

Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată

**Raport despre propunerile de politici
pentru perfecționarea sistemului
de finanțe publice locale din Moldova**



Acest studiu a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată implementat de Guvernul Republicii Moldova cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitățile Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de către Guvernul Suediei.

Mai multe informații despre activitățile desfășurate de Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată puteți găsi vizitând paginile web: www.descentralizare.gov.md și www.undp.md

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women sau ale Guvernului Suediei.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare lucrează cu oamenii la toate nivelurile societății pentru a sprijini crearea unor țări rezistente la crize și pentru a ghida și susține o dezvoltare care contribuie la îmbunătățirea vieții fiecărui om. Prezenți în 177 de țări și teritorii, noi oferim o perspectivă globală și soluții locale pentru abilitarea oamenilor și pentru crearea unor țări rezistente.

Pentru mai multe informații despre acțiunile PNUD vă rugăm să vizitați: www.undp.org, www.undp.md

Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (Un Women) este o organizație ONU, care promovează egalitatea de gen și abilitarea femeilor. În calitate de lider mondial pentru femei și fete, UN Women lucrează pentru accelerarea progresului de satisfacere a necesităților lor la nivel mondial.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: www.unwomen.org

Cuprins

SUMAR EXECUTIV	4
ABREVIERI	6
1. CONCLUZIILE PRINCIPALE FORMULATE PE BAZA ANALIZEI FINANTELOR PUBLICE LOCALE DIN MOLDOVA	7
2. PRINCIPII GENERALE CĂLĂUZITOARE PENTRU PROPUNERI	9
3. SISTEMUL DE VENITURI PROPRII	10
4. ÎMBUNĂTĂTIREA VENITURILOR FISCALE PARTAJATE	13
5. SISTEMUL DE TRANSFERURI FINANCIARE INTERGUVERNAMENTALE	15
5.1. PROPUNERI PRINCIPALE DE POLITICĂ PUBLICĂ	15
5.2. CRITERII DE EVALUARE A MODELELOR DE SIMULARE.....	21
5.3. MODELUL 1 – IVPF PARTAJAT PE BAZA ARIEI DE COLECTARE, CU TRANSFERUL DE ECHILIBRARE ȘI TRANSFERUL GENERAL DISTRIBUITE PE BAZĂ DE FORMULĂ ȘI ÎNTREAGA EDUCAȚIE FINANȚATĂ PRINTR-UN TRANSFER CONDIȚIONAT	22
5.4. MODELUL 2 - IVPF PARTAJAT PE BAZA ARIEI DE COLECTARE, CU TRANSFERUL DE ECHILIBRARE ȘI TRANSFERUL GENERAL DISTRIBUITE PE BAZĂ DE FORMULĂ, ÎNVĂȚĂMÂNTUL PRIMAR, SECUNDAR VOCAȚIONAL ȘI EXTRA-ȘCOLAR FINANȚAT PRINTR-UN TRANSFER CONDIȚIONAT, ÎNVĂȚĂMÂNTUL PRE-ȘCOLAR CONSIDERAT O FUNCȚIE PROPRIE A APL 1 ȘI FINANȚAT PRIN VENITURI CU DESTINAȚIE GENERALĂ	24
5.5. MODELUL 3 – IVPF PARTAJAT PE BAZĂ DE FORMULĂ CU EFECT DE ECHILIBRARE ȘI ÎNTREAGA EDUCAȚIE FINANȚATĂ PRINTR-UN TRANSFER CONDIȚIONAT – SIMILAR SISTEMULUI DE TRANSFERURI DIN LETONIA	27
5.6. COMPARAREA MODELELOR ȘI A REZULTATELOR.....	28
6. SISTEMUL DE FINANȚARE A INVESTIȚIILOR CAPITALE LOCALE	31
7. AUTONOMIA LOCALĂ ÎN ADOPTAREA DECIZIILOR DE CHELTUIELI BUGETARE	34
8. MOTIVATIA PENTRU CONSOLIDAREA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE LOCALE (AMALGAMAREA)	35
9. PLANUL DE IMPLEMENTARE A RECOMANDĂRILOR PROPUSE	36
ANEXĂ 1. CARACTERISTICILE MODELULUI	41
CARACTERISTICILE MODELULUI 1:	41
CARACTERISTICILE MODELULUI 2:	56
CARACTERISTICILE MODELULUI 3:	66
ANEXĂ 2. PLANUL LEGISLATIV PROPUȘ DE MODIFICARE A SISTEMULUI FINANTELOR PUBLICE LOCALE	75

Sumar executiv

Prezentul raport oferă propuneri concrete de politici și soluții în vederea consolidării bazei de venituri proprii a autorităților administrației publice locale (APL) din Moldova, inclusiv opțiuni pentru perfecționarea sistemului de transferuri fiscale. Raportul este elaborat în conformitate cu Termenii de referință ai Proiectului PNUD Moldova intitulat „**Analiza sistemului de relații fiscale interguvernamentale din Republica Moldova și recomandări pentru avansarea reformei de descentralizare fiscală**”.

Obiectivul specific al acestui raport este de a *perfecționa sistemul actual de finanțe publice locale*, pe baza autonomiei fiscale a autorităților APL însoțită de menținerea disciplinei fiscale, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea mijloacelor financiare.

Cele două sectoare prioritare de acțiune sunt după cum urmează:

- 1) Consolidarea bazei de venituri locale proprii și a autonomiei APL de decizie asupra lor;
- 2) Reformarea sistemului de impozite partajate și de transferuri interguvernamentale în vederea:
 - a. Creșterii predictibilității și răspunderii pentru stabilirea principalelor trăsături caracteristice și parametri;
 - b. Separării bugetelor autorităților APL de nivelul întâi și de nivelul al doilea;
 - c. Asigurării unui nivel minim de servicii;
 - d. Stimulării eforturilor fiscale locale și utilizării raționale a mijloacelor financiare.

Pentru a atinge aceste obiective, în luna februarie 2012 a fost prezentat și discutat cu Beneficiarul (Ministerul Finanțelor) un set de principii generale. Pe baza indicațiilor Ministerului Finanțelor în acest document au fost dezvoltate și propuse opțiuni de politici.

Propunerile pentru modelele de finanțe locale sunt realizate de către experții internaționali Victor Giosan, Inga Vilka, Maris Pukis și Maris Sprindzuks și de către expertul local Petru Veverița, fiind bazate pe rezultatele evaluărilor efectuate într-o perioadă relativ scurtă de timp (noiembrie 2011 – martie 2012):

- 1) Analiza finanțelor publice locale prin prisma practicii internaționale, scopul căreia a fost de a compara experiența internațională cu politicile APL din Moldova.

Rezultatele/constatările-cheie ale acestei evaluări sunt următoarele:

- Autonomia fiscală a APL din Moldova este foarte limitată în comparație cu alte țări europene,
- Autoritățile APL din Moldova depind de transferurile interguvernamentale, în timp ce în majoritatea țărilor europene există venituri destul de stabile și predictibile generate de impozitul pe venitul persoanelor fizice, iar veniturile proprii joacă un rol mai important în dezvoltarea autorităților APL,
- În majoritatea țărilor sistemul de investiții capitale are o esență de program cofinanțat de guvernul național și local, pe când în Moldova nu există un cadru permanent de realizare a investițiilor capitale.

2) Analiza veniturilor proprii ale autorităților APL și a sistemului fiscal interguvernamental din Moldova, inclusiv a bugetelor autorităților APL și a datelor statistice.

Rezultatele/constatările-cheie ale acestei evaluări sunt următoarele:

- Circa 70% din veniturile autorităților APL provin din transferurile guvernamentale pentru educație,
- Nu este valorificat potențialul de venituri proprii ale autorităților APL,
- Impozitele locale și veniturile proprii sunt în mare măsură influențate de politicile naționale, cu referință, în special, la impozitul pe bunurile imobiliare,
- Sistemul actual de echilibrare descurajează autoritățile APL să genereze mai multe venituri,
- Investițiile capitale se bazează pe excedentul bugetar al autorităților APL; nu există planificarea și bugetarea multianuală a investițiilor.

Raportul include 9 capitole și Anexa.

Echipa Proiectului exprimă sincere mulțumiri dlui Gabor Peteri, expert în asigurarea calității din cadrul proiectului PNUD Moldova, pentru îndrumările metodologice și contribuțiile valoroase acordate în procesul de conturare a acestui raport.

Prezentul raport va fi distribuit principalilor factori de interes ai Proiectului: Ministerului Finanțelor, PNUD Moldova, Cancelariei de Stat și altor părți interesate din cadrul APL.

Abrevieri

CFL	Capacitatea fiscală pe cap de locuitor
IVPF	Impozitul pe venitul persoanelor fizice
IVPJ	Impozitul pe venitul persoanelor juridice
Leu	Leul moldovenesc – moneda națională a Republicii Moldova
MF	Ministerul Finanțelor
RDF	Rezervor de distribuire pe bază de formulă
SND	Strategia națională de descentralizare
TE	Transfer de echilibrare
TG	Transfer general
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UAT1	Unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi
UAT2	Unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea

1. Concluziile principale formulate pe baza analizei finanțelor publice locale din Moldova

Moldova este o țară mică, după teritoriu, cu o rețea de unități administrativ-teritoriale (UAT) destul de fragmentată. Dimensiunea și structura actuală a UAT nu este considerată economic viabilă în ceea ce privește autonomia locală din cauza bazei economice înguste și absenței economiei de scară în sectorul de producere și de prestare a serviciilor. Acest fapt conduce la acumularea unui aparat administrativ supradimensionat la câteva niveluri de guvernare și distribuirea inadecvată a activităților și responsabilităților.

Impactul celor trei piloni ai finanțelor publice locale din Moldova este următorul: impozite (și taxe) autonome reduse, participare modestă la defalcarea impozitelor, transferuri considerabile¹.

Sistemul de transferuri/echilibrare a mijloacelor financiare constituie nucleul sistemului de finanțare a autorităților APL din Moldova. Sistemul este proiectat, din punct de vedere teoretic, pe baza principiului de "echilibrare în funcție de necesități", în care necesitățile sunt reflectate pe bază de costuri tipizate/normative pentru fiecare activitate sau sub-activitate atribuită sau delegată nivelului local. Mai mult sau mai puțin, toate veniturile autorităților APL sunt incluse în acest model financiar – veniturile locale neincluse constituie o mărime marginală (câteva procente din veniturile bugetare totale ale autorităților APL).

Impactul acestui sistem este foarte important pentru autonomia fiscală și decizională a autorităților APL, pe de o parte, și pentru eficiența și eficacitatea cheltuielilor locale, pe de altă parte:

- 1) Sistemul fiscal interguvernamental actual este privat de o diferențiere calitativă (în termeni de diferite grade de autonomie în adoptarea deciziilor la nivel local) între veniturile proprii (locale), defalcările din veniturile fiscale și transferuri – toate aceste venituri (cu excepții minore) sunt introduse în formula de echilibrare /transferuri pe baza costurilor tipizate/normative.
- 2) Deși legislația prevede autonomie relativ robustă pentru APL în privința veniturilor proprii, sistemul actual nu oferă stimulenți ce ar încuraja administrațiile APL să-și sporească eforturile de colectare a impozitelor, să genereze mai multe veniturile proprii (locale): orice majorare de acest fel se soldează imediat cu reducerea cuantumului de transferuri.
- 3) Autonomia în adoptarea deciziilor cu privire la cheltuieli în cadrul sistemului fiscal interguvernamental actual este foarte limitată – utilizarea costurilor tipizate/normative este similară cu un sistem rigid de transferuri cu destinație specificată, în care oricărei activități sau sub-activități atribuite sau delegate autorităților APL îi este dedicat un transfer condiționat care reflectă așa-numitele "necesități".
- 4) Sistemul actual de defalcări este mai mult sau mai puțin inutil din motivul existenței formulei de echilibrare/transfer bazate pe "necesități" – nu există stimulenți locali pentru dezvoltarea economică locală care ar influența creșterea încasărilor din veniturile partajate (IVPF, IVPJ sau TVA în cazul Găgăuziei).

¹ Dintre statele OECD în acest grup sunt incluse Luxembourg-ul, Coreea, Ungaria, Regatul Unit, Olanda și Grecia.

- 5) Sistemul de costuri tipizate/normative, care ar reflecta „necesitățile”, este, prin prisma empirică, relativ învechit și slab. În procesul de echilibrare/transfer sunt efectuate un șir de ajustări bazate pe costuri istorice sau pe decizii ad-hoc. În general, orice sistem de echilibrare/transfer bazat pe necesități și implementat prin intermediul unor multiple costuri tipizate/normative este foarte dificil de gestionat, fiind nevoie de o mulțime de date empirice și studii. Acest tip de sisteme este efectiv numai în statele foarte prospere care dispun de o capacitate administrativă robustă la nivel central și local. Un alt aspect problematic este modul de stabilire a limitei necesităților – deoarece mijloacele financiare sunt limitate – și această problemă nu este doar una economico-filosofică, dar deja și una practică. Țările care aplică acest sistem stabilesc, în realitate, criteriile arbitrare pentru noțiunea de „necesități”, aceste criterii reflectând, de fapt, mijloacele financiare disponibile și limitate.
- 6) Autoritățile APL de nivelul întâi se află în totalitate sub controlul raioanelor (APL de nivelul al doilea) în ceea ce privește alocarea resurselor financiare. Sistemul actual nu este predictibil, stabil, motiv din care planificarea eficientă pe termen mediu și lung este dificil de realizat.
- 7) Sistemul actual nu stimulează efectuarea eficientă și eficace a cheltuielilor la nivel local. UAT manifestă tendința normală de a utiliza toate mijloacele alocate, deoarece sistemul de echilibrare/transfer le penalizează în caz contrar prin reducerea cuantumului de transferuri în anul următor.
- 8) Ponderea cheltuielilor pentru educație în Moldova este foarte mare în comparație cu alte state. Optimizarea sistemului de educație este o rezervă pentru alte cheltuieli, de care se va ține cont în procesul de elaborare a unor noi modele de echilibrare.
- 9) Fragmentarea organizării administrativ-teritoriale din Moldova nu promovează descentralizarea și dezvoltarea autonomiei financiare autentice a APL.

2. Principii generale călăuzitoare pentru propuneri

- Propunerile de politici incluse în acest document ar trebui să contribuie la atingerea obiectivelor definite clar în Capitolul II din Strategia Națională de Decentralizare (SND), aprobată de Guvernul Republicii Moldova, care actualmente este supusă unei proceduri similare în Parlament. În domeniul descentralizării fiscale, SND stabilește un obiectiv concret împreună cu trei sectoare prioritare de acțiune, din care două sunt menționate în prezentul document.
- Propunerile sunt formulate ținând cont de principiile stabilite de Carta Europeană a Autonomiei Locale.
- Pachetul financiar actual al autorităților APL va fi menținut.
- Activitățile proprii ale autorităților APL vor fi finanțate din contul impozitelor și taxelor locale, al veniturilor din impozitele partajate (IVPF) și al transferurilor de echilibrare – *venituri generale*. Pentru această propunere de politici am utilizat numărul de activități existente în anul 2010, considerându-le pe toate ca activități proprii, cu excepția educației.
- Activități delegate (în fond, educația – indiferent de nivelul APL responsabile) vor fi finanțate prin intermediul transferurilor cu destinație specificată alocate pe bază de formulă – *transferuri condiționate*.
- Impozitele naționale utilizate pentru finanțarea APL prin intermediul sistemului de partajare pe bază de origine ar trebui să întrunească două trăsături esențiale:
 - Să fie mai puțin sensibile la ciclul de creștere economică;
 - Să fie distribuite omogen, în măsura posibilităților, în teritoriu.
- Cotele de partajare pe bază de origine a impozitelor naționale (IVPF) pentru ambele niveluri ale APL vor fi fixate prin lege. Va fi analizată posibilitatea de a colecta IVPF la locul de trai al angajatului.
- Va fi limitată influența APL de nivelul al doilea asupra APL de nivelul întâi.
- Formula pentru alocarea transferurilor generale/condiționate ar trebui să fie predictibilă, transparentă și simplă, stabilă în timp și să reflecte, în măsura posibilităților, atât capacitatea fiscală, cât și necesitățile de servicii publice.
- Transferuri condiționate: cuantumul și formula de alocare vor fi stabilite de ministerele de ramură/sector responsabile împreună cu Ministerul Finanțelor în consultare cu APL.
- Sistemul de echilibrare va fi creat pe baza principiului: “echilibrarea veniturilor pe cap de locuitor”, promovând stimulenții necesari pentru extinderea bazei de venituri proprii a APL.

3. Sistemul de venituri proprii

În Moldova, politica fiscală și administrarea fiscală se află fundamental sub controlul administrației publice centrale. Autoritățile APL nu dispun de prerogativa de a adopta decizii în raport cu baza fiscală, având puțină discreție la stabilirea cotelor taxelor locale atribuite lor. Raționalizarea atribuirii veniturilor împreună cu un sprijin central adecvat pentru dezvoltarea capacității de administrare fiscală ar constitui un început de bun augur în direcția asigurării unei baze rezonabile de venituri pentru APL.

În prezent, sursele de venit atribuite APL includ venituri proprii, impozite partajate și transferuri. Analiza efectuată denotă un nivel foarte scăzut de venituri proprii colectate de APL. De exemplu, APL nu dispun de un impozit pe proprietate cu un potențial semnificativ de generare a veniturilor.

Propuneri-cheie de politici: Sporirea veniturilor proprii ale APL pe baza extinderii posibilităților legale de a crește veniturile fiscale și a motivării APL de a colecta venituri proprii.

Raportul OECD privind echilibrul dintre impozitele sub-naționale – granturi, conchide că, aparent, APL se bazează mai mult pe granturi, chiar și în cazul în care acestea presupun autonomie limitată în utilizarea lor, întrucât majorarea impozitelor locale ar putea avea consecințe negative asupra numărului de voturi. Lăsat în voia sorții, sistemul s-ar putea axa, din inerție, mai mult pe granturi și mai puțin pe impozite proprii. Reformele și dorința puternică a politicienilor ar trebui să contribuie la reducerea acestei tendințe².

