursul perioadei 2016-2018 creșterea veniturilor proprii este semnificativ mai joasă decât pe bugetul local consolidat, respectiv 12,6% față de 20,5%. În consecință se poate menționa că în raioane ponderea veniturilor proprii în veniturile totale au avut o tendință de diminuare, ajungând în 2018 la 8,6%, cu 0,7 p.p. mai puțin decât în 2016. Aceasta pe fundalul unei tendințe generale de sporire a ponderii transferurilor de la BS.

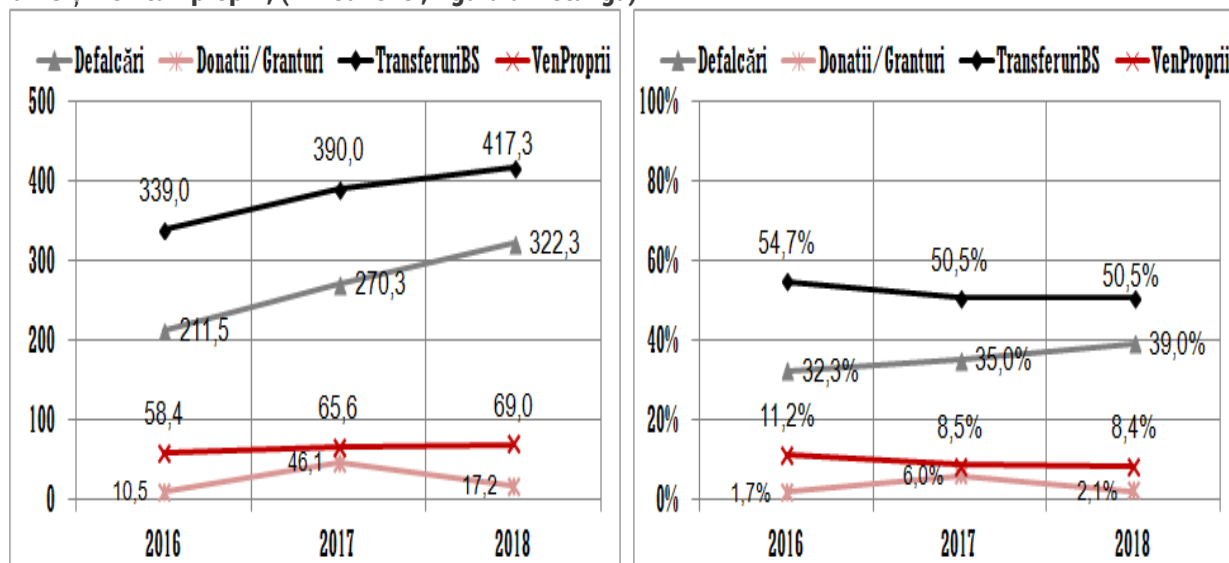
Figura 14 Evoluția veniturilor UAT II din grupa raioane după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga)



Sursa: Ministerul Finanțelor

Pentru Găgăuzia, datorită diferenței de formare a veniturilor bugetelor locale, structura veniturilor diferă considerabil de cea observată pe Raioane. În primul rând, aceasta se manifestă prin rolul cu mult mai redus al transferurilor de la BS și a unei ponderi cu mult mai mari ale veniturilor din defalcări (Figura 15). Acestea s-au dovedit a fi foarte dinamice în perioada analizată, înregistrând o creștere a perioadei de 52,4%. În consecință, pe fundalul acestei evoluții, veniturile din defalcări au câștigat 6,7 p.p. ca pondere în veniturile totale ale Găgăuziei, în timp ce ponderea transferurilor de la BS și a veniturilor proprii s-au diminuat simțitor, respectiv cu 4,2 p.p. și 2,8 p.p. Astfel, datorită creșterii puternice a defalcărilor, doar Găgăuzia a înregistrat o diminuare a ponderii transferurilor de la BS.

Figura 15 Evoluția veniturilor UAT Găgăuzia după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga)