1. Sporirea veniturilor din impozitul pe proprietate.

Se poate concluziona că în Moldova legea stipulează autonomia relativ robustă a APL în raport cu impozitul pe proprietate. Totuși, problemele principale existente nu permit valorificarea acesteia, deoarece re-evaluarea proprietății n-a fost efectuată timp de mai mult de 20 de ani pentru majoritatea bunurilor imobiliare, fapt ce se soldează cu un nivel scăzut de colectare a impozitului.

- Guvernul va trebui să elaboreze și să aloce mijloace pentru un program de 2-3 ani pentru evaluarea integrală a bunurilor imobiliare. Impunerea proprietății pe baza evaluării aproape de valoarea de piață va spori veniturile generate de impozitul pe proprietate. Ulterior, legea ar trebui să includă o dispoziție prin care proprietatea să fie re-evaluată o dată la 3 ani sau, în caz de imposibilitate, pentru a evita nihilismul juridic, legea ar putea stipula o perioadă mai lungă – de 4-5 ani.
- În calitate de politică de alternativă ar putea servi experiența altor țări din Europa de Sud-est (Bulgaria, România), în care impozitarea proprietății pe baza valorii acesteia este gestionată prin introducerea bazei diferențiate a impozitului pe proprietate (costul per unitate de proprietate) cu un set de coeficienți în funcție de amplasare, caracteristicile proprietății, accesul la infrastructură etc. Aceste aproximări vor simplifica administrarea fiscală și ar putea avea același impact pozitiv asupra impunerii ca și impozitarea pe baza valorii de piață.
- Dat fiind faptul că cota impozitului pe proprietate în Moldova este foarte mică în comparație cu alte țări, cotele impozitului pe proprietate stabilite prin lege ar putea fi majorate (chiar dublate) sau, cel puțin, ar putea fi ridicată limita de sus.

² Explaining the Sub-national Tax-Grant Balance in OECD Countries. OECD, WP(2009)11.

- În Moldova, lista de scutiri de la plata impozitului pe proprietate este foarte lungă (aproape 30), din care numai trei cad sub incidența deciziei APL. Se propune de a limita scutirile fiscale acordate categoriilor care fac obiectul protecției sociale, soluționând necesitățile acestor categorii prin intermediul sistemului de ajutoare sociale de stat. De exemplu, este pusă în discuție următoarea dispoziție a legii: *Articolul 283. (1) h; l; j; k; l. De asemenea, prevederile Articolului 283 (4) b (fondul silvic); d și e* ar putea face obiectul unor discuții, acestea fiind eliminate din listă sau autoritățile APL ar putea acorda facilități fiscale acestor categorii în loc de includerea acestora pe lista de scutiri.
- Favorizarea/stimularea motivației APL să colecteze impozitul pe proprietate; veniturile generate din impozitul pe proprietate nu sunt incluse în sistemul de calcul al transferurilor de echilibrare.
- Evitarea percepției negative a societății în cazul majorării impozitului; este important de motivat APL să efectueze ameliorări recognoscibile ale infrastructurii teritoriilor. Urmează de proiectat programe de investiții, asigurând cofinanțarea necesară din partea bugetului de stat, bugetului local, din împrumuturi și alte surse.
- Sporirea motivației autorităților APL să colecteze impozite; se propune de inclus nivelul (cota) de colectare a impozitelor în calitate de indicator al capacității organizatorice a APL.

2. Sporirea veniturilor din taxe locale.

Cele mai recente amendamente operate în lege asigură o autonomie publică locală destul de robustă în raport cu taxele locale din Moldova – lista de taxe locale este lungă, iar APL sunt în drept să stabilească cote sau sume ale acestor taxe. Problema constă în faptul că majoritatea APL utilizează/aplică doar unele taxe locale (numai 2-3), motiv din care actualmente nu se propune introducerea în lege a unor noi taxe locale, cu toate că, pe baza practicii internaționale se poate afirma că există un spectru larg de alte taxe posibile. APC urmează să motiveze autoritățile APL să sporească colectarea impozitelor din taxele locale deja existente.

- Pentru a motiva APL să colecteze taxele locale, veniturile generate de acestea nu sunt incluse în sistemul de calcul al transferurilor de echilibrare.
- Se propune crearea unei baze de date centrale care să conțină taxele locale introduse în toate UAT din Moldova, care să fie disponibilă publicului (de exemplu, prin intermediul paginii de Internet a Ministerului Finanțelor).
- În cazul în care numărul de taxe locale introduse este mai mic de 5, iar veniturile generate de taxele locale tind să se reducă, situația respectivă poate servi drept indiciu al necesității de consolidare (amalgamare) a APL cu alte APL.

3. Extinderea aplicării taxelor de utilizare.

Extinderea serviciilor publice prestate contra plată semnifică extinderea utilizării principiului beneficiului în domeniul finanțelor publice. Este destul de dificil de aplicat taxe pentru servicii în țările care au făcut parte din Uniunea Sovietică, întrucât aceasta presta servicii gratuite sau, în unele cazuri, contra unei plăți simbolice. Adoptarea deciziilor de aplicare a taxelor și cu privire la mărimea acestora constituie un proces destul de dificil pentru politicienii locali – în acest mod e foarte ușor să devii nepopular în fața electoratului.

- Extinderea aplicării taxelor de utilizare pentru diferite servicii prestate de APL sau pentru folosirea proprietății publice/private a unităților APL. Astfel de servicii locale cum ar fi aprovizionarea cu apă, canalizare, colectarea deșeurilor, evacuarea deșeurilor, termoficarea centrală, transportul public, asigurarea loturilor de parcare a transportului auto, precum și cantinele școlare, facilitățile pentru odihnă, sălile de sport pentru adulți, casele de îngrijire cu siguranță ar trebui prestate contra plată.
- Asigurarea faptului că taxele/prețurile stabilite pentru utilitățile și serviciile principale presate de APL acoperă cheltuielile suportate pentru prestarea acestor servicii.
- Sporirea autonomiei locale în ceea ce ține de gestionarea patrimoniului propriu – proprietatea publică și privată a APL – în special, în ceea ce privește competența de a stabili taxa de locație și concesiuni.

4. Selectarea celor mai potrivite perioade de timp pentru creșterea veniturilor proprii.

- Cu toate că veniturile proprii ale APL constituie unul din principalii indicatori ai autonomiei financiare locale, impactul acestora nu ar trebui supraestimat. Chiar și în cazul sporirii veniturilor proprii, acestea nu vor forma partea majoritară a veniturilor APL – impozitele partajate și, în special, transferurile își vor păstra rolul important în termeni de quantum.
- Momentul actual care este destul de apropiat de alegerile locale precedente și îndepărtat de următoarele alegeri locale – este un moment oportun pentru a lansa implementarea programului de sporire a veniturilor proprii. Lecțiile însușite din criza economică denotă faptul că majorarea veniturilor fiscale trebuie implementată în perioada de creștere economică.

4. Îmbunătățirea veniturilor fiscale partajate

Sistemul de impozite și taxe partajate din Moldova include: impozitul pe venitul persoanelor fizice (IVPF), impozitul pe venitul persoanelor juridice (IVPJ), taxa pe valoarea adăugată (TVA), accizele, taxa privată și taxele vărsate în Fondul rutier. Cel mai semnificativ impozit este IVPF. Potrivit sistemului actual din Moldova, 100% din IVPF sunt distribuite autorităților APL. Condițiile de administrare și implementare a acestor condiții țin de competența exclusivă a APC. Distribuția defalcărilor din acest impozit între nivelul al doilea și nivelul întâi ține de competența APL de nivelul al doilea.

IVPF este repartizat în funcție de locul de muncă al contribuabilului. Cuantumul veniturilor depinde, preponderent, de doi factori:

- Nivelul economiei legale în raport cu economia “cenușie” (atunci când nu toate salariile sunt declarate în scopul impozitării);
- Nivelul și structura activității economice.

Regretabil, sistemul actual nu stimulează direct APL să sporească activitatea locală de întreprinzător, în principiu, din două motive de bază:

- 1) În cazul în care veniturile generate de IVPF cresc, cuantumul granturilor din partea bugetului național se micșorează; prin urmare, orice îmbunătățire este „compensată” în sens opus prin reducerea veniturilor disponibile;
- 2) Distribuția IVPF nu depinde de activitățile desfășurate în teritoriul administrativ, dar de adresa juridică a contribuabilului, adică a angajatorului. Adresa juridică a oficiului central al unui număr impunător de contribuabili se află la Chișinău, cu toate acestea, activitățile economice reale ar putea fi desfășurate pe întreg teritoriul țării.

Principalele propuneri de politici: Modificarea distribuției IVPF, asigurând o cotă-parte predictibilă de IVPF pentru fiecare nivel APL și motivarea APL să sporească veniturile din IVPF.

1. Distribuirea IVPF conform originii (locului de trai)

Partajarea impozitului pe venit în funcție de locul de origine ar face veniturile bugetului local mai *predictibile* și, concomitent, mai *flotabile*. O transparență mai mare în alocarea mijloacelor și conexiunea mai adecvată între patrimoniul local și serviciile municipale primite ar mări răspunderea aleșilor poporului. Acest fapt deschide o nouă posibilitate de *echilibrare a veniturilor*: APL ar putea fi eligibilă pentru o cotă a impozitului pe venit până la un nivel minim pe cap de locuitor.

Deși distribuția IVPF în funcție de locul de trai este mai complicată, efectul economic depășește cu mult cheltuielile pentru administrarea impozitului, însă sporește concomitent povara administrativă a contabililor din economia națională. Activitatea economică, care este generată de interesul APL, conduce la creșterea semnificativă a ambelor componente ale impozitului din salarii.

2. Înregistrarea contribuabililor IVPF conform vizei de reședință

În vederea asigurării distribuției IVPF conform locului de trai, de rând cu înregistrarea sediului companiei (locul de muncă), este necesară înregistrarea contribuabilului individual, plătitor de IVPF. Aceasta înseamnă că contribuabilul (angajatorul) trebuie să indice în rapoartele lunare despre IVPF numele fiecărui contribuabil – angajat, adresa domiciliului (codul), salariul și suma impozitului.

În cazul în care o persoană își începe activitatea sau când își schimbă domiciliul, aceasta este obligată să-i comunice angajatorului teritoriul său administrativ - domiciliul. Angajatorul, de rând cu plata impozitului, trimite informația corespunzătoare administratorului fiscal. În realitate, aceasta înseamnă încă un element de informație – indicele teritoriului administrativ. Domiciliul urmează a fi stabilit în sistem o dată pe an (1 ianuarie) (cazul Letoniei).

3. Stabilirea în mod centralizat a cotei-părți din IVPF pentru fiecare nivel de APL

În vederea asigurării predictibilității veniturilor fiscale și evitării dependenței APL de nivelul întâi de APL de nivelul al doilea, se propune de stabilit, la nivel central, cota-parte din IVPF pentru fiecare nivel APL sau grup de unități administrativ-teritoriale.

În scopul stabilirii prin lege a cotelor de partajare a IVPF în funcție de origine pentru toate unitățile administrativ-teritoriale (ambele niveluri); prin urmare, în baza distribuției teritoriale a IVPF, prezentul document propune patru cote concrete de partajare în funcție de origine: i) pentru Chișinău și Bălți; ii) pentru consiliile raionale; iii) pentru orașele din cadrul raioanelor; iv) pentru restul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Valorile concrete ale acestor cote vor fi testate în cadrul modelelor de simulare. Aceste 4 cote constituie, de asemenea, consecința directă a: a) distribuției teritoriale relativ neomogene a IVPF și b) utilizarea totală a transferurilor generale pentru a acoperi transferurile cu destinație specificată pentru educație. Cauza a) impune cote de partajare relativ mici, în acest caz rămân resurse suficiente pentru echilibrare – cote mai mari ar avantaja doar cele câteva unități administrativ teritoriale bogate (Chișinău, Bălți și orașele din cadrul raionului), reducând concomitent resursele rămase pentru echilibrare. A doua cauză (b), prin utilizarea deplină a transferurilor generale din 2010 în vederea acoperirii noului grant cu destinație specificată pentru educație, ținând cont de principiul esențial de păstrare a pachetului financiar total, limitează fondurile ce urmează a fi distribuite pe bază de formulă (Rezervorul de distribuție pe bază de formulă) NUMAI pentru restul IVPF, care n-a fost distribuit în cadrul sistemului de partajare în funcție de origine, și IVPJ utilizat în anul 2010 (veniturile din capitolele 111.20, 111.21, și 111.22) – sau o sumă echivalentă de 268 256 mii de lei în anul 2010 (nu contează originea veniturilor bugetare).

4. Introducerea unui sistem de echilibrare care ar motiva APL să sporească veniturile din IVPF

Argumentul în susținerea tuturor modelelor de echilibrare (Capitolul 5) este de a activa și spori interesul APL în vederea facilitării dezvoltării economice în cadrul unităților administrativ-teritoriale din jurisdicția acestora.

5. IVPJ și TVA să nu fie utilizate ca impozite partajate

Conform practicii și teoriei internaționale, impozitul pe venitul persoanelor juridice, taxa pe valoarea adăugată și accizele nu sunt potrivite în calitate de impozite partajate (în fond, cu privire la sistemul bazei derivate – ce se colectează în limitele jurisdicției) din cauza nivelului avansat de instabilitate asupra ciclului economic. Nivelul de colectare a tuturor acestor impozite este strâns conex și direct alternat cu nivelul de activitate economică: foarte sporit în perioadele de prosperare, foarte scăzut în perioadele de recesiune. Necesitățile de finanțare ale APL au nevoie de venituri mai stabile de-a lungul ciclului economic – din acest motiv pentru APL numai IVPF este potrivit pentru sistemul de impozite partajate.

5. Sistemul de transferuri financiare interguvernamentale

Sistemul de transferuri financiare către administrația publică locală în Moldova este impredictibil. Fondurile transferate sunt stabilite ad-hoc în fiecare an printr-un vot în Parlament asupra bugetului pe baza unei propuneri a Ministerului de Finanțe. Legea Finanțelor Publice Locale a eșuat în garantarea "transferului minim" și determinarea acestuia pe baza unor parametri naționali potriviți astfel încât să se asigure stabilitatea și transparența. În consecință administrația publică locală lucrează în condiții de incertitudine până primește banii, ceea ce afectează negativ planificarea bugetului și a întregii activități. Această incertitudine se referă la două niveluri: în primul rând, la volumul transferului general, deoarece până la aprobarea Parlamentului, valoarea acestuia este incertă. Al doilea nivel de incertitudine se referă la modul de distribuire: atât timp cât nu este o formulă transparentă de alocare transferului general, în special între nivelul 2 și nivelul 1 al administrației publice locale, autoritățile locale sunt nesigure în ceea ce privește cât de mult va primi fiecare din volumul total.

Există de asemenea și practica nesănătoasă de a păstra anumite fonduri (pentru creșterea salariilor, finanțarea proiectelor de investiții) în afara transferului general alocat prin procesul bugetar anual, care sunt apoi distribuite către administrațiile locale în diverse momente pe parcursul unui an. Nu sunt criterii transparente de distribuire a acestor fonduri, iar volumul și frecvența unor astfel de alocări depind de o varietate de factori subiectivi. De aceea este nevoie de adoptarea unor reguli clare și transparente de alocare a fondurilor.

Unul din rezultatele așteptate ale descentralizării în Moldova este creșterea volumului veniturilor proprii. Dar atingerea acestui obiectiv este descurajată în actualul sistem de transferuri către administrația publică locală. Practica curentă de a ajusta volumul transferului general în funcție de colectarea prezentă a veniturilor proprii (mai degrabă decât în funcție de efortul fiscal local), păstrând constant volumul total de resurse financiare aflat la dispoziția unei autorități locale, creează stimulente negative pentru administrațiile locale în generarea unor astfel de venituri. Corectarea unor astfel de distorsiuni prin includerea explicită a unor obiective cheie și a unor factori de transparență în sistemul de transferuri, ar produce semnalul corect adresat administrației locale de a îmbunătăți generarea de venituri proprii.

5.1. Propuneri principale de politică publică

5.1.1. – Îmbunătățirea treptată a alocării transferului general

Înlocuirea treptată a sistemului actual de alocare a transferului general – modelul de "completare a diferenței" (gap filling model). Potrivit acestui model volumul transferului pentru o anumită administrație publică este stabilit ca diferență între nevoile stabilite la nivel central pe baza unor costuri normative și veniturile proprii, de asemenea estimate la nivel central – în prezent numai un număr limitat de impozite și taxe locale sunt excluse din procesul de echilibrare ($E_i - R_i = G_i$).

Acest model, așa cum este el practicat în Moldova are patru mari caracteristici:

- a) Volumul resurselor financiare care pot fi utilizate de o administrație locală este fixat, într-o covârșitoare măsură, de către costurile normative utilizate de către administrația centrală în estimarea "nevoilor" locale. Datorită acestui lucru autonomia locală este limitată sever – în fapt bugetele locale funcționează ca o sumă de transferuri condiționate, fiecare dintre ele fiind stabilită de un cost normativ;
- b) Unitățile administrației publice locale nu au nici un stimulent semnificativ în creșterea bazei de venituri proprii, în dezvoltarea economiei locale, în managementul eficient al patrimoniului propriu, pentru că resursele financiare suplimentare, posibil de obținut vor genera automat o reducere corespunzătoare (ca volum) a transferului de echilibrare alocat;
- c) Sistemul de partajare al impozitelor naționale (Impozitul pe venit al persoanelor fizice - IVPF și anumite componente ale Impozitul pe venit al persoanelor juridice – IVPJ) pe baza ariei de colectare, nu are nici o semnificație – orice variație în volumul colectării sau în nivelul cotei de partajare nu are nici un efect asupra volumului resurselor financiare disponibile unei administrații locale, deoarece nivelul transferurilor se ajustează în mod corespunzător. Volumul resurselor financiare totale disponibile este stabilit de modul de calcul al "nevoilor", deci de sistemul de costuri normative – așa cum funcționează el în acest moment, cu o puternică influență determinată de tendința istorică a cheltuielilor;
- d) Dependența primului nivel al administrației locale (primăriile) în raport cu nivelul doi (raioanele) este foarte ridicată – în final consiliile raionale sunt cele care stabilesc volumul transferurilor, mai ales că există o relativă rigiditate a costurilor normative. Datorită acestui lucru, actualul sistem este puternic influențat de către decizii ad-hoc și discreționare la nivel raional, care apoi sunt "introduse" în tendințele istorice ale evoluției bugetare la nivelul administrației publice locale de nivel 1. Acest fapt va avea efecte importante în momentul tranziției către un nou sistem, mai rațional și care se bazează pe predictibilitate și responsabilitate.

Printre posibilele soluții de a îmbunătăți actualul sistem, se pot enumera următoarele:

- i. Introducerea regulilor standard pentru calcularea cheltuielilor locale utilizând formula stabilită de lege: $E_{\text{standard}} - R_i = G_i$
- ii. Introducerea unui sistem de transferuri generale, care să funcționeze fără controlul nivelului local al cheltuielilor. Transferul General plus veniturile proprii dintr-o administrație locală definesc nivelul cheltuielilor: $G_i + R_i = E_i$
- iii. Excluderea veniturilor proprii din formula de alocare a transferului general: $G_i + R_i^x = E_i$, unde R_i^x se referă numai la veniturile din sistemul de partajare pe baza ariei de colectare a impozitelor naționale;
- iv. Stabilirea de către lege a cotelor de partajare și a modului de funcționare a sistemului de partajare pe baza ariei de colectare pentru anumite impozite naționale;
- v. Echilibrarea veniturilor conectată la sistemul de partajare al Impozitului pe venitul persoanelor fizice (IVPF): raioanele cu un nivel pe locuitor al IVPF peste media națională să realoce venituri către raioanele cu un nivel al IVPF sub media națională;
- vi. Formulă obligatorie de alocare a transferului general obligatorie atât între raioane, cât și în interiorul acestora;
- vii. Alocarea transferului general direct de la administrația centrală către administrația locală de nivel 1 – primăriile;
- viii. Constrângeri bugetare tari/stricte – nu se acordă fonduri suplimentare.

5.1.2. Finanțarea sistemului de educație printr-un transfer condiționat

Educația va fi finanțată printr-un transfer condiționat – învățământul primar și secundar (inclusiv vocațional și extra-școlar) în toate cele 3 modele și învățământul pre-școlar în două dintre ele. Potrivit bugetului pe 2010 transferul general alocat de administrația centrală este în mare egal cu cheltuielile pentru educație (pre-școlară, primară, secundară, vocațională și extra-școlară), deci noul grant condiționat va fi EGAL cu transferul general alocat în 2010. Maniera exactă a alocării diverselor sub-funcții specifice sistemului de învățământ între nivelul întâi și nivelul al doilea al administrației locale nu influențează în mod semnificativ sistemul de transferuri financiare inter-administrative. Din această cauză, pentru a păstra comparabilitatea cu situația actuală, în două alternative (modelul 1 și 3) se păstrează actuala distribuție a cheltuielilor pentru învățământ. În modelul 2 învățământul pre-școlar rămâne la nivelul primăriilor, ca o funcție proprie ce va fi finanțată dintr-un transfer general, iar învățământul primar și secundar (inclusiv vocațional și extra-școlar) va fi încredințat nivelului raional ca funcție delegată, fiind finanțat printr-un transfer condiționat.

5.1.3. Nu se utilizează Impozitul pe Venitul Persoanelor Juridice (IVPJ) și Taxa pe Valoare Adăugată (TVA) în sistemul de partajare pe baza ariei de colectare

Nu este recomandat să se utilizeze Impozitul pe Venitul Persoanelor Juridice (IVPJ) și Taxa pe Valoare Adăugată (TVA) ca impozite partajate pe baza ariei de colectare. Potrivit datelor Ministerului de Finanțe utilizate pentru planificarea bugetului pe anul 2012, distribuția teritorială a IVPJ este foarte dezechilibrată:

Tabel 1

Administrația Locală	Ponderea Populației	Ponderea IVPJ	Ponderea TVA
Chișinău	22.1%	76%	
Bălți	3.7%	5.4%	
UTA Găgăuzia	4.2%	1.5%	
Restul APL	70%	17.1%	
Total	100%	100%	100%

Foarte probabil ultima pondere de 17,1% este concentrată în mod esențial în orașele reședință de raion, ceea ce înseamnă că în zona rurală colectarea acestui impozit este aproape egală cu 0. Aceiași situație este și în cazul TVA-ului, plus administrarea unui sistem de partajare pe baza ariei de colectare ar fi extrem de complicată în cazul acestui impozit. Mai mult, colectarea ambelor impozite este extrem de sensibilă la variațiile conjuncturii economice (ciclul economic): ea crește foarte mult în perioadele de boom economic și scade la fel de mult în perioadele de recesiune, ceea ce înseamnă că aceste două impozite nu pot fi folosite ca stabilizatori automați ai cheltuielilor administrațiilor publice locale. Totuși, din motive politice este posibil (chiar dacă nu este recomandabil) să fie menținut actualul sistem de partajare al TVA (eventual și al IVPJ) în cazul Găgăuziei – distorsiunile fiind minore.

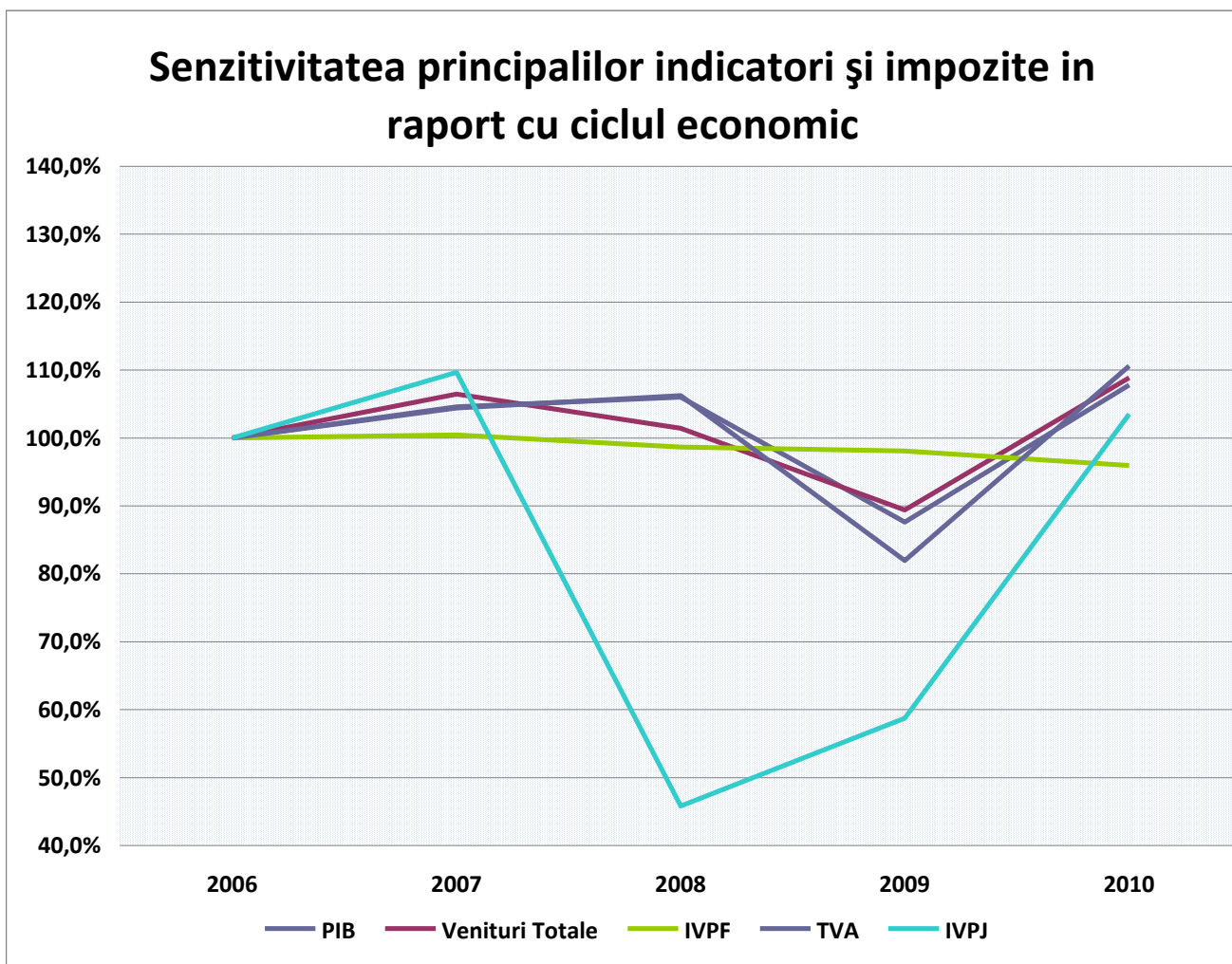
Această recomandare este general acceptată la nivel internațional și în literatura de specialitate. Pentru o dovadă empirică, trebuie analizat tabelul 2 și graficul 1 de mai jos, realizate pe baza datelor din perioada 2006 – 2010. Datele sunt recalculat pe baza MDL constant din 2005 – deci eliminând influența inflației. Este evident că IVPF este foarte stabil de-a lungul perioadei, cu o ușoară scădere în ultimii 3 ani 2008-2010. Atât TVA cât și IVPJ sunt foarte volatile, cu creșteri de 9%-10% și scăderi de peste 18% - evoluția IVPJ în 2008 fiind influențată și de modificările legislative din 2008: rate 0% în anumite condiții.

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

Tabel 2

	Indeși Anuali calculați in MDL constanți 2005				
An	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	100.0%	104.6%	106.0%	87.6%	107.8%
Venituri Totale	100.0%	106.5%	101.4%	89.4%	108.8%
IVPF	100.0%	100.4%	98.6%	98.1%	95.9%
TVA	100.0%	104.4%	106.2%	81.9%	110.6%
IVPJ	100.0%	109.7%	45.8%	58.7%	103.5%

Grafic 1



5.1.4. Utilizarea exclusivă a Impozitului pe Venitul Persoanelor Fizice în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare

Utilizarea în sistemul de impozite partajate pe baza ariei de colectare NUMAI a Impozitului pe Venitul Persoanelor Fizice (IVPF) – cel mai utilizat la nivel internațional pentru acest scop și singurul recomandat de literatura de specialitate din domeniul finanțelor publice. IVPF este cel mai stabil impozit de-a lungul unui ciclu economic și este cel mai puțin eterogen distribuit la nivel teritorial:

Tabel 3

Administrația Locală	Ponderea Populației	Ponderea IVPF
Chișinău	22.1%	65.5%
Bălți	3.7%	5.2%
UTA Găgăuzia	4.2%	1.9%
Restul APL	70%	27.4%

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

5.1.5. Cote de partajare diferite pe categorii de administrații publice locale

Pentru stabilirea cotelor de partajare a IVPF de către lege, pentru toate unitățile administrativ teritoriale, acestea fiind influențate de distribuția teritorială a acestui impozit, prezentul raport propune 4 rate specifice: i) pentru Chișinău și Bălți; ii) pentru consiliile raionale; iii) pentru orașele reședință de raion; iiiv) pentru restul unităților administrativ teritoriale de nivel 1 – primării. Valorile specifice ale acestor cote de partajare vor fi testate de către modele de simulare. Aceste 4 cote de partajare distincte sunt consecința directă a:

- Eterogenității relative a distribuției teritoriale a IVPJ, și
- Utilizării complete a transferului general din 2010 pentru acoperirea transferului condiționat pentru educație.

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

Cauza b), coroborată cu principiul esențial enunțat la începutul acestui raport de păstrare a actualei anvelope financiare pentru administrația publică locală, limitează fondurile ce urmează a fi distribuite pe bază de formulă (Fond de Distribuit pe bază de Formulă – FDF) NUMAI la ceea ce a rămas din IVPF, după distribuirea prin sistemul de partajare pe baza ariei de colectate ȘI la IVPJ utilizat în 2010 (capitolele: 111.20, 111.21, 111.22) sau echivalentul sumei de 268 256 mii MDL (nu contează de fapt originea bugetară a acestei sume).

5.1.6. Alocarea Transferului de Echilibrare/General

Fondul de Distribuit pe bază de Formula (FDF) va fi SINGURA resursă pentru Transferul de Echilibrare/General. Sistemul de distribuire pentru Transferul de Echilibrare (ET) pentru APL 1 și a Transferului General (GT) pentru APL 2, se va baza, în principiu, pe Capacitatea Fiscală pe Locuitor (FCC)

pentru Transferul de Echilibrare (ET), iar pentru Transferul General (GT) pe un set de indicatori de bază, simplu și transparent, care aproximează bine nevoile de servicii publice la nivel local: populația (totală și/sau pe grupe de vârstă) și suprafața. Prezentul raport consideră, pe baza experienței internaționale și a literaturii de specialitate, că acești indicatori reflectă bine, atât capacitatea de a genera resurse financiare, cât și nevoia de servicii publice a administrației publice locale. Stabilirea alocațiilor financiare pentru diferite destinații, stabilirea priorităților în utilizarea resurselor financiare VOR FI decizii locale – normal cu excepția utilizării transferurilor condiționate. De exemplu în cazul Transferului de Echilibrare (ET) destinat APL 1, volumul transferului individual primit de o anumită primărie va fi INVERS PROPORȚIONAL cu capacitatea fiscală pe locuitor individuală: o primărie cu o capacitate fiscală pe locuitor scăzută (deci mai săracă) va primi mai mult, iar o primărie cu o capacitate fiscală pe locuitor mai ridicată (deci mai bogată) va primi mai puțin sau chiar deloc. Formula generală va fi:

$$ET_i = ET * [(T_e - FCC_i) / T_e] / \sum_i [(T_e - FCC_i) / T_e] \quad (1)$$

Unde:

ET_i = transferul de echilibrare individual

ET = transferul de echilibrare total

T_e = pragul de echilibrare – o variabilă independentă, stabilită de către decidenții de la nivel central, potrivit obiectivelor în ceea ce privește politica de echilibrare și potrivit resurselor financiare disponibile

FCC_i = capacitatea fiscală pe locuitor individuală la nivelul primăriilor

În cazul Transferului General pentru APL 2, formula de alocare va fi:

$$GT_j = GT * [(W_p * P_j / P_n) + (W_a * A_j / A_n)] \quad (2)$$

$$W_p + W_a = 100\% \quad (3)$$

Unde:

GT_j = transferul general individual

GT = transferul general total

W_p = ponderea specifică pentru populație

P_j = populația dintr-un anumit raion

P_n = totalul populației raioanelor care se califică din principiu pentru procesul de alocare a transferului general

W_a = ponderea specifică pentru suprafață

A_j = suprafața unui anumit raion

A_n = suprafața totală a raioanelor care se califică din principiu pentru procesul de alocare a transferului general

Acești indicatori sunt strâns conectați la cheltuielile administrației locale, deci ei pot fi utilizați pentru alocare transferului general: de exemplu costurile administrației (număr de funcționari, materiale și servicii necesare, mărimea clădirilor necesare) sunt direct legate de numărul populației; cheltuielile în domeniul serviciilor de gospodărie comunală sunt direct proporționale cu populația și suprafața.

5.1.7. Stabilirea Capacității Fiscale pe Locuitor

Capacitatea Fiscală pe Locuitor (FCC) va fi calculată în două alternative: pe baza veniturilor proprii PLUS veniturile din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF (Modelul 1); sau numai pe baza veniturile din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF (Modelul 2). Prima alternativă este *mai echitabilă* (produce disparități mai mici între cele mai bogate și cele mai sărace administrații locale de nivel 1), dar este *mai*

puțin eficace în stimularea creșterii veniturilor proprii. A doua alternativă este *mai puțin echitabilă* (produce disparități mai mari între cele mai bogate și cele mai sărace administrații locale de nivel 1), dar este *mai eficace* în stimularea creșterii veniturilor proprii

Propunerile de politică publică prezentate de acest raport sunt concretizate în 3 modele/alternative de sistem de transferuri financiare inter-administrative, toate construite pe baza principiilor cheie prezentate mai sus. Aceste modele sunt prezentate sumar mai jos și în detaliu în Anexa 1

5.2. Criterii de evaluare a modelelor de simulare

Aceste criterii trebuie să măsoare eficacitatea propunerilor de politică publică – atât cele cheie, cât și cele specifice – de a contribui la atingerea obiectivelor principale din principalele direcții de acțiune, menționate la începutul acestui raport.

5.2.1. Criterii Calitative

- 1) Crearea de stimulente pentru consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri proprii a administrației publice locale (vezi de asemenea și criteriul cantitativ 4 de mai jos);
- 2) Predictibilitatea și stabilitatea sistemului;
- 3) Transparență și responsabilitate;
- 4) Simplitate;
- 5) Consolidarea autonomiei financiare a administrației publice locale ca principal instrument de dezvoltare al democrației locale;
- 6) Sprijinirea dezvoltării economice locale;
- 7) Păstrarea stabilității macro-economice și eficacitatea instrumentelor de politică fiscală anti-ciclică.

5.2.2. Criterii Cantitative

- 1) Dispersia veniturilor totale pe locuitor, a veniturilor curente pe locuitor și a veniturilor totale (fără educație) pe locuitor – toate acestea reflectând în general echitatea noului sistem sau a celor trei modele propuse în comparație cu actualul. Indicatorii specifici sunt: deviația standard, deviația standard relativă, raportul maxim/minim, raportul maxim/median, raportul median/minim.
- 2) Numărul de "pierzători" pentru fiecare alternativă/model în comparație cu alocarea bugetară efectivă din 2010. Acest indicator, care arată, într-un anumit fel, impactul pentru fiecare alternativă, ar trebui totuși privit cu anumite rezerve pentru două motive: în primul rând nu este corect să considerăm alocarea efectivă din 2010 ca una complet dezirabilă – ea este puternic influențată de o serie de decizii discreționare și de tendința istorică a cheltuielilor, amândouă criterii ne-raționale. În al doilea rând, tranziția de la un sistem fără reguli stricte, cu o mulțime de decizii ad-hoc, către un sistem mult mai strict, cu reguli mult mai puțin flexibile și care oferă predictibilitate și stabilitate nu va produce niciodată numai "câștigători" deoarece "profitorii" actualului sistem vor deveni "pierzători" în noul sistem. Totuși din alte două perspective este rațional să măsurăm numărul de "câștigători" și de "pierzători":

a) din motive politice este clar că "pierzătorii" nu vor sprijini noul sistem, iar "câștigătorii" da;

b) Din perspectiva Optimului Pareto, specific economiei bunăstării – cea schimbare în alocarea de resurse în urma căreia toți au de câștigat și nimeni de pierdut sau în care cel puțin unul are de câștigat și toți ceilalți nu pierd nimic – accentul pe numărul de ”câștigători” și ” pierzători” este important. Din această perspectivă nici o alternativă/model nu este optimă Pareto, dar toate trei îndeplinesc criteriul Kaldor–Hicks (de a avea un beneficiu social net pozitiv), care este un criteriu de optimizare mai slab.