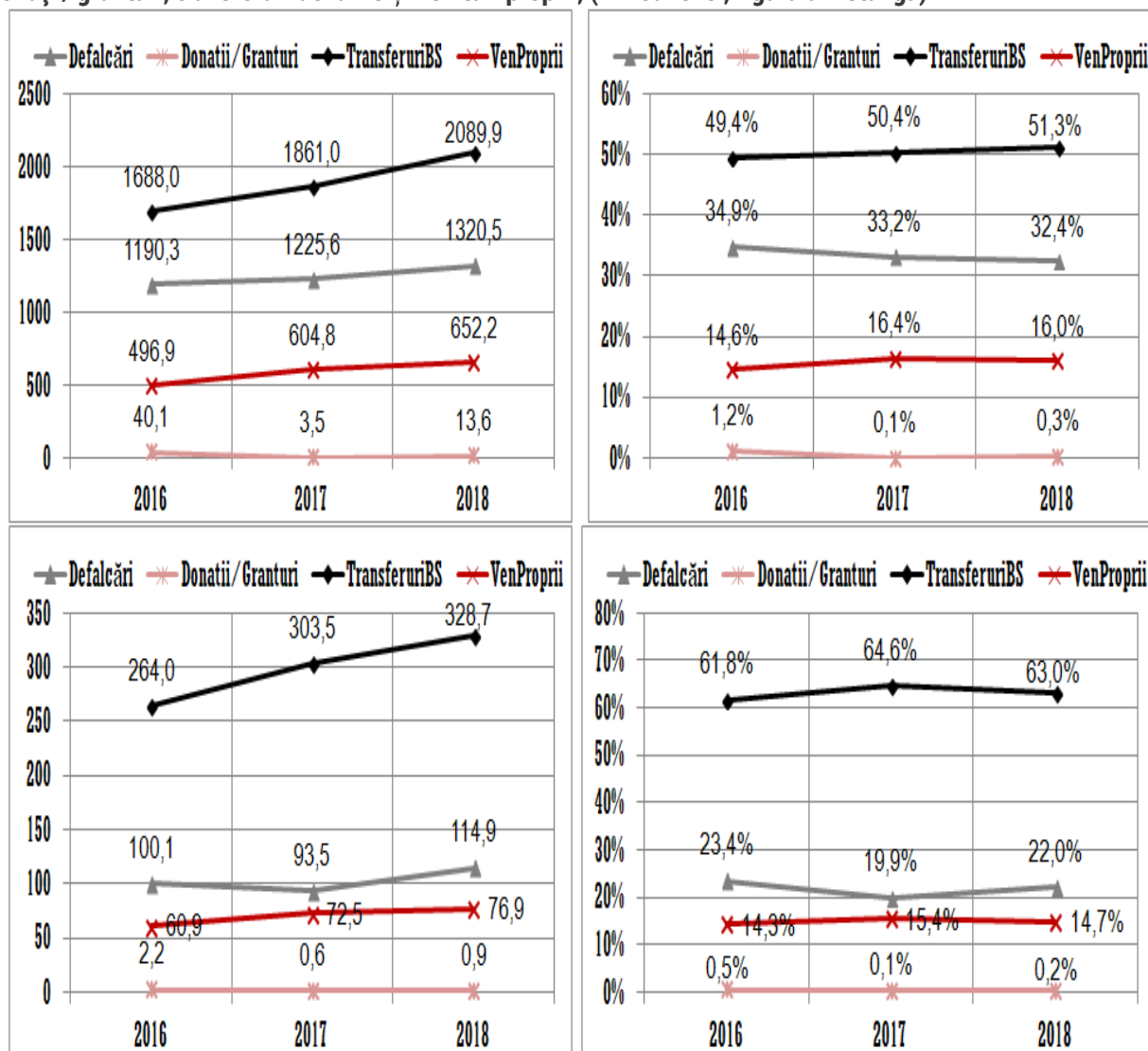


Sursa: Ministerul Finanțelor

Veniturile proprii pe Găgăuzia au înregistrat o creștere de 18,2%, puțin mai bună decât în UAT II din grupa raioane. Veniturile din donații/granturi, chiar dacă nu ocupă o pondere importantă în structura BL, pentru Găgăuzia evoluția a fost pozitivă, în timp ce pentru grupa Raioane a fost ușor descendentă.

Veniturile din surse proprii constituie circa 10,9% din BL, cu o capacitate de creștere sub nivelul creșterii veniturilor totale ale BL și BPN. Creșterea veniturilor proprii în perioada 2016-2018 înregistrată de raioane este mai joasă decât cea din Găgăuzia, 12,6% față de 18,2%, ce sugerează că, cu sau fără reforma din 2013 evoluția veniturilor din surse proprii pe spațiul rural practic este la fel.

Figura 16 Evoluția veniturilor mun. Chișinău (rândul de sus) și Bălți (rândul de jos) după defalcări, donații/ granturi, transferuri de la BS și venituri proprii, (milioane lei, figura din stânga)



Sursa: Ministerul Finanțelor

Pentru grupa de municipii se constată o structură mai echilibrată a veniturilor pe sursele analizate, în primul rând, prin faptul că ponderea veniturilor proprii este substanțial mai mare decât în restul țării. Veniturile dependente de capacitatea economică a UAT II au avut o tendință generală ascendentă pentru ambele municipii. Totodată, chiar și în aceste condiții, ponderea transferurilor de la BS au înregistrat o tendință generală ascendentă, ambele municipii relevând o dependență semnificativă de transferurile de la BS,

respectiv de 51,3% pentru Chișinău și 63% pentru Bălți. De asemenea, este important de menționat că mun. Chișinău a înregistrat o creștere substanțială a veniturilor proprii (31,2%), iar mun. Bălți de 26,2% ce de asemenea este substanțial peste creșterea generală a veniturilor BL.

În spațiul urban ponderea veniturilor din surse proprii este considerabil mai mare decât pe cel rural, constituind 16% în mun. Chișinău și 14,7% la mun. Bălți. De asemenea, sunt mai mari ponderile veniturilor din defalcări, însă nu mai mari decât cele din Găgăuzia.

Găgăuzia deține poziția de lider în partea ce ține de creșterea veniturilor UAT II exprimate per cap de locuitor, înregistrând un avans față de media pe țară de 11,5 p.p. Acest rezultat se explică, în primul rând, prin reglementările actuale de formare a bugetelor locale pentru Găgăuzia și mai puțin prin influența altor factori. Din structura veniturilor pe Găgăuzia se poate ușor de văzut că în partea ce ține de veniturile proprii (după structură surselor sunt similare cu restul UAT II) nu se deosebește foarte mult de restul țării, însă totuși înregistrând o creștere mai mare decât în raioane. Cele mai importante deosebiri pe grupele analizate de UAT II, sunt înregistrate la creșterea veniturilor din defalcări și donații/granturi în Găgăuzia față de restul grupelor de UAT II.

Tabelul 6 Evoluția veniturilor pe surse agregate de venit pentru BL, Raioane și Găgăuzia, 2016-2018

Surse agregate de venit	Bugetul Local consolidat			Raioane			Găgăuzia		
	Ponderea în total		Venituri, față de 2016, %	Ponderea în total		Venituri, față de 2016, %	Ponderea în total		Venituri, față de 2016, %
	2018, %	Modif. față de 2016 p.p.		2018, %	Modif. față de 2016 p.p.		2018, %	Modif. față de 2016 p.p.	
Defalcări	17,4	-1,4	112,7	8,7	-1,5	104,1	32,3	6,7	152,4
Donații/Granturi	1,2	-0,4	88,4	1,5	-0,3	99,3	1,7	0,4	163,4
Transferuri BS	70,5	2,0	125,3	81,2	2,5	125,9	54,7	-4,2	123,1
Venituri Proprii	10,9	-0,1	120,5	8,6	-0,7	112,6	11,2	-2,9	118,2
Total venituri	100	0,0	121,8	100	0,0	122,0	100	0,0	133,3

Sursa: Ministerul Finanțelor

Tabelul 7 Evoluția veniturilor pe surse agregate de venit pentru mun. Chișinău și Bălți, 2016-2018

Surse agregate de venit	Mun. Chișinău			Mun. Bălți		
	Ponderea în total		Venituri, față de 2016, %	Ponderea în total		Venituri, față de 2016, %
	2018, %	Modif. față de 2016 p.p.		2018, %	Modif. față de 2016 p.p.	
Defalcări	32,4	-2,5	110,9	22,0	2,7	114,8
Donații/Granturi	0,3	-0,8	34,0	0,2	-0,3	42,2
Transferuri BS	51,3	1,8	123,8	63,0	1,2	124,5
Venituri Proprii	16,0	1,5	131,2	14,7	-3,6	126,2
Total venituri	100	0,0	119,3	100	0,0	122,0

Sursa: Ministerul Finanțelor

După cum se poate observa, indiferent de potențialul economic și de evoluțiile veniturilor din diferite surse, toate grupele de UAT II analizate, cu excepția Găgăuziei, au înregistrat în 2018 niveluri destul de apropiate ale creșterii veniturilor totale față de 2016 (în intervalul 119,3%-122%) (Tabelul 8).

Tabelul 8 Contribuția defalcărilor, transferurilor BS, donațiilor/ granturilor, veniturilor proprii la creșterea veniturilor totale în 2018 față de 2016 pe grupe de UAT, p.p.