- 3) Impactul schimbărilor planificate: număr de ”pierzători” la ambele nivele de administrație locală, grupați pe i) raioane; ii) după populație; iii) după pierderea relativă (în procente) în raport de alocarea bugetară din 2010
- 4) Un număr de indicatori reflectând autonomia financiară a administrației locale: ponderea veniturilor proprii în total venituri; ponderea veniturilor autonome (veniturile propriie + veniturile din cota partajată după aria de colectare a IVPF) în total venituri; ponderea veniturilor cu destinație generală (veniturile propriie + veniturile din cota partajată după aria de colectare a IVPF + veniturile din transferul de echilibrare/general) în total venituri.

Aceste criterii trebuie să măsoare impactul propunerilor de politică publică: cum contribuie ele la atingerea obiectivelor și la implementarea activităților din principalele domenii de acțiune menționate la începutul acestui raport.

5.3. Modelul 1 – IVPF partajat pe baza ariei de colectare, cu transferul de echilibrare și transferul general distribuite pe bază de formulă și întreaga educație finanțată printr-un transfer condiționat

Rezumatul Modelului 1

Tabel 4

Elementele Principale	Decizii
Funcții Delegate – Educația care reprezintă 60,6% din bugetul anului 2010	Învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar finanțat printr-un transfer condiționat (EdErT) egal cu transferul general (GT) efectiv alocat în 2010 EdErT₁ = 2010 GT
Funcțiile Proprii	Toate celelalte funcții finanțate de către bugetele locale ale anului 2010. Finanțate prin venituri cu destinație generală: venituri proprii, venituri din partajarea IVPF pe baza ariei de colectare, transferuri de echilibrare/general
IVPF este partajat pe baza ariei de colectare	Cote de partajare diferite pentru: i) Chișinău și Bălți; ii) Consiliile Raionale; iii) Orașele reședință de Raion; iiiii) restul administrațiilor locale de nivel 1 – primării. Nivelul efectiv al cotelor de partajare va fi testat în modelul de simulare, dar acesta va fi RELATIV SCĂZUT (cel puțin pentru Chișinău și Bălți, orașele reședință de raion și consiliile raionale) datorită, pe de-o parte, distribuției teritoriale inegale a IVPF, iar

	<p>pe de altă parte, datorită nevoilor de echilibrare care trebuie să fie acoperite în mod esențial de către partea din IVPF ne-distribuită sub formă de partajare, împreună cu anumite componente ale IVPJ utilizate în 2010 în actualul sistem de transferuri (sub-capitolele 111.20, 111.21, 111.22). Cota de partajare specifică pentru Chișinău și Bălți va fi suma cotelor de partajare pentru Consiliile Raionale și Orașele Reședință de Raion, deoarece aceste 2 mari orașe îndeplinesc un dublu rol: unitate de administrație publică locală de nivel 1 și 2.</p>
Fondul de Distribuit pe bază de Formula (FDF)	<p>IVPF ne-distribuit în sistemul de partajare pe baza ariei de colectare, împreună cu IVPJ alocat în 2010 de către sistemul de transferuri către administrația locală, vor fi utilizate ca surse esențiale pentru FDF – administrația centrală poate decide să suplimenteze sursele FDF prin utilizarea altor resurse bugetare din TVA sau IVPJ, dar primul principiu, cel al menținerii actualei anvelope financiare, va limita foarte puternic această posibilitate.</p>
D_p	<p>Parametru de distribuire a FDF între primul nivel al APL (Transferul de Echilibrare – ET_1) și nivelul al doilea la APL (Transferul General – GT_2)</p>
Capacitatea Fiscală pe Locuitor – FCC	<p>Capacitatea Fiscală pe Locuitor (FCC) este calculată prin însumarea veniturilor proprii și a veniturilor din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF, totul împărțit la numărul de locuitori ai unei APL</p>
Alocarea Transferului de Echilibrare pentru APL 1 – ET_1	<p>Trei variante de alocare a lui ET_1: două exclusiv pe baza capacității fiscale pe locuitor, dar utilizând formule diferite; a treia utilizând capacitatea fiscală pe locuitor, populația și suprafața. Alocarea pe baza capacității fiscale pe locuitor va fi INVERS PROPORȚIONALĂ – deci o primărie mai săracă (cu o capacitate fiscală pe locuitor scăzută) va primi mai mult, iar o primărie mai bogată (cu o capacitate fiscală pe locuitor mai ridicată) va primi mai puțin sau chiar deloc dacă va depăși o anumit prag (T_e). Alocarea pe baza numărului de locuitori și a suprafeței va fi DIRECT PROPORȚIONALĂ – impactul final al acestei distribuiri va fi mai egalitară, în special pentru alocarea pe baza populației.</p> <p>$ET_1 = (100\% - D_p) * FDF$</p>
Distribuirea Transferului General pentru APL 2 – GT_2	<p>Două variante de alocare a GT_2: prima exclusiv pe baza numărului de locuitori; a doua pe baza numărului de locuitori și a suprafeței</p> <p>$GT_2 = D_p * FDF$</p>
Caracteristici ale distribuirii Transferului General - GT_2	<p>Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia (ca raion) sunt excluse de la procesul de distribuire a lui GT_2: Chișinău și Bălți pentru faptul că au o bază foarte</p>

	puternică a veniturilor proprii și a IVPF (deci venituri efective și potențiale suficiente), iar UTA Găgăuzia pentru că are un statut special care-i permite obținerea de venituri suplimentare din partajarea pe baza ariei de colectare a TVA și IVPJ.
Transferuri pentru investiții	Volumul și distribuția acestora nu vor fi schimbate în raport cu alocarea bugetului din 2010.
Transferul Temporar de Compensare	Acesta va acoperi sumele primite mai puțin de către "pierzători" în raport de alocarea bugetului în 2010, după cum urmează: 100% din diferență în primul an, 50% din diferență în anul doi și 25% din diferență în anul trei – în anii 2 și 3 diferența utilizată pentru determinarea Transferului Temporar de Compensare va fi calculată în raport de alocarea din 2010 a bugetelor locale.
Variabile ce vor fi testate	Diferențele alternative de formule pentru distribuția ET și GT.
Parametri ce vor fi testați	Cotele de partajare pe baza ariei de colectare ale IVPF, D_p , P , W_{FCC} , W_p , W_a
Indicatori de evaluare ai modelului	"Pierzători" în comparație cu alocarea bugetară din 2010 pentru ambele niveluri ale APL; distribuția "pierzătorilor": după populație, pe raioane, după mărimea relativă a pierderilor Dispersia: deviația standard, deviația standard relativă Indicatori de autonomie fiscală Costul modelului – Valoarea Transferului Temporar de Compensare

Caracteristicile modelului împreună cu alte detalii și cu rezultatele complete obținute sunt prezentate în Anexa 1. Un rezumat de comparare a tuturor celor 3 model este prezentat în tabelul 7 de mai jos.

5.4. Modelul 2 - IVPF partajat pe baza ariei de colectare, cu transferul de echilibrare și transferul general distribuite pe bază de formulă, învățământul primar, secundar vocațional și extra-școlar finanțat printr-un transfer condiționat, învățământul pre-școlar considerat o funcție proprie a APL 1 și finanțat prin venituri cu destinație generală

Rezumatul Modelului 2

Tabel 5

Elementele Principale	Decizii
Funcțiile Delegate – Învățământul primar, secundar, vocațional și extra-școlar. Ponderea în bugetele locale din 2010: 44,31%	Învățământul primar, secundar, vocațional și extra-școlar finanțat printr-un transfer condiționat ($EdErT_2$) egal cu Transferul General (GT) efectiv alocat în 2010 minus cheltuielile cu învățământul pre-școlar ($PsEdExp$)

	<p>în 2010 și va fi încredințat consiliilor raionale.</p> <p>EdErT₂ = 2010 GT – PsEdExp</p> <p>GT₁ = PsEdExp</p>
Funcții Proprii	<p>Toate celelalte funcții finanțate de către bugetele locale ale anului 2010, inclusiv învățământul pre-școlar.</p> <p>Finanțate prin venituri cu destinație generală: venituri proprii, venituri din partajarea IVPF pe baza ariei de colectare, transferuri de echilibrare/general.</p>
IVPF este partajat pe baza ariei de colectare	<p>Cote de partajare diferite pentru: i) Chișinău și Bălți; ii) Consiliile Raionale; iii) Orașele Reședință de Raion; ii) restul administrațiilor locale de nivel 1 – primării.</p> <p>Nivelul efectiv al cotelor de partajare va fi testat în modelul de simulare, dar acesta va fi RELATIV SCĂZUT (cel puțin pentru Chișinău și Bălți, orașele reședință de raion și consiliile raionale) datorită, pe de-o parte, distribuției inegale a IVPF, iar pe de altă parte, datorită nevoilor de echilibrare care trebuie să fie acoperite în mod esențial de către partea din IVPF ne-distribuită sub formă de partajare împreună cu anumite componente ale IVPJ utilizate în 2010 în actualul sistem de transferuri (sub-capitolele 111.20, 111.21, 111.22). Cota de partajare specifică pentru Chișinău și Bălți va fi suma cotelor de partajare pentru Consiliile Raionale și Orașele Reședință de Raion, deoarece aceste 2 mari orașe îndeplinesc un dublu rol: unitate de administrație publică locală de nivel 1 și 2.</p>
Capacitatea Fiscală pe Locuitor - FCC	<p>Capacitatea Fiscală pe Locuitor (FCC) este calculată numai pornind de la veniturile din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF, totul împărțit la numărul de locuitori ai unei APL</p>
Fondul de Distribuit pe bază de Formula (FDF)	<p>IVPF ne-distribuit în sistemul de partajare pe baza ariei de colectare, împreună cu IVPJ alocat în 2010 de către sistemul de transferuri către administrația locală, vor fi utilizate ca surse esențiale pentru FDF – administrația centrală poate decide să suplimenteze sursele FDF prin utilizarea altor resurse bugetare din TVA sau IVPJ, dar primul principiu, cel al menținerii actualei anvelope finanțe, va limita foarte puternic această posibilitate.</p>
D_p	<p>Parametru de distribuire a FDF între primul nivel al APL (Transferul de Echilibrare – ET₁) și nivelul al doilea la APL (Transferul General – GT₂)</p>
Alocarea Transferului de General și de Echilibrare - G/ET = ET₁ + GT₁	<p>Acest transfer este format de către Transferul de Echilibrare (ET₁) plus cheltuielile cu învățământul pre-școlar în 2010 – transferul general (GT₁). Distribuția va fi realizată pe baza a trei indicatori: populația sub 7 ani, capacitatea fiscală pe locuitor și suprafață.</p> <p>Componenta GT₁, care trebuie să finanțeze învățământul pre-școlar va fi alocată DIRECT PROPORȚIONAL cu populația sub 7 ani. Restul din G/ET</p>

<p>Distribuirea Transferului General pentru APL 2 - GT₂</p>	<p>(componenta ET₁) va fi alocată la fel ca în Modelul 1. Singura diferență este modul de calculare diferit al capacității fiscale pe locuitor, numai pe baza veniturilor partajate din IVPF.</p> <p>ET₁ = (100% - D_p) * FDF GT₁ = PsEdExp</p> <p>Două variante de distribuire: prima exclusiv pe baza numărului de locuitori (populație); a doua pe baza a doi indicatori: numărul de locuitori (populația) și suprafața. Sistemul este identic cu cel folosit în Modelul 1.</p> <p>GT₂ = D_p * FDF</p>
<p>Caracteristicile de distribuire ale GT₂</p>	<p>Chișinău, Bălți și UTA Găgăuzia (ca raion) sunt excluse de la procesul de distribuire a lui GT₂: Chișinău și Bălți pentru faptul că au o bază foarte puternică a veniturilor proprii și a IVPF (deci venituri efective și mai ales potențiale suficiente), iar UTA Găgăuzia pentru că are un statut special care-i permite obținerea de venituri suplimentare din partajarea pe baza ariei de colectare a TVA și IVPJ.</p>
<p>Transferurile de investiții</p>	<p>Volumul și distribuirea acestora nu vor fi schimbate în raport cu alocarea bugetului din 2010.</p>
<p>Transferul Temporar de Compensare</p>	<p>Acesta va acoperi sumele primite mai puțin de către "pierzători" în raport de alocarea bugetului în 2010, după cum urmează: 100% din diferență în primul an, 50% din diferență în anul doi și 25% din diferență în anul trei – în anii 2 și 3 diferența utilizată pentru determinarea Transferului Temporar de Compensare va fi calculată în raport de alocarea din 2010 a bugetelor locale.</p>
<p>Variabilele de testat</p>	<p>Diferite formule alternative de alocare a G/ET (ET₁+GT₁) și GT₂</p>
<p>Parametri ce vor fi testați</p>	<p>Cotele de partajare pe baza ariei de colectare ale IVPF, D_p, P, W_{FCC}, W_p, W_a</p>
<p>Indicatori de evaluare ai modelului</p>	<p>"Pierzătorii" în comparație cu alocarea bugetară din 2010 pentru ambele niveluri ale APL; distribuirea "pierzătorilor": după populație, pe raioane, după mărimea relativă a pierderilor</p> <p>Dispersia: deviația standard, deviația standard relativă</p> <p>Indicatori de autonomie fiscală</p> <p>Costul modelului – Valoarea Transferului Temporar de Compensare</p>

Caracteristicile modelului împreună cu alte detalii și cu rezultatele complete obținute sunt prezentate în Anexa 1. Un rezumat de comparare a tuturor celor 3 model este prezentat în tabelul 7 de mai jos.

5.5. Modelul 3 – IVPF partajat pe bază de formulă cu efect de echilibrare și întreaga educație finanțată printr-un transfer condiționat – similar sistemului de transferuri din Letonia

Rezumatul Modelului 3

Tabelul 6

Elementele Principale	Decizii
Funcții Delegate – Educația care reprezintă 60,6% din bugetul anului 2010	Învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar finanțate printr-un transfer condiționat (EdErT) egal cu transferul general (GT) efectiv alocat în 2010. Delegarea responsabilității pentru învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocaționale și extra-școlar către APL 2 (consiliile raionale) și simultan va începe procesul de optimizare a rețelei EdErT₁ = 2010 GT
Economii din Transferul Condiționat pentru Educație – EdErT	Aceste economii se vor adăuga IVPF în cadrul Fondului de Distribuit pe baza de Formulă (FDF) SEd = Z*EdErT1 Z = parametru independent reflectând proporția economiilor din EdErT1 (%)
Funcții Proprii	Toate celelalte funcții finanțate de către bugetele locale ale anului 2010. Finanțate prin venituri cu destinație generală: venituri proprii, venituri din partajarea IVPF pe baza de formulă, transferuri de echilibrare/general
Pragurile IVPF	Se definesc trei praguri diferite, specifice nivelului național - T _n , nivelului APL 1 - T _{LG1} și nivelului APL 2 - T _{LG2} . De asemenea se determină un parametru independent X pe baza căruia se calculează pragurile specifice pentru APL 1 și APL 2, adică T _{LG1} și T _{LG2} . Parametrul X reflectă în general ponderea relativă a funcțiilor încredințate nivelurilor 1 și 2 ale administrației publice locale.
Alocarea IVPF/FDF pentru Chișinău și Bălți	Dacă PIT_i > T_n → GT_i = T_n * P_i + Y * (PIT_i - T_n * P_i) Dacă PIT_i < T_n → GT_i = T_n * P_i Y este un parametru reflectând bonusul pe care îl primesc primăriile mai bogate
Alocarea IVPF/FDF pentru APL 1 - primăriile	Dacă PIT_i > T_{LG1} → GT_i = T_{LG1} * P_i + Y * (PIT_i - T_{LG1} * P_i) or Dacă PIT_i > (100% - X) T_n → GT_i = (100% - X) T_n * P_i + Y * [PIT_i - (100% - X) T_n * P_i] Dacă PIT_i < T_{LG1} → GT_i = T_{LG1} * P_i or Dacă PIT_i < (100% - X) T_n → GT_i = (100% - X) T_n * P_i Y este un parametru reflectând bonusul pe care îl primesc primăriile mai bogate
Alocarea IVPF/FDF	GT_i = T_{LG2} * P_i or GT_i = X * T_n * P_i
Fondul de Distribuit pe bază de Formulă	Este format din întregul IVPF, din IVPJ alocat în 2010 în cadrul sistemului de transferuri (sub-capitolele: 111.20, 111.21, 111.22) din economiile realizate pe baza transferului

	<p>condiționat destinat educației și din alte surse la dispoziția administrației centrale, cum ar fi TVA și IVPJ, dar evident se aplică și în cadrul acestui model restricția referitoare la limitarea anvelopei financiare</p> $\sum_i GT_i + \sum_j GT_j > PIT$ $\sum_i GT_i + \sum_j GT_j \leq DPF$ $DPF = PIT + CIT_{2010} + S_{Ed}$
Transferuri pentru investiții	Volumul și distribuția acestora nu vor fi schimbate în raport cu alocarea bugetului din 2010.
Transferul Temporar de Compensare	Acesta va acoperi sumele primite mai puțin de către "pierzători" în raport de alocarea bugetului în 2010, după cum urmează: 100% din diferență în primul an, 50% din diferență în anul doi și 25% din diferență în anul trei – în anii 2 și 3 diferența utilizată pentru determinarea Transferului Temporar de Compensare va fi calculată în raport de alocarea din 2010 a bugetelor locale.
Parametri de testat	X, Y, Z

Caracteristicile modelului împreună cu alte detalii și cu rezultatele complete obținute sunt prezentate în Anexa 1. Un rezumat de comparare a tuturor celor 3 model este prezentat în tabelul 7 de mai jos.