Venituri după surse	Moldova	Raioane	Găgăuzia	Chișinău	Bălți
Defalcări	2,4	0,3	17,9	3,8	3,5
Donații/Granturi	-0,2	0,0	1,1	-0,8	-0,3
Transferuri de la BS	17,4	20,4	12,6	11,8	15,1
Venituri Proprii	2,3	1,2	1,7	4,5	3,7
Creșterea totală, %	21,8	22,0	33,3	19,3	22,0

Sursa: Ministerul Finanțelor

Comparând rezultatele pe grupele de UAT II se poate observa că UAT II din raioane și-au asigurat creșterea aproape integral din transferurile de la BS (20,4 p.p.) și doar 1,8 p.p. din alte surse. În același timp, Găgăuzia, care este similară ca potențial economic cu Raioanele, a înregistrat o contribuție la creșterea din transferuri de la BS de 12,6 p.p. și din defalcări de 17,9 p.p. Astfel, transferurile de la BS, nu doar constituie cea mai importantă sursă de venituri ale BL, însă acestea au servit și cea mai importantă sursă de creștere pentru toate grupele de UAT II analizate, cu excepția Găgăuziei.

Creșterea veniturilor bugetare în Găgăuzia (33,3%), cu mult peste media creșterii veniturilor bugetului local consolidat (21,8%), se datorează în cea mai mare parte unei creșteri substanțiale a veniturilor din defalcări. În același timp grupul de UAT II raioane a înregistrat cea mai joasă contribuție la creșterea veniturilor totale pe această grupă din defalcări, aproape întreaga creștere fiind asigurată din transferuri de la BS.

Comparația municipiilor Chișinău și Bălți de asemenea ne sugerează o dependență puternică a creșterii veniturilor acestora de transferuri și defalcări. În condițiile când nici cele două municipii, nu dau semne că ar putea spori ponderea veniturilor din surse proprii, și astfel ar diminua dependența de transferurile de la BS se cere o regândire a sistemului actual de formare a BL.

Evoluția veniturilor din surse proprii

După cum a fost menționat anterior, la veniturile din surse proprii au fost incluse toate veniturile, cu excepția transferurilor de la BS, defalcărilor și donațiilor/granturilor. În continuare, va fi prezentată analiza pe cele mai importante categorii de venituri din surse proprii: (i) din impozite pe proprietate; (ii) din mărfuri și servicii, (iii) patenta întreprinzător, (iv) taxe locale și (v) resurse naturale, (vi) venituri din proprietate, și (vii) alte venituri. În Tabelul 9 sunt prezentate în mod sintetic contribuțiile fiecărei categorii de venituri la creșterea veniturilor totale pe fiecare grup de UAT II în 2018 față de 2016. Informațiile detaliate privind volumul, creșterea și structura veniturilor din sursele menționate sunt prezentate în Anexa 1.

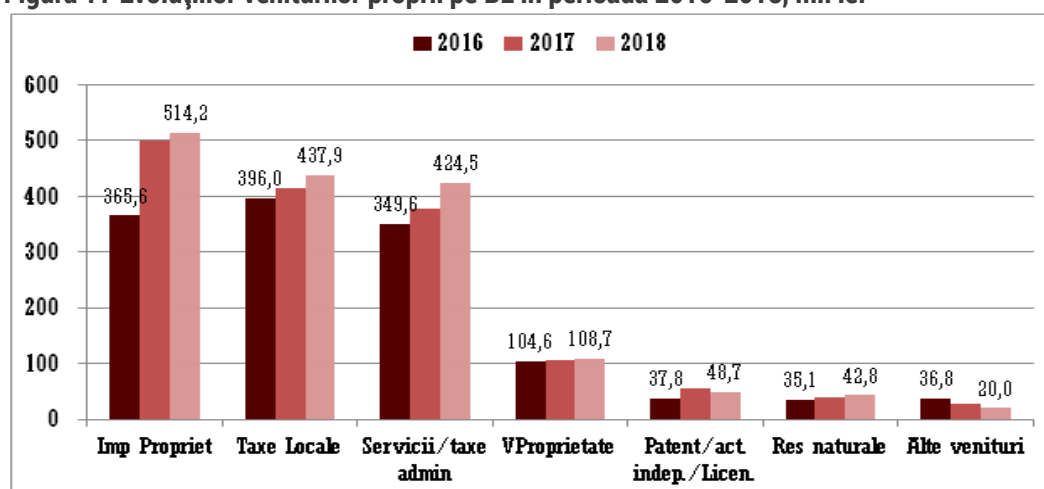
Tabelul 9 Contribuția surselor proprii de venit la creșterea veniturilor în 2018 față de 2016, p.p.

Venit după surse	Moldova	Raioane	Găgăuzia	Chișinău.	Bălți.
Alte venituri	-0,14	-0,20	-0,04	-0,05	0,01
Impozite pe Proprietate	1,23	0,43	0,39	3,11	1,72
Patent/act. indep./Licen.	0,09	0,08	0,07	0,10	0,20
Resurse naturale	0,06	0,10	0,01	-0,01	0,00
Servicii/taxe admin	0,62	0,58	0,81	0,66	0,81
Taxe Locale	0,35	0,16	0,25	0,68	1,14
Venituri din Proprietate	0,03	0,02	0,22	0,04	-0,14
<i>Venituri proprii</i>	2,25	1,18	1,72	4,55	3,74
Creșterea veniturilor totale, față de 2016, %	21,8	22,0	33,3	19,3	22,02

Sursa: Ministerul Finanțelor

După cum a fost menționat anterior, principala diferență în evoluția veniturilor proprii pe UAT II se manifestă după criteriul urban/ rural, în spațiul rural contribuția acestora la creșterea veniturilor toatele fiind considerabil mai joasă. Din punct de vedere a structurii, se poate observa că practic 3 categorii de venituri formează peste 86% din veniturile proprii: din impozitele pe proprietate, taxele locale și din servicii și taxe administrative (Figura 17). Această situație este valabilă pentru toate grupele de UAT II.

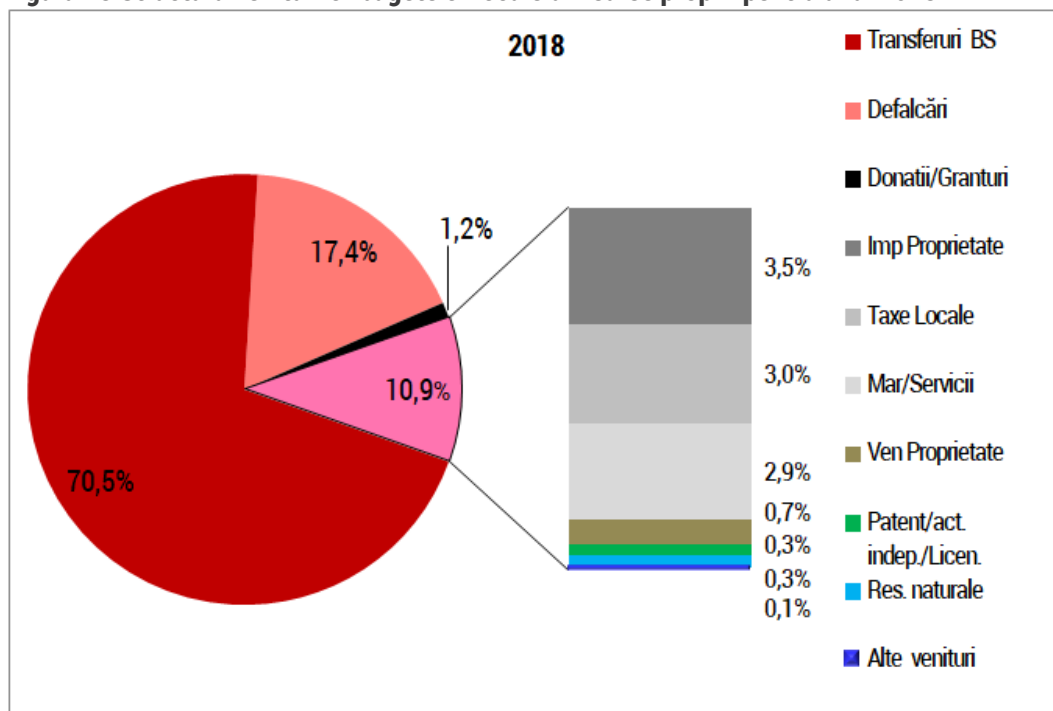
Figura 17 Evoluțiilor veniturilor proprii pe BL în perioada 2016-2018, mil lei



Sursa: Ministerul Finanțelor

În 2018 veniturile proprii au înregistrat o creștere de 20,5% față de 2016. Din toate categoriile de venituri analizate cea mai mare creștere a fost înregistrată pe veniturile din impozitele pe proprietate (40,7%), urmate de veniturile din taxa pentru patenta de întreprinzător (29%). Alte două categorii de venituri: din servicii/ taxe administrative și resurse naturale, înregistrând creșteri ale perioadei de 21,4% și respectiv de 22,1%. Însă, din cauza ponderilor modeste a acestor venituri în bugetele locale (Figura 18), aceste creșteri nu pot schimba simțitor nivelul veniturilor proprii ale APL.

Figura 18 Structura veniturilor bugetelor locale din surse proprii pentru anul 2018



Sursa: Ministerul Finanțelor

În linii generale, cea mai pronunțată diferență privind veniturile din sursele proprii se observă între spațiul urban și rural pe **impozitele pe proprietate**. Astfel, mun. Bălți a realizat o creștere pe impozitele pe proprietate de 94%, Chișinău de 81%, în timp ce raioanele și Găgăuzia respectiv de 15,4% și 17,6% (Anexa 1). În schimb, evoluția veniturilor din *taxele locale* este mai aproape pe toate grupurile de UAT II, cea mai mare creștere a fost înregistrată pe mun. Bălți (16,9%), iar cea mai joasă pe raioane, de 8,1%. După cum se poate observa creșterile din taxele locale sunt sub nivelele creșterii pe alte venituri care reflectă dezvoltarea economică și sunt cu mult sub creșterea veniturilor generale pe BL. Evoluția veniturilor din *servicii și taxe administrative* pe grupe de UAT II este destul de eterogenă, în Găgăuzia înregistrându-se cea mai mare creștere (30,6%), iar cea mai joasă în mun. Chișinău (20,1%). De asemenea, se poate menționa că în 2018 la veniturile din patenta de întreprinzător s-a înregistrat o diminuare⁸ față de 2017, totodată acestea rămânând cu o contribuție pozitivă la creșterea veniturilor BL față de 2016 pentru toate grupurile de UAT II.

Trei categorii de venituri: impozite pe proprietate, taxe locale și veniturile din servicii și taxe administrative asigură peste 86% din veniturile din surse proprii. Pentru spațiul rural cea mai mare contribuție la creșterea veniturilor bugetului local consolidat se atestă din veniturile din servicii și taxe administrative, iar pentru spațiul urban din impozite pe proprietate.

⁸ Determinată de reducerea domeniilor în care această taxă se aplică.

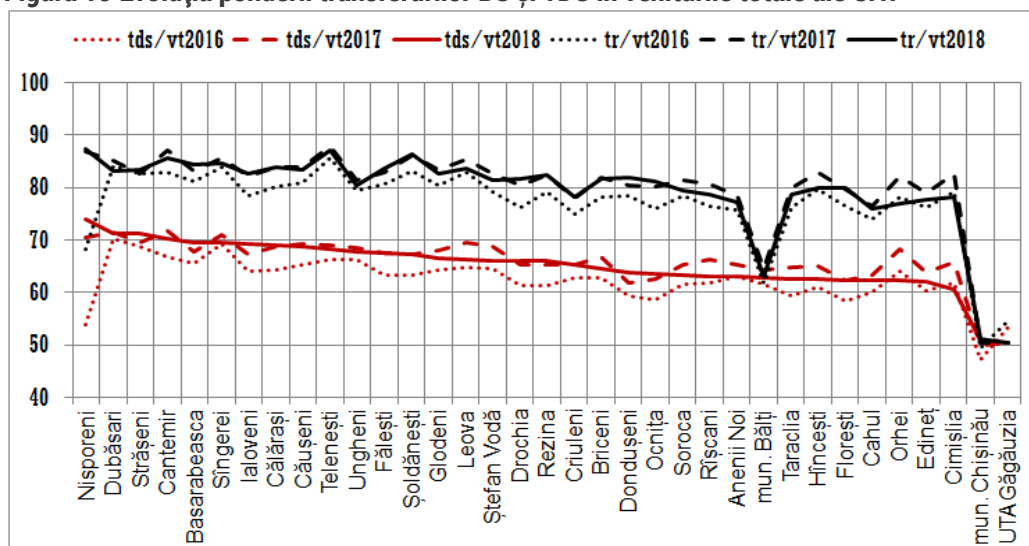
Nivelul transferurilor și autonomia financiară a APL

După cum a fost menționat, principala sursă de venituri al BL sunt transferurile de la bugetul de stat. În 2017-2018 dependența BL de transferurile de la BS a fost de peste 70% (Figura 4, primul capitol). Totodată, pentru majoritatea UAT II, nivelul de dependență de transferurile BS este cu mult mai mare, de peste 80% (Figura 19), pentru unele UAT II ajungând chiar peste 87%. Municipiile Bălți și Chișinău, precum și Găgăuzia fac excepție de la imaginea generală, prin nivelul relativ jos de transferuri de la BS, ca rezultat al prevederilor legale privind sursele de venit ale acestora. După cum a fost menționat, Găgăuzia nu participă la formarea fondului de susținere financiară (FSF) a unităților administrativ-teritoriale, păstrând în bugetul său practic toate impozitele de stat formate pe teritoriul acesteia. Iar, municipiile Bălți și Chișinău, cu excepția APL I din componența acestora, datorită reglementărilor și veniturilor relativ mai ridicate nu beneficiază de TDG, rămânând doar TDS.