5.6. Compararea modelelor și a rezultatelor

Tabelul de mai jos rezumă caracteristicile și rezultatele mai importante ale celor trei modele, permițând comparații generale – pentru comparații detaliate este necesară studiarea Anexei 1

Tabel 7

Caracteristici	Model 1	Model 2	Model 3
Educație	Învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar – funcții delegate finanțate printr-un transfer condiționat	Învățământul primar, secundar, vocațional și extra-școlar – funcții delegate finanțate printr-un transfer condiționat. Învățământul pre-școlar – funcție proprie, finanțată prin transferul general	Învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar – funcții delegate finanțate printr-un transfer condiționat
Partajarea IVPF	Cote de partajare diferite pe baza ariei de colectare: a) Chișinău și Bălți b) Consiliile Raionale c) Orașele Reședință de Raion d) Restul APL 1 – primăriei	Cote de partajare diferite pe baza ariei de colectare: a) Chișinău și Bălți b) Consiliile Raionale c) Orașele Reședință de Raion d) Restul APL 1 - primăriei	Formulă pe baza capacității fiscale pe locuitor calculată la nivel național

Volumul și structura FDF	IVPF nealocat prin partajare pe baza ariei de colectare + IVPJ utilizat în 2010 (111.20, 111.21, 111.22)		IVPF nealocat prin partajare pe baza ariei de colectare + IVPJ utilizat în 2010 (111.20, 111.21, 111.22) + volumul cheltuielilor cu învățământul pre-școlar în 2010		IVPF + IVPJ utilizat în 2010 (111.20, 111.21, 111.22) + SED (posibilele economii din transferul condiționat pentru finanțarea educației)	
Capacitatea Fiscală	Calculată pe locuitor, individual (pentru fiecare primărie), pentru toate primăriile (APL 1) pe baza veniturilor proprii și a veniturilor din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF		Calculată pe locuitor, individual (pentru fiecare primărie), pentru toate primăriile (APL 1) pe baza numai a veniturilor din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF		Calculată pe locuitor, global, la nivel național pe baza întregului IVPF	
Distribuirea ET pentru APL 1	Pe bază de formulă – 3 alternative utilizând capacitatea fiscală pe locuitor (calculată individual), populația și suprafața		Pe bază de formulă – 1 alternativă utilizând capacitatea fiscală pe locuitor (calculată individual) și suprafața		Pe bază de formulă – 1 alternativă utilizând capacitatea fiscală pe locuitor calculată la nivel național	
Distribuirea GT pentru APL 1	-		Pe bază de formulă – 1 alternativă utilizând populația pre-școlară (sub vârsta de 7 ani)		-	
Distribuirea GT pentru APL 2	Pe bază de formulă – 2 alternative utilizând populația și suprafața		Pe bază de formulă – 2 alternative utilizând populația și suprafața		Pe bază de formulă – 1 alternativă utilizând capacitatea fiscală pe locuitor calculată la nivel național	
Transferuri de Investiți	Aceiași alocare individuală ca în 2010 – influență neutră		Aceiași alocare individuală ca în 2010 – influență neutră		Aceiași alocare individuală ca în 2010 – influență neutră	
Rezultate	Model 1		Model 2		Model 3	
1.Pierzători – număr pentru Buget Total (mai puțin Educația):						
- APL 1	293		265		172	
- Orașe Reședință de Raion	7		8		0	
- APL 2	10		12		32	
2.Pierzători după mărimea relativă a pierderi în raport de alocarea bugetară din 2010:	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2
- Sub 10%	104	6	88	4	62	0
- Peste 10%	189	4	177	8	110	32
3.Deviațai Standard	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2

4.Deviația Standard Relativă	234,09	156,38	255,42	156,67	212,14	207,72
	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2
5.Indicatori Fiscali	48,42%	37,62%	50,35%	37,61%	37,8%	88,42%
	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2	APL 1	APL 2
Pondere Veniturilor Proprii	9,82%	12,54%	19,62%	7,81%	9,06%	13,92%
Pondere Veniturilor Autonome	14,63%	31,92%	29,24%	19,89%	9,06%	13,92%
Pondere Veniturilor cu Destinație Generală	20,44%	31,92%	41,79%	33,02%	26,53%	47,81%
6.Valoarea Transferului Temporar de Compensare	253 321 056 MDL		251 024 143 MDL		772 278 502 MDL	

Concluzii:

1. Toate modelele oferă opțiuni de politică publică mult mai bune decât actualul sistem de transferuri: ele sunt mult mai predictibile, stabile, transparente și mult mai puțin discreționare, autonomia fiscală este în mod semnificativ îmbunătățită, sunt destul de eficace în stimularea colectării impozitelor și taxelor locale și sunt relativ simplu de implementat.
1. Modelele 1 și 2 sunt relativ similare, cu IVPF partajat pe baza ariei de colectare și separat de alocarea pe bază de formulă a Transferurilor de Echilibrare/General (Fondul de Distribuit pe bază de Formulă - FDF). Modelul 3 combină distribuția pe bază de formulă cu anumite componente ale sistemului de alocare pe baza ariei de colectare.
2. Nici un model nu oferă un set complet de rezultate perfecte – decidentul de la nivel central va confruntat cu importante și necesare compromisuri. De exemplu modelul 3 oferă cele mai bune (la modul relativ) rezultate pentru nivelul 1 al APL (primăriile), dar în același timp rezultatele specifice pentru nivelul al doilea (consiliile raionale) sunt cele mai proaste și este și cel mai scump. Modele 1 și 2 prezintă rezultate apropiate pentru ambele niveluri ale APL și costuri aproape identice.
3. Toate modele oferă o creștere semnificativă în ceea ce privește autonomia fiscală – de comparat indicatorii fiscali de mai sus cu valorile lor pentru alocarea bugetelor locale din 2010:

Tabel 8

Nivel al APL	Pondere Veniturilor Proprii în Bugetul pe 2010	Pondere Veniturilor Autonome în Bugetul pe 2010	Pondere Veniturilor cu Destinație Generală în Bugetul pe 2010
APL 1	2,76%	2,76%	2,76%
APL 2	4,98%	4,98%	4,98%

Pe de altă parte compararea modelelor pe baza acestor indicatori nu este foarte relevantă, datorită structurii diferite a funcțiilor îndeplinite de APL în cazul Modelelor 1 și 3 în raport de Modelul 2

4. Toate modelele oferă stimulente mai eficace decât în prezent în vederea colectării mai bune a veniturilor proprii, pentru consolidarea și lărgirea bazei fiscale proprii, în stimularea interesului autorităților locale pentru dezvoltarea economică locală, în atragerea de noi investitori și crearea de noi locuri de muncă.

5. Tabelul 7 și modelele de simulare arată un compromis important pe care noul sistem îl impune: este imposibil să fie îmbunătățite radical situația financiară a tuturor unităților administrativ teritoriale de la ambele niveluri de administrație publică locală în același timp cu respectarea principiului major al păstrării anvelopei financiare actuale. Datorită constrângerilor financiare majore, decidenții sunt în poziția să aleagă între soluții imperfecte de politici publice și în acest caz decizia va fi puternic influențată de considerente politice.
6. Nici un model nu oferă rezultate semnificative în reducerea disparităților între cele mai bogate și cele mai sărace administrații locale de nivel 1 (primării), în vederea îmbunătățirii echității distribuirii resurselor financiare. Totuși, în actualul stadiu al reformei descentralizării financiare în Moldova, considerațiile de eficiență și creșterea semnificativă a autonomiei financiare a administrației publice locale sunt mult mai importante. După consolidarea administrației publice locale și având o eficiență mai bună în colectarea impozitelor locale și în dezvoltarea economiei locale, poate fi elaborată și implementată o nouă fază a reformei concentrată mult mai mult pe probleme de echitate.

6. Sistemul de finanțare a investițiilor capitale locale

Legislația cu privire la împrumuturile efectuate de APL din Moldova ar putea fi evaluată ca o asigurare a autonomiei financiare – autoritățile APL au acces liber la capital. Problema constă în capacitatea redusă a APL de a contracta împrumuturi. Nu există dispoziții legislative în caz de insolvabilitate a APL.

Principalele propuneri de politici: Stimularea investițiilor capitale în cadrul APL din Republica Moldova prin introducerea unui program de investiții capitale publice și perfecționarea sistemului de contractarea a împrumuturilor de către APL.

1. Stabilirea limitelor anuale pentru deservirea datoriilor APL

Datoria totală a autorităților APL urmează a fi înregistrată și limitată în vederea asigurării unui control asupra datoriei publice totale (datoria guvernului general, potrivit terminologiei Tratatului UE). Datoria guvernului general întotdeauna este obiectul discuțiilor în cadrul negocierilor cu UE sau cu FMI.

2. Asigurarea datoriei – venituri viitoare și bunuri imobiliare în proprietatea privată a APL

Dezvoltarea proprietății APL constituie baza economică și scopul strategic pe termen lung al oricărei APL. Actualmente, în Moldova există diferite opinii referitoare la utilitatea proprietății APL.

Fiecare APL are nevoie să elaboreze un plan de dezvoltare a proprietății. Procesul de descentralizare va facilita creșterea interesului APL față de proprietate. Privatizarea cu succes ar putea spori veniturile din proprietate și veniturile din taxele locale. Gestionarea reușită ar putea, indirect, facilita dezvoltarea social-economică.

3. Tratatamentul datoriei companiilor municipale

Companiile municipale pot fi companii municipale pure (cu 100% de acțiuni) sau companii private cu mai puțin de 100% de acțiuni municipale, sau companii publice în care acțiunile sunt împărțite între stat și una

sau mai multe primării. Abordarea în cazul unui asemenea tip de proprietate municipală depinde de componența acționarilor, însă principiile generale sunt aceleași.

Majoritatea companiilor municipale sunt prestatori de servicii publice, inclusiv locative, de utilități publice, transport public, cultură, sport etc. O parte dintre acestea operează în condiții de monopol legal (având drepturi exclusive) sau de monopol natural. Cealaltă parte funcționează în condiții libere sau cvasi-libere de piață, concurând cu companiile private.

Planificarea datoriei ține de responsabilitatea conducerii companiei, dar și de cea a acționarilor.

O companie poate acumula datorii din cauza diferitor circumstanțe:

- 1) necesitatea de a moderniza tehnologiile și managementul. Acest deziderat poate fi realizat prin atragerea investițiilor publice sau prin contractarea împrumuturilor;
- 2) diferența dintre veniturile generate bazate pe tarife reglementate și veniturile teoretice (maximale) din plățile clienților (eșecul tipic al deciziei adoptate de reglementator sau de consiliul municipal);
- 3) deciziile politice adoptate de APC și Parlament, care conduc la datorii *“dependente de legislație”* care nu sunt rezultate ale activității companiilor;
- 4) circumstanțe excepționale/*force-majeure*;
- 5) decizii politice ale autorităților centrale din numele *“intereselor sociale ale rezidenților”*;
- 6) gestionarea sub nivel a companiei municipale etc.

Fiecare din aceste cazuri generează probleme pentru politicienii municipali. În cazul în care compania nu-și poate acoperi datoriile (inclusiv plata dobânzii) din contul plăților efectuate de clienți ale tarifelor sau taxelor existente, atunci APL dispune de câteva opțiuni:

- 1) să majoreze tarifele sau taxele pentru servicii,
- 2) să acopere datoria din contul bugetului municipal,
- 3) să solicite asistență de la bugetul național,
- 4) să inițieze procedura de insolvență.

În situația de bugetare cu multe niveluri gradul de liberare al unei primării de a soluționa astfel de probleme este destul de limitat. Descentralizarea finanțelor locale ar spori semnificativ libertatea, dar și responsabilitatea locală.

Problema constă în faptul că, în prima perioadă a tranziției de la economia planificată, finanțarea întreprinderilor municipale din bugetul național sau cel local constituia o practică obișnuită, la fel și practica de planificare a investițiilor externe și a subvențiilor. Serviciile erau acordate la prețuri mai mici decât costurile de „producere” a acestora. Cu toate acestea, țările în tranziție nu se află într-o situație unică. Elemente de astfel de tradiții pot fi identificate nu doar în noile state membre ale UE, dar și în țările cu democrații mai vechi, în care astfel de situații sunt exprimate prin *“dimensiunea socială”* a politicii administrației publice. Nu sunt aplicate integral metodele de abordare bazate pe principiul *“bunurile și serviciile trebuie acordate/prestate, stabilind prețuri reale”*. **Companiile municipale sunt, într-o oarecare măsură, tratate ca prestatori de politici sociale.**

Introducerea descentralizării financiare conduce la necesitatea de a crea instituții și determina proceduri ce ar soluționa diferite probleme asociate cu datoria municipală, cu obligațiile și garanțiile municipale, precum și cu datoriile companiilor municipale.

Managementul datoriei companiilor municipale trebuie să constituie unul din reperele strategiei companiilor. Strategia de marketing ar putea fi în formă de recomandare, care urmează aprobarea de către acționari.

Managementul datoriei include un plan multianual despre modul de aplicare a diferitor instrumente financiare pentru a acoperi obligațiile companiei. Această activitate necesită informații sigure despre obligațiile municipale sau naționale.

4. Formarea unei comisii pentru aprobarea împrumutului

În situația unui buget cu multe niveluri, contractarea unui împrumut urmează a fi aprobată de autoritatea ierarhic superioară. Ținând cont de tendința generală din UE de a spori disciplina fiscală, se recomandă de a forma o comisie (consiliu) inter-instituțională specială care să aprobe fiecare împrumut, obligație sau garanție emisă de APL pentru întreprinderea municipală.

5. Stabilirea procedurilor în caz de îndatorare excesivă a APL

Îndatorarea excesivă poate fi rezultatul diferitor factori. Se recomandă stabilirea unor reglementări speciale (lege) ce ar cuprinde dispoziții referitoare la procedura de ameliorare a situației economice a APL în caz de îndatorare excesivă. În această ordine de idei se recomandă reglementarea următoarelor aspecte:

- a) inițierea stabilizării;
- b) elaborarea și aprobarea unui plan de stabilizare;
- c) desemnarea administratorului procesului de stabilizare;
- d) în caz de necesitate, contractarea unui grant de stabilizare de la Trezoreria de Stat;
- e) implementarea planului de stabilizare pe termen mediu sau lung.

6. Proiectarea cadrului de programare a investițiilor capitale

- APL ar trebui să întocmească un program anual și multianual pentru proiectele de investiții (program de investiții capitale) și să-l prezinte, preferabil, direct unei instituții de stat responsabile cu finanțarea acestor programe de investiții, decât prin intermediul unui număr de ministere de ramură. În prezent, nu există o imagine de ansamblu a necesităților (programelor) totale de investiții ale APL. Proiectele de investiții sunt propuse diferitor ministere de ramură în speranța obținerii accesului la finanțare.
- Incapacitatea APL de a întocmi un program de investiții capitale constituie un criteriu/indiciu al necesității de amalgamare a APL.
- Adoptarea unor norme concrete cu privire la partajarea finanțării proiectelor locale cu fondurile din bugetul de stat și separarea procesului de finanțare locală a investițiilor de procesul de finanțare de stat a investițiilor.
- Adoptarea alocațiilor multianuale a granturilor (transferurilor) de stat pentru investiții. Un astfel de sistem va permite finanțarea mai stabilă a proiectelor APL și va reduce necesitatea de a reînnoi anual procesul de depunere a cererii pentru proiecte.
- Utilizarea granturilor (transferurilor) de stat pentru investiții în scopul promovării consolidării veniturilor proprii ale APL. De exemplu, cota-parte a cofinanțării din partea statului să fie mai mare pentru acele APL care au reușit să-și sporească veniturile proprii.
- Utilizarea granturilor (transferurilor) de stat pentru investiții în scopul promovării procesului de consolidare a APL în conglomerate inter-municipale pentru realizarea unui proiect de investiții capitale.

Granturi speciale de investiții ar trebui acordate acelor APL care s-au implicat în procesul de amalgamare și, ulterior, întrunesc cerințele minime cu privire la numărul de populație stabilite de lege.

- Stabilirea prin lege că veniturile obținute din înstrăinarea sau privatizarea proprietății pot fi utilizate doar în scopuri de finanțare a investițiilor capitale.

7. Autonomia locală în adoptarea deciziilor de cheltuieli bugetare

În Moldova, în cadrul sistemului bugetar actual, un rol fundamental îl joacă așa-numitele cheltuieli normative, definite de Ministerul Finanțelor și incluse în suma de cheltuieli în procesul de echilibrare a bugetului. Aceste norme sunt utilizate pentru determinarea resurselor necesare pentru autoritățile locale în vederea îndeplinirii unor sarcini publice concrete – educație, cultură sau asistență tehnică etc.

Structurile APC nu cred că politicienii locali sunt pregătiți să-și asume responsabilitatea pentru diversele politici locale, iar administrațiile locale sunt gata să întocmească bugete autonome cu adevărat. Politicienii parlamentari nu sunt siguri că veniturile locale ar putea susține autonomia reală politică și administrativă.

Principalele propuneri de politici: Sporirea autonomiei și responsabilității APL în utilizarea mijloacelor bugetare.

1. Respingerea normativelor definite centralizat cu privire la sarcinile și salariile personalului.

Libertatea APL de a lua decizii privind statele de personal și remunerarea angajaților va spori descentralizarea și va mări motivarea APL de a consolida veniturile proprii.

După introducerea unui nou sistem de echilibrare (transfer) setul de normative exacte își va pierde necesitatea, deoarece distribuția mijloacelor financiare nu se va baza pe ele.

2. Respingerea dependenței APL de primul nivel de APL de nivelul al doilea

Descentralizarea va include măsuri ce ar asigura autonomie reală pentru ambele niveluri ale APL. Autoritățile APL de nivelul întâi pot obține autonomie reală prin anularea dependenței sale de autoritățile de nivelul al doilea prin:

- a. Separarea bugetelor locale de bugetele raionale;
- b. Centralizarea supravegherii sub egida autorităților naționale și excluderea funcțiilor de coordonare sau supraveghere atribuite raioanelor.