În aspect teritorial se poate menționa că în 2016-2017 aproape toate UAT II au înregistrat o creștere a ponderii TDS și a transferurilor totale de la BS în veniturile totale ale acestora. Totodată, în 2018 față de 2017 se observă că o parte din UAT II au înregistrat sporirea ponderii transferurilor, iar o altă parte diminuarea acesteia (Figura 19), ultimele fiind mai multe (60% pentru transferurile totale și 65,7 pentru TDS). În consecință, în anul 2018 față de 2017, pe bugetul local consolidat s-a înregistrat o ușoară diminuare a ponderii TDS și transferurilor totale de la BS.

Tendința generală pentru majoritatea covârșitoare a UAT II în perioada 2016-2018 a fost de sporire a dependenței de transferurile de la BS. Astfel, în 2018 majoritatea covârșitoare a UAT II au o dependență a veniturilor de peste 80% de transferurile de la BS.

Figura 19 Evoluția ponderii transferurilor BS și TDS în veniturile totale ale UAT

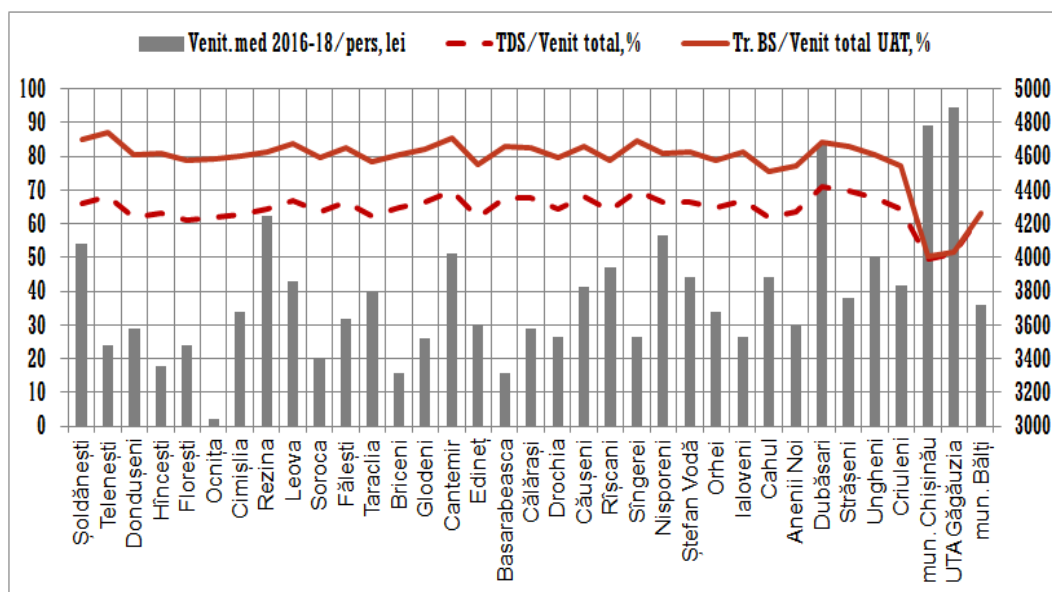


Sursa: Ministerul Finanțelor

Printre UAT II cu nivele înalte ale ponderii TDS se regăsesc deopotrivă UAT cu venituri reduse, precum și din cele cu venituri mai ridicate (Figura 20). De asemenea, este bine de menționat că în Figura 20, UAT II sunt

ordonate după ponderea TDG în venitul bugetar per capita ca medie pe perioada 2016-2018 (TDG reprezintă distanța dintre linia continuă și cea întreruptă). Din această reprezentare putem observa că în partea dreaptă a diagramei există o aglomerație mai mare a UAT cu venituri mai mari, decât în partea stângă, însă nu putem afirma că funcția de echilibrare a veniturilor ale TDG la nivel de UAT II (veniturile consolidate ale APL II și APL I) este una efectivă. Totodată, este bine de menționat că problema eficacității funcției de echilibrare a veniturilor pe APL ar fi un subiect pentru o altă analiză.

Figura 20 Ponderea TDS și a transferurilor de la BS în venitul mediu per capita UAT în perioada 2016-2018



Sursa: Ministerul Finanțelor

Cota covârșitoare al transferurilor de la BS în bugetul local consolidat o constituie transferurile cu destinație specială (TDS), în 2018 aceasta a constituit 86,2%, în creștere cu 1,6 p.p. față de 2016 (Figura 21). Astfel, se poate constata că tendința stabilită în perioada 2016-2018 este contrară politicilor de descentralizare și sporire a autonomiei locale. Iar, pentru APL I situația este și mai gravă, cota TDS în totalul transferurilor către APL I crescând în 2018 față de 2016 cu 3 p.p. De asemenea, aceste procese relevă o reducere a spațiului de echilibrare pe venituri (deoarece ponderea TDG scade) și practic are loc o revenire la echilibrarea bugetelor UAT pe cheltuieli, însă prin TDS, care poate fi considerată ca o formă mixtă de echilibrare bugetară.

Figura 21 Structura transferurilor de la BS pe nivelele, 2018 și 2016, %

TDG, 20,9%	APL I, 29,8%	2018 Transferuri de la BS, 100%	TDG, 13,8%	APL I, 45%
TDS, 79,1%				APL II, 55%
TDG, 10,8%				
TDS, 89,2%	APL II, 70,2%		TDS, 86,2%	APL I, 27,4%
				APL II, 72,6%
TDG, 23,3%	APL I, 27%	2016 Transferuri de la BS, 100%	TDG, 15,4%	APL I, 40,9%
TDS, 76,7%				APL II, 59,1%
TDG, 12,4%				
TDS, 87,6%	APL II, 73%		TDS, 84,6%	APL I, 24,4%
				APL II, 75,6%

Sursa: În baza datelor Ministerului Finanțelor

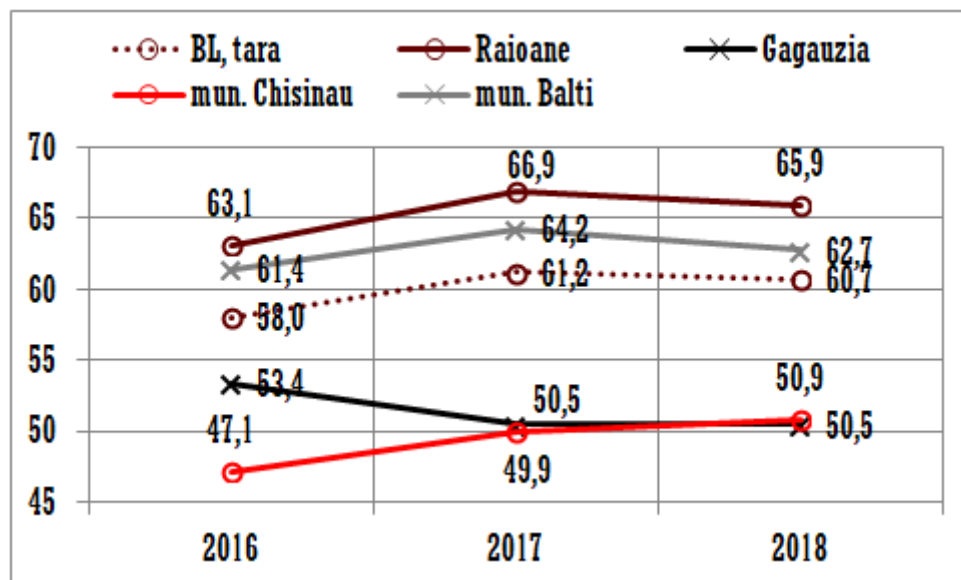
Cota covârșitoare al transferurilor de la BS în BL o constituie transferurile cu destinație specială (TDS), în 2018 aceasta a constituit 86,2%, în creștere cu 1,6 p.p. față de 2016. Astfel, mecanismul de echilibrare a bugetelor APL pe venituri s-a restrâns.

Volumul mijloacelor bugetare din totalul veniturilor unei APL, asupra cărora aceasta deține o discreție totală de alocare a banilor din bugetul său, este unul din aspectele fundamentale care trebuie luate în vedere atunci când este vorba de descentralizare. În acest sens, veniturile totale ale BL pot fi împărțite în 2 categorii: (a) venituri care integral pot fi gestionate de APL, și (b) veniturile din TDS, asupra cărora APL nu are deplina discreție de alocare. Cu cât categoria (a) de resurse este mai mare, cu atât există mai mari șanse ca banii să fie utilizați conform priorităților reale ale colectivităților respective. De asemenea, nivelul mare a TDS reduce din spațiul de autonomie ale APL și sporește dependența politică a APL de autoritățile centrale. Astfel, apare interesul forțelor politice de la centru să aloce resursele pe criterii politice și în scopuri politice. În final, aceste fenomene conduc la reducerea eficienței utilizării banilor publici disponibili, precum și a APL ca instituție.

Din acest punct de vedere, după cum a mai fost menționat, tendința generală a perioadei a fost de sporire a ponderii TDS în veniturile totale, însă cu o ușoară reducere în 2018 față de 2017 (Figura 22). Reducerea ponderii în 2018 față de 2017 este observată pe toate grupurile de UAT II, cu excepția mun. Chișinău, care a avut o creștere continuă a ponderii TDS de la 47,1% în 2016 la 50,9% în 2018. Astfel, la nivelul anului 2018 toate grupele de UAT II analizate au depășit ponderea de 50% ale TDS în veniturile totale ale UAT II. În același

timp, Găgăuzia este unica care a avut o tendință generală inversă, adică de reducere a ponderii TDS, atingând în 2018 cea mai joasă pondere (50,5%) ale TDS în veniturile totale. Raioanele sunt grupa de UAT II cu cel mai înalt nivel al TDS (65,9%) în venituri, urmate de mun. Bălți (62,7%).

Figura 22 Nivelul TDS în veniturile totale pe grupe de UAT, %

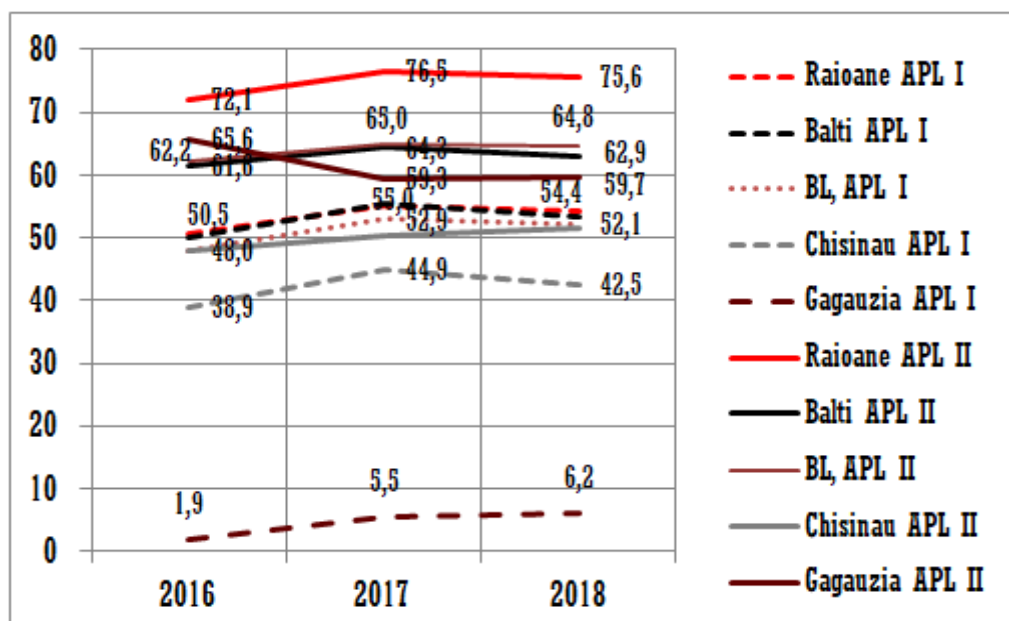


Sursa: Ministerul Finanțelor

APL II în general au un nivel mai mare de TDS în veniturile totale ale acestora (64,8%, 2018), decât APL I (52,1%, 2018) (Figura 23). O imagine mai exactă asupra spațiului în care APL au deplina discreție asupra deciziilor de utilizare a resurselor financiare se poate obține la analiza ponderii TDS pe nivele de APL. În acest context, se observă că APL II în general au un nivel mai mare de TDS în veniturile totale ale acestora (64,8%, 2018), decât APL I (52,1%, 2018), cu o tendință generală de creștere pe ambele nivele. Totodată, APL I au înregistrat o creștere mai mare decât APL II, respectiv de 4,1 p.p. față de 2,5 p.p. Unica tendință inversă se constată pentru Găgăuzia (nivelul II), unde a avut loc o reducere a ponderii TDS de la 65,6% în 2016 la 59,7% în 2018.