3. Asigurarea instruirii și a programelor educaționale în domeniul planificării și evaluării bugetului pentru politicienii și administratorii locali.

4. Determinarea și asigurarea disponibilității publice a bugetelor APL.

- Asigurarea faptului că APL publică bugetele (cu explicații) – planuri și rapoarte pe paginile lor de Internet.

- Adoptarea hotărârii în baza căreia salariile personalului APL să fie publicate pe paginile corespunzătoare de Internet.

5. Asigurarea unei analize sistematice a bugetelor APL.

- Utilizarea indicatorilor bugetului APL pe cap de locuitor pentru compararea și evaluarea eficacității APL.
- Corelarea datelor bugetului cu activitățile, produsele și rezultatele obținute.

8. Motivația pentru consolidarea unităților administrativ-teritoriale locale (amalgamarea)

Fragmentarea organizării administrativ-teritoriale din Moldova nu promovează descentralizarea și dezvoltarea autonomiei financiare autentice a APL. Deși în prezent nu există un plan de implementare a reformei administrativ-teritoriale în Moldova cu amalgamarea APL, este posibil de promovat amalgamarea benevolă a celor mai mici unități administrativ-teritoriale cu alte UAT.

Ideea că amalgamarea va avea un impact pozitiv asupra democrației locale și a eficienței APL este populară în multe țări. O astfel de direcție a reformelor locale se bazează pe câteva ipoteze, care pot fi, mai mult sau mai puțin, demonstrate prin fapte în funcție de circumstanțele naționale. Principalele presupuneri prin prisma amalgamării sunt că, după amalgamarea APL:

- 1) Va fi atins un impact pozitiv al economiei de scară:
 - a. Concentrarea investițiilor publice;
 - b. Specializarea mai largă ce îmbunătățește calitatea serviciilor;
 - c. Condiții mai atractive pentru investiții private;
- 2) Pot fi aleși conducători mai buni dintr-un număr mai mare de rezidenți;
- 3) Pot fi contractați administratori mai buni dintr-un număr mai mare de populație;
- 4) Poate fi realizată dezvoltarea partidelor politice și ONG-urilor pe teritorii mai mari cu o bază mai largă de populație.

Principalele propuneri de politici: Promovarea și sprijinirea amalgamării benevole a APL.

- 1. Crearea unui program special de investiții capitale pentru APL care urmează procesul de amalgamare.**
- 2. Compensarea din contul bugetului de stat a cheltuielilor APL suportate pentru procesul de amalgamare.**
- 3. Utilizarea criteriilor privind capacitatea de finanțare și administrare în calitate de argumente pentru necesitatea de amalgamare a APL.**
 - Pentru stimularea motivației APL de a colecta impozite se propune includerea nivelului (ratei) de colectare în calitate de indicator al capacității organizaționale a APL.

- În cazul în care numărul de taxe locale introduse este mai mic de 5, iar veniturile generate de taxele locale tind să se reducă, situația respectivă poate servi drept indiciu al necesității de consolidare (amalgamare) a APL cu alte APL.
- Incapacitatea APL de a întocmi un program de investiții capitale poate servi drept indiciu al necesității de amalgamare a APL.

9. Planul de implementare a recomandărilor propuse

9.1. Fazele de implementare

Elaborând planul de implementare a modificărilor politicii de descentralizare propuse și în special stabilind fazele/pașii necesari, trebuie soluționată o problemă majoră: cum să se separe procesul de reformă în faze relativ autonome, care pot fi concepute și implementate separat într-un mod eficace, minimizând costurile de fricțiune și evitând în același timp întârzierile și periclitarea procesului de reformă.

Din perspectiva reformei de descentralizare fiscală în Republica Moldova, sistemul actual de transferuri financiare către administrația publică locală, reprezintă aspectul de bază care trebuie modificat, în baza unei noi abordări, care este orientată spre venituri și include următoarele 3 elemente cheie ale reformei:

- restructurarea veniturilor proprii;
- un nou sistem de partajare a IVPF;
- schemă de transfer interguvernamental.

Acestea sunt elementele-cheie esențiale care ar trebui să realizeze progrese reale în direcția autonomiei financiare. Fără renunțarea la sistemul actual de alocări financiare către administrația publică locală, nici o schimbare reală în finanțarea administrației publice locale nu va fi posibilă. Conservarea formulei actuale de alocare a transferului general, dar schimbarea definiției, stabilirii sau administrării veniturilor proprii; sau definirea cotelor clare și stabile de partajare a IVPF, vor fi complet inutile – acestea nu vor produce nici o schimbare în sistemul de finanțare a APL, menținând descurajarea actuală în colectarea veniturilor locale și conservând dependența actuală a APL față de stat. În plus, riscul de a încurca procesul și costurile de fricțiune enorme sunt evidente.

În acest context, planul de implementare este structurat în două componente principale:

- Definirea elementelor fundamentale ale reformei de descentralizare fiscală, care reprezintă masa critică a reformei, fără care un progres semnificativ nu este posibil;
- Stabilirea unei foi de parcurs cu pașii treptați ai reformei de descentralizare fiscală în trei faze, implementate în câțiva ani.

Elementele fundamentale ale reformei de descentralizare fiscală în contextul Moldovei ar trebui să fie proiectate, de asemenea, în corelație cu obiectivele principale stabilite de către secțiunea specifică din Strategia Națională de Descentralizare a Republicii Moldova. Luând în considerare toate aceste aspecte, elementele cheie ale reformei viitoare sunt următoarele:

- 1) Un nou sistem de alocare financiară către administrația publică locală: transfer general, transfer condiționat pentru educație: volumul, normele de alocare (formule) și procedurile;

- 2) Restructurarea sistemului de venituri proprii - o definiție comună, tratamentul fiscal și administrarea;
- 3) Stabilirea sistemului de partajare a IVPF clar și stabil, complet integrat cu veniturile proprii și sistemele de transferuri.
- 4) Consolidarea capacității administrative a managementului financiar în cadrul Ministerului Finanțelor, administrațiilor publice locale raionale și de nivelul 1 și proiectarea unei platforme solide de schimb informațional și comunicare între toate nivelurile administrative.

După stabilirea elementelor-cheie ale reformei de descentralizare fiscală, următorul pas este de a stabili fazele raționale ale procesului, luând în considerare faptul că nucleul reformei ar trebui să fie implementat în o singură fază, preferabil prima fază. Bazat pe această logică și respectând circumstanțele politice specifice (perioadele electorale ale administrațiilor locale) din Republica Moldova, este propus de a avea trei faze majore ale reformei de descentralizare fiscală:

Prima fază 2012-2013

- 1) Restructurarea sistemului de venituri proprii: definiție nouă, management financiar unic și coerent;
- 2) Stabilirea unui sistem coerent și stabil de partajare a IVPF pe tipuri de APL;
- 3) Definirea responsabilităților delegate (educație), finanțate prin transferuri condiționate, împreună cu volumul și normele/procedurile;
- 4) Stabilirea volumului și a normelor/procedurilor de alocare a Transferului General / De Echilibrare la ambele niveluri ale APL;
- 5) Sistem coerent de management al alocării transferului de la MF la toate unitățile APL sau cel puțin la raioane;
- 6) Coroborarea cu Codul Fiscal, legislația învățământului.

A doua fază 2014 - 2015

- 1) Un cadru mai descentralizat și autonom de stabilire și administrare a impozitelor și taxelor locale, care să includă îmbunătățirea procedurilor de stabilire a impozitului pe proprietate;
- 2) Colectarea IVPF la locul de reședință - revizuirea cotelor de partajare a IVPF stabilite în Faza I;
- 3) Îmbunătățirea cadrului investițiilor de capital la nivel local: proceduri mai transparente pentru alocarea transferurilor de capital, prin selectarea proiectelor de capital pe baza criteriilor transparente de eligibilitate; managementul investițiilor de capital multianuale, diversificarea surselor de finanțare pentru investiții;
- 4) Îmbunătățirea cadrului împrumuturilor locale: stabilirea limitelor efective ale datoriei, în conformitate cu parametrii specifici de stabilitate macroeconomică ai Republicii Moldova; diversificarea tipurilor de active care pot fi utilizate ca garanții (inclusiv veniturile viitoare);

gestionarea centralizată a datoriei publice locale - posibilitatea de a stabili o comisie de împrumut; tratamentul coerent al datoriei companiei municipale; proceduri clare de abordare a cazurilor de supra-îndatorare și chiar faliment la nivel de administrație locală;

- 5) Definirea a noi impozite locale, după cum este propus în lucrarea de față: un nou impozit local pe autovehicule bazat pe capacitatea motorului;
- 6) Stimulente încorporate în formula de alocare, în vederea impulsivării consolidării APL;
- 7) Coroborarea cu legislația privind dezvoltarea regională, precum și cu cadrul legal al cadastrului și cel de înregistrare a autovehiculelor;
- 8) Proiectarea unui program de sprijin pentru creșterea capacității administrative la nivel local.

A treia fază 2016 - etc.

- 1) Integrarea treptată a granturilor condiționate în transferurile generale, în conformitate cu cerințele Cartei Europene a Autonomiei Locale;
- 2) Extinderea procesului de descentralizare: noi responsabilități atribuite Autorităților Publice Locale;
- 3) Revizuirea formulei de alocare, care să fie bazată pe mai multe criterii de echitate – formula actuală este puternic influențată de criteriile de eficiență;
- 4) Un cadru mai permisiv de împrumut pentru unitățile administrației publice locale.

În acest context, una dintre cele mai importante decizii este cum să se implementeze prima fază, care conține elementele fundamentale ale reformei de descentralizare fiscală. Lucrarea propune două scenarii principale:

- a) Schimbări Rapide – o nouă Lege a finanțelor publice locale este proiectată, aprobată de către Guvern și Parlament și implementată din această fază. Această alternativă are câteva avantaje importante: noua reglementare este pe deplin coerentă și reflectă documentul de politici; riscul de a împotmoli reforma este mai mic; dispunerea de la început de cadrul juridic deplin, chiar dacă se aplică din momente diferite, ajută la planificarea și implementarea acțiunilor eficiente pentru îmbunătățirea capacității administrative/instituționale la nivel central și în special la nivel local;
- b) Schimbări Treptate - o Nouă Lege a finanțelor publice locale este gata doar în Faza 2, iar Faza 1 este implementată fixând cerințele sale principale prin modificarea legilor existente.

9.2. Domenii de politică pentru modificări legislative

Pe baza fazelor de implementare menționate mai sus, este necesar în primă instanță de a defini în mod clar domeniile de politică care necesită modificări legislative deja în prima fază (a se vedea Tabelul XX anexat). Aceste domenii principale de politică ar fi următoarele:

- a) Sistemul de venituri proprii – acest lucru înseamnă modificări (amendamente) la Codul fiscal, Legea privind finanțele publice locale și Legea privind descentralizarea administrativă

- b) Sistemul de impozite partajate între administrația centrală și locală – acest lucru înseamnă modificări (amendamente) la Codul fiscal, Legea privind finanțele publice locale, posibil la Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, inclusiv Clasificația Bugetară aprobată de Ministerul Finanțelor;
- c) Sistemul de Transferuri Generale - acest lucru înseamnă modificări (amendamente) la Legea privind finanțele publice locale;
- d) Sistemul de transferuri condiționate și definirea funcțiilor delegate autorităților locale - acest lucru înseamnă modificări (amendamente) la Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind finanțele publice locale, Legea privind administrația publică locală și Legea învățământului;
- e) Sistemul de management al transferurilor și sistemul de impozite partajate - acest lucru înseamnă modificări (amendamente) la Legea privind finanțele publice locale și alte acte normative relevante.

Prin urmare, cele mai importante modificări legislative sunt planificate pentru prima fază (sistemul de venituri proprii, sistemul de impozite partajate, sistemul de transferuri generale etc.). Pentru următoarele două etape este planificată îmbunătățirea profundă a cadrului juridic pentru a consolida descentralizarea și autonomia locală.

9.3. Managementul Procesului

Managementul procesului de reformă este esențial pentru succesul final. Reforma de descentralizare fiscală este destul de complexă și reprezintă o politică dificilă de implementat, care impune leadership, coordonare, know-how tehnic și capacitate administrativă. Cele mai importante elemente ale managementului procesului sunt descrise mai jos, bazate de asemenea pe contextul din Moldova:

- a) Coordonarea: este un element important, care ar trebui să fie realizat în principal de către Ministerul Finanțelor. Coordonarea inter-ministerială poate fi făcută în cadrul instituțional actual oferit de către Comisia Paritară și grupurile sale de lucru, în principal de către Grupul de Lucru pentru Descentralizare Fiscală. Coordonarea inter-departamentală din cadrul Ministerului Finanțelor ar trebui să fie realizată de o echipă de implementare / coordonare, sub conducerea unui factor de decizie important din minister, preferabil ministrul. Echipa ar trebui să fie compusă din reprezentanți și experți din toate departamentele-cheie implicate în reforma de descentralizare fiscală: buget local, stabilirea și administrarea impozitelor, buget, proceduri de responsabilizare. De asemenea, este necesară stabilirea noului schimb de informații, nu doar între Ministerul Finanțelor și administrațiile raionale, ci, de asemenea, cu administrațiile publice de nivelul 1. Aceasta este o provocare care trebuie abordată și dezvoltată mână în mână cu progresul reformei de descentralizare.
- b) Managementul schimbărilor este un alt element foarte important pe parcursul procesului de implementare. Acest element implică nu doar Ministerul Finanțelor, ci, de asemenea, Cancelaria de Stat, Ministerul Educației, Ministerul Dezvoltării Regionale. Cea mai mare provocare din acest punct de vedere este modul de a lega și coordona diferite faze ale reformei, soluționând eficient eventualele probleme care în mod normal apar în timpul procesului de implementare. Principalele probleme care pot apărea sunt legate de următoarele elemente:
 - Pregătirea fiecărei faze de implementare;

- Organizarea revizuirilor intermediare și implementarea recomandărilor acestora;
 - Rezolvarea problemelor ad-hoc în conformitate cu politica concepută, care este implementată;
 - Motivarea personalului implicat în procesul de implementare.
- c) Dezvoltarea capacităților instituționale și profesionale - acesta este un element foarte important la ambele niveluri: al Ministerului Finanțelor și al unităților administrației publice locale. La nivelul Ministerului Finanțelor este necesar să se continue dezvoltarea capacității tehnice pe patru domenii principale:
- elaborarea unor politici corespunzătoare de descentralizare fiscală (inclusiv revizuirea procesului de implementare);
 - proiectarea și gestionarea bazelor de date, modelarea sistemului de transfer, inclusiv a procedurilor și formulelor, monitorizarea;
 - elaborarea bazelor de date corespunzătoare folosind potențialul actual;
 - consolidarea administrării fiscale și a managementului financiar: îmbunătățirea colectării impozitelor și taxelor locale; un control mai bun asupra bazei impozitelor și taxelor locale - reducerea evaziunii fiscale locale; implementarea elementelor-cheie pentru constrângeri bugetare dure la nivelul administrației publice locale (lipsa transferurilor ad-hoc pentru a acoperi deficitele, trecerea de la gestionarea/soldul de numerar la gestionarea/soldul de angajamente); management bugetar orientat spre performanță;

La nivelul administrației publice locale este necesar să se dezvolte capacitatea tehnică la nivel de funcționari publici – departamente / unități financiar-bugetare din administrațiile locale - și la nivel de persoane alese: consilieri și, în special, primari. Există o necesitate de instruire regulate și măsuri de consolidare a capacităților administrative la toate nivelurile administrative.

- d) Comunicarea structurată și construirea consensului este un alt element foarte important pentru un proces de implementare cu succes a reformei de descentralizare fiscală. Aici partenerii principali ai Ministerului Finanțelor sunt CALM și alte organizații ale administrației publice locale. Comunicarea fazelor principale ale reformei, a elementelor cheie ale fiecărei etape, inclusiv a inițiativelor legislative, lucrul împreună cu autoritățile locale asupra pregătirii și implementării reformei vor fi niște active foarte importante pentru un proces de succes. Pe de altă parte, este necesară comunicarea cu structurile specifice ale Parlamentului: Comisiile permanente de specialitate: buget-finanțe, administrație locală sau comitete ad-hoc. Politica de comunicare către principalele părți interesate este o parte indispensabilă a programului de implementare, deoarece comunicarea slabă și lipsa de participare ar putea duce la frustrări permanente sau chiar la blocarea reformei de către diferite părți interesate.

De asemenea, este important să se comunice caracteristicile principale ale reformei publicului larg, organizațiilor societății civile și think-tank-urilor, care pot sprijini procesul de revizuire intermediară și evaluare finală a procesului de implementare.

Anexă 1. Caracteristicile Modelului

Caracteristicile Modelului 1:

1) Învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar va fi finanțat printr-un Transfer Condiționat pe bază de formulă, conform programului pilot al Ministerului Educației. Nivelul exact al transferului condiționat este stabilit la nivelul cheltuielilor efective din bugetul anului 2010 pentru toate formele menționate – 4,452,991 mii MDL – acest nivel a fost determinat pe baza execuției în numerar și cuprinde și veniturile proprii ale sistemului educațional (de exemplu tarifele plătite de părinți pentru mesele elevilor în sistemul pre-școlar). Luând în considerare că întregul transfer către administrația publică locală a fost în 2010 de 4,286,442 mii MDL, este posibil să admitem că ACTUALUL TRANSFER GENERAL VA ACOPERI VIITORUL TRANSFER CONDIȚIONAT DESTINAT EDUCAȚIEI. Aceasta înseamnă, de asemenea, că Impozitul pe Venit al Persoanelor Fizice (IVPF) va fi utilizat exclusiv pentru finanțarea funcțiilor proprii ale administrației publice locale sub forma partajării pe baza ariei de colectare și sub forma sistemului de transferuri de echilibrare/generale. Pe de altă parte, pentru a păstra comparabilitatea alocărilor financiare ale acestui model cu situația efectivă din 2010, distribuția la nivel de unități administrativ teritoriale de nivel 1 sau 2, a cheltuielilor cu educația va rămâne neschimbată (deci neutră) în Modelul 1.

$$\text{EdErT}_1 = 2010 \text{ GT} \quad (1.1)$$

Unde:

EdErT_1 = Transfer Condiționat pentru finanțarea învățământului pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar

2010 GT = Transferul General distribuit în 2010 administrației publice locale de la bugetul de stat

- 2) Cote specifice de partajare pe baza ariei de colectare a IVPF vor fi testate, potrivit schemei următoare:
- Chișinău and Bălți – o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative;
 - Consiliile Raionale - o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative;
 - Orașele reședință de Raion – o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative;
 - Restul APL-urilor de nivel 1 (primării) – o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative.