APL I sunt mai puțin dependente de TDS decât APL II, însă nivelul dependenței de TDS oricum este destul de înalt, în medie de 52,1% (Figura 23). Puțin mai bună este situația pentru APL I din mun. Chișinău, unde ponderea TDS este de 42,5%. Spre deosebire de APL II, pentru APL I toate grupele de UAT II analizate au înregistrat o tendință ascendentă a ponderii TDS în venituri.

Figura 23 Nivelul TDS în veniturile APL I și APL II pe grupe de UAT, %



Sursa: Ministerul Finanțelor

APL I din Găgăuzia au o legătură foarte slabă cu BS. În schimb, APL de nivelul I din Găgăuzia, sunt strâns dependente de alocațiile de la nivelul doi. Pentru anul 2017, peste 67% din transferurile primite de la BS de către Comitetul executiv al Găgăuziei au fost ulterior transferate la APL de nivelul unu. Astfel, pentru APL I din Găgăuzia ponderea TDS primite de la BS și de la APL II în veniturile totale (inclusiv veniturile din transferuri de la APL II) este de circa 64% față de 54% pentru grupa raioane. Adică APL I din Găgăuzia au cel mai înalt nivel de dependență de TDS dintre toate grupurile de UAT II analizate, însă în cazul Găgăuziei, APL I sunt aproape în întregime dependente de autoritățile regionale ale Găgăuziei (circa 62,3% pentru 2017) și nu de guvernul central.

La nivelul anului 2018 toate grupurile de UAT II analizate au depășit ponderea de 50% ale TDS în veniturile totale ale UAT II respective. APL II din grupul raioane are cel mai înalt nivel al TDS, de 75,6%, iar APL I din același grup de 54,6%, ce constituie cel mai înalt nivel pentru APL I din toate grupurile de UAT II analizate.

Putem face concluzia că APL II în cea mai mare parte gestionează resursele pentru scopuri prestabilite de autoritățile centrale, iar volumul mijloacelor pe care autoritățile le pot aloca în conformitate cu prioritățile locale este foarte restrâns, în medie de circa 35%. Cel mai îngust spațiu de dispunere integrală asupra resurselor o au APL II din raioane (24,4%), iar cel mai mare mun. Chișinău (52,1%). Astfel, în linii mari APL II, cu excepția mun. Chișinău se poate spune că mai curând joacă rolul unor servicii desconcentrate ale guvernului central, decât autorități locale veritabile. De asemenea, APL I au un nivel considerabil de resurse cu destinație specială, chiar dacă este mai jos decât în cazul APL II, ce îngustează serios capacitatea APL I de a răspunde necesităților locale prioritare.

Concluzii și recomandări generale

În limitele scopului acestui studiu se pot trage câteva concluzii fundamentale privind evoluția veniturilor bugetelor locale, fără a atinge subiectele ce țin de nivelul optimal de venituri ale bugetelor locale, sau pe nivelele de autorități locale. Cele mai importante fiind menționate în cele ce urmează.

Bugetul de Stat colectează cu mult mai multe resurse decât cheltuie pentru îndeplinirea atribuțiilor ce revin guvernului central. Din toate resursele colectate de bugetul de stat, ulterior circa 54% sunt redistribuite prin transferuri la alte componente ale bugetului public național. Cea mai mare parte din acestea, peste 50% din transferuri, fiind destinate Bugetelor Locale. Este adevărat că transferurile pentru educație formează cota covârșitoare din transferuri (peste 70%), însă chiar și în situația actuală există spațiu pentru o redistribuire mai eficientă a surselor de venit între nivelele de autorități, pentru a apropia nivelul de venituri proprii de volumul competențelor actuale corespunzătoare administrațiilor de nivel central și local. În linii mari, se poate efectua o revizuire a veniturilor la Bugetul de Stat spre reducere cu circa 5%-6% și alocarea pentru bugetele locale.

APL II are în sarcină, cu precădere, competențe ce sunt finanțate din transferuri cu destinație specială de la Bugetul de Stat. În prezent, veniturile APL II pentru majoritatea acestora (cu excepția mun. Chișinău, Bălți și Găgăuzia) sunt asigurate de peste 91% din transferuri de la Bugetul de Stat. Mai mult ca atât, peste 74% sunt din transferurile cu destinație specială. Astfel, acest nivel al administrației publice locale practic în întregime este utilizat pentru implementarea politicilor, în mare măsură, reglementate la nivel central. Această situație, în mare parte, este ostatică neimplementării reformei administrativ teritoriale, care ar trebui să ofere competențe ce ar veni să acopere mai eficient și efectiv spațiul de servicii publice dintre nivelul unu și cel central.

Veniturile totale fără transferuri de la bugetul de stat ale autorităților publice locale sunt inadmisibil de joase, pentru ca acestea să poată răspunde efectiv și eficient la necesitățile locale. Din totalul de resurse bugetare la nivel de țară la bugetele locale revin circa 25%, inclusiv transferurile de la bugetul de stat. Însă, fără transferuri, acestea formează doar 7,5%, din care la APL I revin 2,8% și 4,7% la APL II. Astfel, se poate constata că în concepția actuală de formare a bugetelor locale se consideră că de competențele APL I ar ține doar circa 2,7% din competențele globale pe țară. Evident că aceasta nu poate corespunde adevărului, de locul de trai fiind legate o bună parte din serviciile publice. Acest lucru de fapt este recunoscut și de autorități, prin faptul că în ultimii ani au sporit intervențiile în localități prin cheltuieli directe din bugetul de stat, precum și prin sporirea nivelului de transferuri.

Dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a sporit, iar autonomia financiară respectiv s-a diminuat. Tendința de sporire a cotei transferurilor cu destinație specială în perioada analizată relevă că politicile de descentralizare financiară nu se implementează, ci dimpotrivă are loc o extindere a activităților guvernului central în spațiul de competențe al autorităților locale. Pentru APL I situația este și mai gravă, cota TDS în totalul transferurilor către APL I crescând în 2018 față de 2016 cu 3 p.p. De asemenea, această situație indică o reducere a spațiului de echilibrare pe venituri (deoarece ponderea TDG scade) și practic are loc o revenire la echilibrarea bugetelor UAT pe cheltuieli, însă prin TDS, care poate fi considerată ca o formă mixtă de echilibrare bugetară. De asemenea, această situație poate fi caracterizată și prin lărgirea

spațiului de clientelism politic din partea autorităților centrale și sporirii ingerinței forțelor de la guvernare la nivel central în procesele politice de la nivel local.

Evoluția veniturilor locale față de 2014 arată că sistemul de formare a veniturilor pentru Găgăuzia este mai avantajos pentru autoritățile locale, decât cel aplicat pe restul țării. Veniturile bugetului Găgăuziei exprimat per cap de locuitor, în 2018 față de 2014 a sporit cu 89% față de doar 36% pe media pe bugetul consolidat local. Astfel, Găgăuzia înregistrând cel mai înalt nivel de venituri bugetare exprimat pe cap de locuitor depășind mun. Chișinău cu 5,1%. În perioada 2015-2018, Raioanele sunt cele care au avut cea mai proastă evoluție, veniturile totale pe această grupă înregistrând o creștere negativă în termeni reali, 98,3% din veniturile din 2014, iar exprimate per cap de locuitor înregistrând o creștere simbolică de 101,8% din nivelul din 2014. Venitul bugetar mediu per persoană pe grupa Raioane este doar de 74% din venitul per persoană din Găgăuzia. Astfel, implementarea unui sistem de formare a bugetelor similar celui aplicat în Găgăuzia nu doar ar fi o soluție ce ar spori veniturile locale ale APL, ci ar fi și una echitabilă pentru toate APL.

Principalele cauze ale diminuării gradului de autonomie financiară vin din structura surselor de venit, însă și din măsuri administrative luate în ultima perioadă. Veniturile din sursele ce stau la formarea bugetelor locale au o capacitate mai joasă de creștere în comparație cu principalele surse ale bugetului de stat. De asemenea, sursele locale de venit bugetar, cum ar fi: impozitele pe proprietate, taxele locale, veniturile din proprietate, serviciile prestate de autorități și altele au o pondere destul de mică în bugetele locale (circa 11%). Astfel, chiar o creștere mai scelerată a acestora, peste media pe bugetul de stat, nu ar schimba radical situația. În aceste condiții, includerea altor surse de venit pentru APL este absolut necesară. În primul rând este vorba de veniturile din impozitul pe venit persoane juridice.

Anexa nr 1 Venituri din surse proprii

Venit după surse	2016, mil lei	2017, mil lei	2018, mil lei	2018/ 2016, %	2016, %	2018, %	Modif. p.p.	Contrib la creș. grupe, p.p.
Impozite pe Proprietate	365,6	500,9	514,2	140,7	3	3,5	0,5	1,23
Taxe Locale	396	414,9	437,9	110,6	3,3	3	-0,3	0,35
Servicii/taxe administrative	349,6	378,9	424,5	121,4	2,9	2,9	0	0,62
Venit din Proprietate	104,6	105,2	108,7	103,9	0,9	0,7	-0,1	0,03
Patent/act. indep./Licențiere	37,8	55,5	48,7	129	0,3	0,3	0	0,09
Resurse naturale	35,1	38,9	42,8	122,1	0,3	0,3	0	0,06
Alte venituri	36,8	27,1	20	54,2	0,3	0,1	-0,2	-0,14
Venituri proprii	1325,4	1521,4	1596,9	120,5	11	10,9	-0,1	2,25
Total BL (țară transferuri între nivelele BL)	12053	13461,5	14683,6	121,8	100	100	0	21,8
Raioane								
Servicii/taxe administrative	207,8	234,1	251,5	121,1	2,7	2,7	0	0,58
Impozite pe Proprietate	213,1	245,9	245,8	115,4	2,8	2,7	-0,2	0,43
Taxe Locale	153,2	157,4	165,5	108,1	2	1,8	-0,2	0,16
Venituri din Proprietate	60,8	62	62,6	103	0,8	0,7	-0,1	0,02
Resurse naturale	32,7	37	40,7	124,4	0,4	0,4	0	0,1
Patent/act. indep./Licențiere	15,6	24,9	21,7	139	0,2	0,2	0	0,08
Alte venituri	26,1	17,1	10,9	42	0,3	0,1	-0,2	-0,2
Venituri proprii	709,2	778,4	798,8	112,6	9,3	8,6	-0,7	1,18
Total raioane	7590,9	8524,5	9260,2	122	100	100	0	22
Gagăuzia								
Servicii/taxe administrative	16,5	18,8	21,6	130,6	2,7	2,6	-0,1	0,81
Impozite pe Proprietate	13,7	16,5	16,1	117,6	2,2	2	-0,3	0,39
Taxe Locale	13,5	13,3	15,1	111,3	2,2	1,8	-0,4	0,25
Venituri din Proprietate	4,6	5,9	6	129,4	0,7	0,7	0	0,22
Alte venituri	5,7	6,6	5,4	95,7	0,9	0,7	-0,3	-0,04
Patent/act. indep./Licențiere	3,8	4	4,2	111,8	0,6	0,5	-0,1	0,07
Resurse naturale	0,5	0,5	0,6	115,1	0,1	0,1	0	0,01
Venituri proprii	58,4	65,6	69	118,2	9,4	8,4	-1,1	1,72
Total Gagauzia	619,4	772	825,7	133,3	100	100	0	33,3
Mun. Chișinău								
Impozite pe Proprietate	130,9	224,6	237	181,1	3,8	5,8	2	3,11
Taxe Locale	200,4	212,6	223,6	111,6	5,9	5,5	-0,4	0,68
Servicii/taxe administrative	112,7	111,2	135,4	120,1	3,3	3,3	0	0,66
Venituri din Proprietate	35,1	34,5	36,6	104,3	1	0,9	-0,1	0,04
Patent/act. indep./Licențiere	12,2	18,4	15,7	129,3	0,4	0,4	0	0,1

Alte venituri	3,9	2,4	2,3	60	0,1	0,1	-0,1	-0,05
Resurse naturale	1,7	1,2	1,5	84,3	0,1	0	0	-0,01
Venituri proprii	496,9	604,8	652,2	131,2	14,6	16	1,5	4,55
Total Chișinău	3415,4	3694,9	4076,3	119,3	100	100	0	19,3
Mun. Bălți								
Taxe Locale	28,9	31,6	33,8	116,9	6,8	6,5	-0,3	1,14
Servicii/taxe administrative	12,6	14,8	16	127,4	2,9	3,1	0,1	0,81
Impozite pe Proprietate	7,9	13,9	15,2	193,9	1,8	2,9	1,1	1,72
Patent/act. indep./Licențiere	6,3	8,2	7,1	113,8	1,5	1,4	-0,1	0,2
Venituri din Proprietate	4	2,9	3,4	85,6	0,9	0,7	-0,3	-0,14
Alte venituri	1,2	1	1,2	102,1	0,3	0,2	0	0,01
Resurse naturale	0,1	0,2	0,1	86,4	0	0	0	0
Venituri proprii	60,9	72,5	76,9	126,2	14,3	14,8	0,5	3,74
Total Bălți	427,3	470,2	521,4	122	100	100	0	22