Cota partajată specifică orașelor Chișinău și Bălți va fi suma cotelor de partajare specifice ale Consiliilor Raionale și ale Orașelor Reședință de Raion, deoarece aceste două mari unități administrativ teritoriale joacă un dublu rol, ca administrații locale de nivel 1 și 2 simultan. IVPF ne-alocat prin partajarea pe baza ariei de colectare, împreună cu IVPJ (sub-capitolele: 111.20, 111.21, 111.22) utilizat în 2010 de sistemul de transferuri către APL, vor forma Fondul de Distribuire pe baza de Formulă (FDF), din care o parte va fi utilizat pentru Transferul de Echilibrare dedicat APL 1, iar cealaltă parte va fi utilizat pentru Transferul General, dedicat APL2. Normal, administrația centrală va putea suplimenta resursele alocate FDF (din TVA, IVPJ sau accize), dar această posibilitate este strict limitată de primul principiu al acestui raport: menținerea, pe perioada procesului de reformă, a anvelopei financiare alocate administrației locale.

3) Nevoile financiare specifice celor niveluri de administrație publică locală au fost estimate separat, pe baza funcțiilor ce le aveau de realizat în 2010 reflectate în alocațiile bugetare specifice din acel an și după partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF. Pentru aceasta s-a stabilit un parametru de distribuire independent (D_p) pentru a aloca Fondul de Distribuire pe baza de Formulă (FDF) între primul și al doilea nivel de administrație publică locală. Valoarea acestui parametru de distribuire este stabilită și în funcție de diferitele posibilități de a colecta venituri proprii prin sistemul de impozite și taxe locale al celor două niveluri de administrație publică locală. Este evident că nivelului 1 al APL îi revin cele mai multe și cele mai productive impozite și taxe locale, deci consiliile raionale au posibilități foarte limitate de a crește veniturile proprii. În această situație, singurele surse financiare importante pentru consiliile raionale de a-și finanța funcțiile proprii sunt veniturile din partajarea IVPF și veniturile din Transferul General. Astfel:

$$ET_1 = (100\% - D_p) * FDF \quad (1.2)$$

$$GT_2 = D_p * FDF \quad (1.3)$$

Unde:

ET_1 = Transfer de Echilibrare pentru APL 1 - primării

GT_2 = Transfer General pentru APL 2- raioane

D_p = Parametru de Distribuire Independent a FDF între APL 1 și APL 2

4) Datorită actualei distribuții teritoriale a IVPF și a rolului dublu jucat de Chișinău și Bălți, aceste două orașe NU SE CALIFICĂ din principiu pentru procesul de echilibrare de la nivelul 1 al administrației publice locale. Alt argument este că baza de venituri proprii este foarte dezvoltată în aceste două orașe, deci ele au destule resurse efective și mai ales potențiale de a-și crește veniturile în viitor.

5) Normal, dacă administrația centrală decide să suplimenteze resursele pentru Fondul de Distribuire pe baza de Formulă (FDF), pentru a fi alocate celor două niveluri de administrație publică locală, pot fi folosite resurse din TVA și IVPJ. Orice creștere a resurselor alocate FDF îmbunătățește substanțial și performanțele sistemului de transferuri de echilibrare/generale, dar o astfel de decizie este limitată de principiul prezervării la nivel macro-economic a anvelopei financiare dedicate finanțării administrației publice locale.

6) La primul nivel al administrației publice locale Transferul de Echilibrare este alocat potrivit următoarelor criterii: Capacitatea Fiscală pe Locuitor (FCC), calculată pe baza veniturilor proprii și a veniturilor din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF; populația și suprafața. Alocarea pe baza capacității fiscale pe locuitor este INVERS PROPORȚIONALĂ (primăria cu o capacitate fiscală pe locuitor mai redusă primește mai mult, iar o primărie cu o capacitate fiscală pe locuitor mai mare primește mai puțin, sau chiar deloc), iar alocarea pe baza populației și a suprafeței este DIRECT PROPORȚIONALĂ (primăria cu o populație mai numeroasă sau o suprafață mai mare primește mai mult, iar o alta cu populație redusă și suprafață mai mică primește mai puțin). Formulele generale sunt prezentate în textul principal Capitolul 5.

Pentru alocarea ET_1 se propun 3 alternative diferite:

a) Numai pe baza capacității fiscale pe locuitor utilizând formula (1) de la secțiunea 5.1., unde T_e este media națională a capacității fiscale pe locuitor (calculată pentru toate primăriile), înmulțită cu un parametru independent $P \geq 1$. Numai primăriile cu $FCC_i < P * FCC_{na}$ intră efectiv în procesul de echilibrare. Formula este :

$$ET_i = ET_1 * [(P * FCC_{na} - FCC_i) / FCC_{na}] / \sum_i [(FCC_{na} - FCC_i) / FCC_{na}] \quad (1.4)$$

Unde:

ET_i = transferul de echilibrare individual alocat unei primării

ET_1 = transferul total de echilibrare destinat tuturor primăriilor

FCC_{na} = media națională a Capacității Fiscale pe Locuitor

FCC_i = Capacitatea Fiscală pe Locuitor individuală a unei primării

P = parametru independent, $P \geq 1$

- b) Numai pe baza Capacității Fiscale pe Locuitor, folosind formula (1) de la 5.1., unde T_e este cea mai mare Capacitate Fiscală pe Locuitor individuală a primăriilor [$\max(FCC_i)$] calificate din principiu pentru procesul de echilibrare (fără Chișinău și Bălți). În acest caz primăriile cu $FCC_i < FCC_{max}$ sunt efectiv calificate, ceea ce înseamnă că toate (cu excepțiile menționate mai sus) sunt calificate practic. Formula este:

$$ET_i = ET_1 * [(FCC_{max} - FCC_i) / FCC_{max}] / \sum_i [(FCC_{max} - FCC_i) / FCC_{max}] \quad (1.5)$$

Unde:

ET_i = transferul de echilibrare individual alocat unei primării

ET_1 = transferul total de echilibrare destinat tuturor primăriilor

FCC_{max} = a Capacității Fiscale pe Locuitor individuală maximă

FCC_i = Capacitatea Fiscală pe Locuitor individuală a unei primării

- c) Pe baza Capacității Fiscale pe Locuitor, sub forma de la formula a) , populație și suprafață:

$$ET_i = ET_1 * \{ W_{FCC} * [(P * FCC_{na} - FCC_i) / FCC_{na}] / \sum [(FCC_{na} - FCC_i) / FCC_{na}] + W_p * (P_i / P_n) + W_a * (A_i / A_n) \} \quad (1.6)$$

$$W_{FCC} + W_p + W_a = 100\% \quad (1.7)$$

Unde:

ET_i = transferul de echilibrare individual alocat unei primării

ET_1 = transferul total de echilibrare destinat tuturor primăriilor

FCC_{na} = media națională a Capacității Fiscale pe Locuitor

FCC_i = Capacitatea Fiscală pe Locuitor individuală a unei primării

P = parametru independent, $P \geq 1$

W_p = ponderea specifică pentru populație

P_i = populația unei anumite primări

P_n = totalul populației primăriilor calificate din principiu pentru procesul de echilibrare

W_a = ponderea specifică pentru suprafață

A_i = suprafața individuală a unei primări

A_n = totalul suprafeței primăriilor calificate din principiu în procesul de echilibrare

Rezultatul final al alocării este:

$$\sum_i ET_i = ET_1 \quad (1.8)$$

- 7) Alocarea Transferului General (GT_2) pentru consiliile raionale este realizat în 2 alternative:

- Direct proporțional cu ponderea populației fiecărui raion în totalul populației raioanelor calificate din principiu pentru procesul de alocare;
- Direct proporțional cu populația și cu suprafața fiecărui raion în totalul populației și a suprafeței raioanelor calificate din principiu pentru procesul de alocare. Formulele sunt următoarele:

$$GT_j = GT_2 * (W_p * P_j / P_n) \quad (1.9)$$

$$W_p = 100\% \quad (1.10)$$

și

$$GT_j = GT_2 * [(W_p * P_j / P_n) + (W_a * A_j / A_n)] \quad (1.11)$$

$$W_p + W_a = 100\% \quad (1.12)$$

Unde:

GT_j = transfer general individual al unui anumit raion

GT_2 = totalul transferului general pentru APL2 - raioane

W_p = ponderea specifică pentru populație

P_i = populația unui anumit raion

P_n = totalul populației raioanelor calificate din principiu pentru procesul de alocare

W_a = ponderea specifică pentru suprafață

A_i = suprafața individuală a unui raion

A_n = totalul suprafeței raioanelor calificate din principiu în procesul de alocare

Rezultatul final al alocării este:

$$\sum_j GT_j = GT_2 \quad (1.13)$$

- 8)UTA Găgăuzia a fost exclusă (la nivel raional) din principiu de la alocarea transferului general, datorită statutului său special care îi dă posibilitatea să primească 100% din TVA și 50% din IVPJ colectate în interiorul limitelor sale administrative. Chișinău și Bălți, ca raioane, au fost și ele excluse din principiu datorită puternicei baze de venituri proprii și IVPF pe care o dețin și care le oferă destule venituri efective și mai ales potențiale.
- 9)Transferurile speciale pentru investiții (mijloace speciale pentru investiții – cod 332) și veniturile din privatizare utilizate pentru acoperirea diferitelor tipuri de cheltuieli în 2010 (atât de capital, cât și curente), rămân distribuite în același fel și volum ca în 2010 – efect neutru.
- 10) Un Transfer Temporar de Compensare, pentru o perioadă limitată de 3 ani, pentru a acoperi pierderile primăriilor și raioanelor "pierzătoare" potrivit următoarei scheme: 100% din diferența inițială negativă (alocarea potrivit Modelului 1 minus alocarea efectivă din 2010) în primul an; 50% din diferența inițială negativă în anul al doilea și; 25% din diferența inițială negativă în anul al treilea.

Rezultatele evaluării Modelului 1:

Pentru măsurarea rezultatelor, se utilizează următorii indicatori:

- a) Numărul "pierzătorilor" comparat cu alocarea bugetară efectivă din 2010. Distribuirea pierzătorilor după populația primăriilor și a raioanelor, după mărimea relativă a pierderilor (în raport cu alocarea bugetară din 2010) și pe raioane (numai pentru primării).

Tabel 1.1 – distribuția primăriilor ”pierzătoare” după populație

	Nr. total APL 1	Buget Total Alocare FCC&Pop& Sr - 2010 Buget Total	Buget Curent Alocare FCC&Pop &Sr - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără Ed) Alocare FCC&Pop& Sr - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total Alocare FCCmax - 2010 Buget Total	Buget Curent Alocare FCCmax - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără Ed) Alocare FCCmax - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total Alocare P*FCCna - 2010 Buget Total	Buget Curent Alocare P*FCCna - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără Ed) Alocare P*FCCna - 2010 Buget Total (fără Ed)
	Pierzători									
	896	315	315	315	312	312	312	293	293	293
Pop. sub 1500	292	112	112	112	86	86	86	86	86	86
Pop. între 1501 – 5000	519	176	176	176	197	197	197	177	177	177
Pop. între 5001 - 10000	56	22	22	22	24	24	24	25	25	25
Pop. între 10001 - 50000	29	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Pop. între 50000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 1.2 – distribuția primărilor după mărimea relativă a pierderilor în raport cu alocarea bugetară din 2010

	Buget Total Alocare FCC&Pop &Sr - 2010 Buget Total	Buget Total Alocare FCCmax - 2010 Buget Total	Buget Total Alocare P*FCCna - 2010 Buget Total	% în Total APL 1	% în Total APL 1	% în Total APL 1	Buget Total (fără Ed) Alocare FCC&Pop&Sr - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total (fără Ed) Alocare FCCmax - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total (fără Ed) Alocare P*FCCna - 2010 Buget Total (fără Ed)	% în Total APL 1	% în Total APL 1	% în Total APL 1
	Losers	Losers	Losers				Losers	Losers	Losers			
0% > Pond > -5%	171	168	161	19.08%	18.75%	17.97%	60	57	51	6.70%	6.36%	5.69%
-5% > Pond > -10%	90	91	79	10.04%	10.16%	8.82%	54	47	53	6.03%	5.25%	5.92%
-10% > Pond > -15%	31	30	32	3.46%	3.35%	3.57%	43	40	40	4.80%	4.46%	4.46%
-15% > Pond > -20%	13	14	11	1.45%	1.56%	1.23%	39	37	35	4.35%	4.13%	3.91%
-20% > Pond > -25%	2	2	3	0.22%	0.22%	0.33%	28	31	30	3.13%	3.46%	3.35%
Pond > -25%	8	7	7	0.89%	0.78%	0.78%	91	100	84	10.16%	11.16%	9.38%
Total	315	312	293	35.16%	34.82%	32.70%	315	312	293	35.16%	34.82%	32.70%

Tabel 1.3 – Primăriile ”pierzătoare” dintre orașele reședință de raion

	Total	Buget Total Alocare FCC&Pop& Sr - 2010 Buget Total	Buget Curent Alocare FCC&Pop& Sr - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără Ed) Alocare FCC&Pop&Sr - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total Alocare FCCmax - 2010 Buget Total	Buget Curent Alocare FCCmax - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără Ed) Alocare FCCmax - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total Alocare P*FCCna - 2010 Buget Total	Buget Curent Alocare P*FCCna - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără Ed) Alocare P*FCCna - 2010 Buget Total (fără Ed)
	Pierzători									
Orașe Reș. Raion	32	9	9	9	12	12	12	7	7	7

Tabel 1.4 – distribuția primărilor ”pierzătoare” pe raioane

Raion	Pierzători- Alocare pe baza FCC, Pop și Sr	Pierzători- Alocare pe baza FCCmax	Pierzători- Alocare pe baza P*FCCna	% Pierzători- Alocare pe baza FCC, Pop și Sr	% Pierzători- Alocare pe baza FCCmax	% Pierzători- Alocare pe baza P*FCCna
Chișinău	1	2	1	5.56%	11.11%	5.56%
Bălți	2	2	2	100.00%	100.00%	100.00%
Anenii Noi	10	5	7	38.46%	19.23%	26.92%
Basarabeasca	4	5	5	57.14%	71.43%	71.43%
Briceni	10	9	10	35.71%	32.14%	35.71%
Cahul	5	3	3	13.51%	8.11%	8.11%
Cantemir	9	7	8	33.33%	25.93%	29.63%
Călărași	10	16	8	35.71%	57.14%	28.57%
Căușeni	2	4	1	7.41%	14.81%	3.70%
UTA Găgăuzia	6	4	6	23.08%	15.38%	23.08%
Cimișlia	14	14	15	60.87%	60.87%	65.22%
Criuleni	4	5	4	16.00%	20.00%	16.00%
Donduseni	11	8	10	50.00%	36.36%	45.45%
Drochia	4	2	4	14.29%	7.14%	14.29%
Dubăsari	7	7	7	63.64%	63.64%	63.64%
Edineț	15	8	13	46.88%	25.00%	40.63%
Fălești	10	12	9	30.30%	36.36%	27.27%
Florești	2	2	2	5.00%	5.00%	5.00%
Glodeni	10	10	11	52.63%	52.63%	57.89%
Hîncești	21	22	21	53.85%	56.41%	53.85%
Ialoveni	8	10	8	32.00%	40.00%	32.00%
Leova	12	10	10	48.00%	40.00%	40.00%

Nisporeni	9	10	8	39.13%	43.48%	34.78%
Ocnița	11	11	12	52.38%	52.38%	57.14%
Orhei	15	18	12	39.47%	47.37%	31.58%
Rezina	6	7	4	24.00%	28.00%	16.00%
Rișcani	6	3	4	21.43%	10.71%	14.29%
Sîngerei	6	7	5	23.08%	26.92%	19.23%
Soroca	6	5	6	17.14%	14.29%	17.14%
Streșeni	10	13	7	37.04%	48.15%	25.93%
Șoldănești	12	13	9	52.17%	56.52%	39.13%
Ștefan Vodă	12	12	15	52.17%	52.17%	65.22%
Taraclia	4	4	4	26.67%	26.67%	26.67%
Telenești	27	28	27	87.10%	90.32%	87.10%
Ungheni	14	14	15	42.42%	42.42%	45.45%

Tabel 1.5 – distribuția raioanelor ”pierzătoare” după populație

		Buget Total Alocare	Buget Curent Alocare	Buget Total (fără Ed) Alocare	Buget Total Alocare	Buget Curent Alocare	Buget Total (fără Ed) Alocare
		GT Pop - 2010 Buget Total	GT Pop - 2010 Buget Curent	GT Pop - 2010 Buget Total (fără Ed)	GT Pop&Sr - 2010 Buget Total	GT Pop&Sr - 2010 Buget Curent	GT Pop&Sr - 2010 Buget Total (fără Ed)
	Număr	Pierzători					
	APL 2						
Populație sub 50000	7	4	4	4	2	2	2
Populație între: 50001 – 100000	21	6	6	6	6	7	6
Populație peste 100000	7	1	1	2	1	2	2
Total	35	11	11	12	9	11	10

Tabel 1.6 – distribuția raioanelor ”pierzătoare” după mărimea relativă a pierderilor în raport de alocarea bugetară din 2010

	Buget Total Alocare	Buget Total Alocare	% din Număr Total de Raioane	% din Număr Total de Raioane
	GT Pop - 2010 Buget Total	GT Pop&Sr - 2010 Buget Total		
	Pierzători	Pierzători		
0% > Pierdere relativă > -5%	5	0	14.29%	0.00%
-5% > Pierdere relativă > -10%	4	6	11.43%	17.14%
-10% > Pierdere relativă > -15%	2	1	5.71%	2.86%
-15% > Pierdere relativă > -20%	0	1	0.00%	2.86%
-20% > Pierdere relativă > -25%	0	0	0.00%	0.00%
Pierdere relativă > -25%	2	2	5.71%	5.71%
Total	13	10	37.14%	28.57%

În ceea ce privește numărul de ”pierzători” și mărimea relativă a pierderilor în raport de alocarea bugetară din 2010, cele mai bune rezultate sunt obținute la nivelul APL 1 de către formula de alocare a Transferului de Echilibrare (ET_1) care utilizează Capacitatea Fiscală pe Locuitor înmulțită cu un parametru independent $P \geq 1$ ($P * FCC_{na}$) ca prag național de excludere (T_e) de la procesul de echilibrare: toate primăriile cu FCC_i peste $P * FCC_{na}$ sunt excluse de la acest proces.

La nivelul al doilea al APL (consiliile raionale), cele mai bune rezultate sunt obținute de către alocarea Transferului General care utilizează formula cu 2 indicatori: populația și suprafața raionului. Valorile specifice ale parametrilor independenți și a ponderilor specifice indicatorilor sunt prezentate mai jos în tabelul 1.11, care rezumă variabilele pentru care s-au obținut cele mai bune rezultate cu acest model de simulare.

- b) Dispersia (reflectând echitatea alocării) măsurată prin: deviația standard, deviația standard relativă, raportul maxim/minim, maxim/median și median/minim:

Tabel 1.7 – indicatorii de dispersie pentru primării

	Buget Total pe Locuitor Alocare FCC&Pop&Sr	Buget Total pe Locuitor Alocare FCCmax	Buget Total pe Locuitor Alocare P*FCCna	Buget Curent pe Locuitor Alocare FCC&Pop&Sr	Buget Curent pe Locuitor Alocare FCCmax	Buget Curent pe Locuitor Alocare P*FCCna	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Alocare FCC&Pop&Sr	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Alocare FCCmax	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Alocare P*FCCna
Deviație Standard	501.02	517.01	504.35	437.63	456.97	440.73	231.32	253.14	234.09
Maxim	6,277.47	6,351.64	6,260.19	5,684.45	5,758.62	5,667.18	2,664.52	2,617.28	2,721.98
Minim	212.64	193.00	217.17	207.33	187.69	211.86	161.06	136.88	158.40
Median	1,554.47	1,539.75	1,559.27	1,452.85	1,441.67	1,473.05	441.15	464.12	449.55
Medie	1,686.03	1,696.53	1,691.26	1,571.04	1,581.54	1,576.27	478.25	488.75	483.48
Deviație Standard Relativă	0.30	0.30	0.30	0.28	0.29	0.28	0.48	0.52	0.48
Max/Min	29.52	32.91	28.83	27.42	30.68	26.75	16.54	19.12	17.18
Max/Median	4.04	4.13	4.01	3.91	3.99	3.85	6.04	5.64	6.05
Median/Min	7.31	7.98	7.18	7.01	7.68	6.95	2.74	3.39	2.84

Tabel 1.8 – indicatorii de dispersie pentru raioane

	Buget Total pe Locuitor Alocare GT Pop	Buget Curent pe Locuitor Alocare GT Pop	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Alocare GT Pop	Buget Total pe Locuitor Alocare GT Pop&Sr	Buget Curent pe Locuitor Alocare GT Pop&Sr	Buget Total pe Locuitor (fără Ed) Alocare GT Pop&Sr
Deviație Standard	396.94	367.63	154.24	397.08	368.82	156.38
Maxim	2,394.60	2,292.95	1,166.12	2,394.60	2,292.95	1,166.12
Minim	336.45	371.80	207.89	352.95	388.30	190.67
Median	554.03	563.06	390.30	559.89	568.91	397.84
Medie	650.58	661.00	413.30	652.93	660.24	415.65
Deviație Standard Relativă	61.01%	55.62%	37.32%	60.82%	55.86%	37.62%
Max/Min	7.12	6.17	5.61	6.78	5.91	6.12
Max/Median	4.32	4.07	2.99	4.28	4.03	2.93
Median/Min	1.65	1.51	1.88	1.59	1.47	2.09

Așa cum s-a menționat în textul principal al raportului (paragraful 5.6 – Concluzii), acest model nu obține rezultate semnificative în reducerea disparităților (deci o echitate alocativă mare): valori scăzute pentru Deviația Standard și pentru Deviația Standard Relativă. Rezultatele obținute de cele 3 formule de alocare a Transferului de Echilibrare la nivelul APL 1 și a celor 2 formule de alocare a Transferului General la nivelul APL 2, sunt aproape identice.

- c) Câțiva indicatori specifici care să măsoare autonomia financiară: ponderea veniturilor proprii în total venituri; ponderea veniturilor autonome (veniturile proprii + veniturile din partajarea IVPF) în total venituri; ponderea veniturilor cu destinație generală în total venituri (veniturile proprii + veniturile din partajarea IVPF + veniturile din transferurile de echilibrare/general) în total venituri. Pentru acest model de simulare, valorile indicatorilor menționați sunt:

Tabel 1.9 – indicatori de autonomie financiară

Administrația Publică Locală	Ponderea Veniturilor Proprii 2010	Ponderea Veniturilor Autonome 2010	Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală 2010	Ponderea Veniturilor Proprii Model 1	Ponderea Veniturilor Autonome Model 1	Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală Model 1
Raioane	4.98%	4.98%	4.98%	12.54%	31.92%	31.92%
Primăriile	2.76%	2.76%	2.76%	9.82%	14.63%	20.44%

Acest model oferă o creștere semnificativă a autonomiei financiare, care ar trebui corelată cu stimulentele implicite generate de noul sistem de transferuri, orientat către venituri, de a îmbunătăți colectarea veniturilor proprii, de a consolida baza fiscală a impozitelor locale și de a dezvolta economia locală.

d) Costul alternativei/Modelul 1 – volumul Transferului Temporar de Compensare:

Tabel 1.10 – volumul Transferului Temporar de Compensare, calculat pentru diverse formule de alocare a Transferului de Echilibrare/General:

	APL 1 Alocare: P*FCCna, Populație și Suprafață	APL 1 Alocare: FCCmax	APL 1 Alocare: P*FCCna	APL 2 Alocare: Populație	APL 2 Alocare: Populație și Suprafață
Volumul Transferului Temporar de Compensare APL 1	83,755,256.36	91,428,839.58	84,434,845.91		
Volumul Transferului Temporar de Compensare APL 1				60,320,043.45	63,997,528.10
Totalul Volumului Transferului Temporar de Compensare APL 1	252,131,774.66				

Volumul total al Transferului Temporar de Compensare pentru o perioadă de trei ani este între 252 131 775 MDL și 271 996 143 MDL, ceea ce reprezintă 3,43% respectiv 3,7% din totalul anual al veniturilor APL.

Rezultatele de mai sus sunt cele mai bune care pot fi obținute conform ipotezelor din acest model. Valorile parametrilor și a formulelor, pe baza cărora s-au obținut aceste rezultate, sunt prezentate în tabelul următor și pot fi găsite în fișierul EXCEL care simulează Modelul 1.

Tabel 1.11 – Principalele variabile și parametri independenți

Parametri	Valori
Cotele de Partajare pe baza ariei de colectare a IVPF	
Cota de Partajare pentru Chișinău și Bălți	50%
Cota de Partajare pentru Consiliile Raionale	30 %
Cota de Partajare pentru Orașele Reședință de Raion	20%
Cota de Partajare pentru restul APL 1	70%
Parametri Independenți	
Parametru de Distribuție a FDF - Dp	75%
Parametru de Prag – P	1.6
Ponderile indicatorilor utilizați pentru alocarea ET₁ la nivelul APL 1 (primăriei) – Formula 3	
Ponderea Capacității Fiscale pe Locuitor (FCC)	80%
Ponderea Populației	10%
Ponderea Suprafeței	10%
Ponderile indicatorilor utilizați pentru alocarea GT₂ la nivelul APL 2 (raioane) – Formula 2	
Ponderea Populației	60%
Ponderea Suprafeței	40%

Caracteristicile Modelului 2:

1) Învățământul primar, secundar, vocațional și extra-școlar va fi finanțat printr-un transfer condiționat, potrivit programului pilot implementat de Ministerul Educației – valoarea sa aproximativă este de 3,225,776 mii MDL, la nivelul cheltuielilor efective din 2010 (execuție în numerar și care include venituri proprii ale sistemului educațional din anumite tarife). Învățământul primar, secundar, vocațional și extra-școlar va fi încredințat nivelului doi al administrației publice locale – consiliile raionale vor fi uicii beneficiari ai transferului condiționat. Învățământul pre-școlar rămâne o funcție proprie a primului nivel de administrație publică locală (primăriei) și va fi finanțat din transferul de echilibrare/general. În aceste condiții transferul general din 2010 - 4,286,442 mii MDL, va fi utilizat pentru a crea un transfer condiționat pentru finanțarea învățământului primar, secundar, vocațional și extra-școlar la nivelul APL 2 în valoare de 3,225,776 mii MDL, iar restul se va alătura Fondului de Distribuire pe bază de Formulă (FDF) pentru acoperirea transferului general/echilibrare (G/ET) destinat APL 1 – pentru acea parte care trebuie să finanțeze învățământul pre-școlar (GT_1). Asemănător cu Model 1, Impozitul pe Venit al Persoanelor Fizice Personal (IVPF) va fi utilizat exclusiv pentru finanțarea funcțiilor proprii ale administrației publice locale sub forma partajării pe baza ariei de colectare și sub forma sistemului de transferuri de echilibrare/generale.

$$EdErT_2 = 2010 GT - 2010 PsEdExp \quad (2.1)$$

$$GT_1 = 2010 PsEdExp \quad (2.2)$$

Unde:

$EdErT_2$ = transfer condiționat pentru finanțarea învățământului primar, secundar, vocațional și extra-școlar

2010 GT = transferul general alocat în 2010 administrației publice locale din bugetul de stat

2010 PsEdExp = cheltuielile din 2010 pentru învățământul pre-școlar

GT_1 = componenta de transfer general pentru APL 1, destinată finanțării învățământului pre-școlar

- 2) Cote specifice de partajare pe baza ariei de colectare a IVPF vor fi testate, potrivit schemei următoare:
- Chișinău and Bălți – o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative;
 - Consiliile Raionale - o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative;
 - Orașele Reședință de Raion – o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative;
 - Restul APL-urilor de nivel 1 (primăriei) – o cotă specifică de partajare a IVPF-ului total colectat în interiorul limitelor lor administrative.

Cota partajată specifică orașelor Chișinău și Bălți va fi suma cotelor de partajare specifice ale Consiliilor Raionale și ale Orașelor Reședință de Raion, deoarece aceste două mari unități administrativ teritoriale joacă un dublu rol, ca administrații locale de nivel 1 și 2 simultan. IVPF ne-alocat prin partajarea pe baza ariei de colectare, împreună cu IVPJ (sub-capitolele: 111.20, 111.21, 111.22) utilizat în 2010 de sistemul de transferuri către APL, vor forma Fondul de Distribuire pe baza de Formulă (FDF), din care o parte va fi utilizat pentru Transferul de Echilibrare dedicat APL 1, iar cealaltă parte va fi utilizat pentru Transferul General, dedicat APL2. Normal, administrația centrală va putea suplimenta resursele alocate FDF (din TVA, IVPJ sau accize), dar această posibilitate este strict limitată de primul principiu al acestui raport: menținerea, pe perioada procesului de reformă, a anvelopei financiare alocate administrației locale.

3) Nevoile financiare specifice ale celor niveluri de administrație publică locală au fost estimate separat, pe baza funcțiilor ce le aveau de realizat în 2010 reflectate în alocațiile bugetare specifice din acel an și după partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF. Pentru aceasta s-a stabilit un parametru de distribuire independent (D_p) pentru a aloca Fondul de Distribuire pe baza de Formulă (FDF) între primul și al doilea nivel de administrație publică locală. Valoarea acestui parametru de distribuire este fixat și în funcție de diferitele posibilități de a colecta venituri proprii prin sistemul de impozite și taxe locale al celor două niveluri de administrație publică locală. Este evident că nivelului 1 al APL îi revin cele mai multe și cele mai productive impozite și taxe locale, deci consiliile raionale au posibilități foarte limitate de a crește veniturile proprii. În această situație, singurele surse financiare importante pentru consiliile raionale de a-și finanța funcțiile proprii sunt veniturile din partajarea după aria de colectare a IVPF și veniturile din Transferul General.

La nivelul APL 1 va fi adăugat transferul general necesar finanțării învățământului preșcolar (GT_1) cu o valoare de aproximativ 1,197,000 mii MDL (cheltuielile efective cu acest tip de educație în 2010), acoperit din transferul general alocat în 2010 – vezi pct. 1) formulele 2.1. și 2.2. Astfel:

$$ET_1 = (100\% - D_p) * FDF \quad (2.3)$$

$$GT_2 = D_p * FDF \quad (2.4)$$

$$G/ET = ET_1 + GT_1 \quad (2.5)$$

Unde:

ET_1 = Transfer de Echilibrare pentru APL 1 - primării

GT_2 = Transfer General pentru APL 2- raioane

D_p = Parametru de Distribuire Independent a FDF între APL 1 și APL 2

G/ET = totalul transferului general și de echilibrare destinat APL 1

GT_1 = componenta de transfer general pentru APL 1, destinată finanțării învățământului pre-școlar

4) Datorită actualei distribuții teritoriale a IVPF și a rolului dublu jucat de Chișinău și Bălți, aceste două orașe NU SE CALIFICĂ din principiu pentru procesul de echilibrare de la nivelul 1 al administrației publice locale. Alt argument este că baza de venituri proprii este foarte dezvoltată în aceste două orașe, deci ele au destule resurse efective și mai ales potențiale de a-și crește veniturile în viitor.

Pe de altă parte orașele Chișinău și Bălți SE CALIFICĂ să primească alocări pentru învățământul pre-școlar din transferul GT_1 .

5) Normal, dacă administrația centrală decide să suplimenteze resursele pentru Fondul de Distribuire pe baza de Formulă (FDF), pentru a fi alocate celor două niveluri de administrație publică locală, pot fi folosite resurse din TVA și IVPJ. Orice creștere a resurselor alocate FDF îmbunătățește substanțial și performanțele sistemului de transferuri de echilibrare/generale, dar o astfel de decizie este limitată de principiul prezervării la nivel macro-economic a anvelopei financiare dedicate finanțării administrației publice locale.

6) La nivelul întâi al administrației publice locale transferul general/echilibrare (G/ET) este alocat potrivit următorilor indicatori: populația sub vârstă de 7 ani; Capacitatea Fiscală pe Locuitor (FCC) (calculată pe baza veniturilor din partajarea pe baza ariei de colectare a IVPF); și suprafața. Alocarea potrivit capacității fiscale (FCC) este INVERS PROPORȚIONALĂ (vezi explicațiile anterioare), iar alocarea pe baza indicatorilor populația sub vârstă de 7 ani și suprafață este DIRECT PROPORȚIONALĂ (vezi explicațiile anterioare).

Pentru G/ET distribuirea va fi realizată potrivit formulei următoare:

$$G/ET_i = G/ET * \{W_p^k * (P_i^k / P_n^k) + W_{FCC} * [(P * FCC_{na} - FCC_i) / FCC_{na}] / \sum_i [(FCC_{na} - FCC_i) / FCC_{na}] + W_a * (A_i / A_n)\} \quad (2.6)$$

$$W_p^k + W_{FCC} + W_a = 100\% \quad (2.7)$$

Unde:

G/ET_i = transferul general/echilibrare individual al unei anumite primării

G/ET = totalul transferului general și de echilibrare destinat APL 1

FCC_{na} = media națională a Capacității Fiscale pe Locuitor, calculată potrivit regulei de mai sus

FCC_i = Capacitatea Fiscală pe Locuitor individuală a unei anumite primării

P = parametru independent, $P > 1$

W_p^k = ponderea specifică a indicatorului populație sub vârsta de 7 ani

P_i^k = populația sub vârsta de 7 ani dintr-o anumită primărie

P_n^k = total populației sub vârsta de 7 ani

W_a = ponderea specifică pentru suprafață

A_i = suprafața individuală a unei primării

A_n = totalul suprafeței primăriilor calificate din principiu în procesul de echilibrare

Rezultatul final al alocării este:

$$\sum_i G/ET_i = G/ET \quad (2.8)$$

7) Alocarea Transferului General (GT_2) pentru consiliile raionale este realizat în 2 alternative:

- Direct proporțional cu ponderea populației fiecărui raion în totalul populației raioanelor calificate din principiu pentru procesul de alocare;
- Direct proporțional cu populația și cu suprafața fiecărui raion în totalul populației și a suprafeței raioanelor calificate din principiu pentru procesul de alocare. Formulele sunt următoarele:

$$GT_j = GT_2 * (W_p * P_j / P_n) \quad (2.9)$$

$$W_p = 100\% \quad (2.10)$$

and

$$GT_j = GT_2 * [(W_p * P_j / P_n) + (W_a * A_j / A_n)] \quad (2.11)$$

$$W_p + W_a = 100\% \quad (2.12)$$

Unde:

GT_j = transfer general individual al unui anumit raion

GT_2 = totalul transferului general pentru APL2 - raioane

W_p = ponderea specifică pentru populație

P_i = populația unui anumit raion

P_n = totalul populației raioanelor calificate din principiu pentru procesul de alocare

W_a = ponderea specifică pentru suprafață

A_i = suprafața individuală a unui raion

A_n = totalul suprafeței raioanelor calificate din principiu în procesul de alocare

Rezultatul final al alocării este:

$$\sum_j GT_j = GT_2 \quad (2.13)$$

8) UTA Găgăuzia a fost exclusă (la nivel raional) din principiu de la alocarea transferului general, datorită statutului său special care îi dă posibilitatea să primească 100% din TVA și 50% din IVPJ colectate în interiorul limitelor sale administrative. Chișinău și Bălți, ca raioane, au fost și ele excluse de la alocarea transferului general (GT_2), datorită puternicei baze de venituri proprii și IVPF pe care o dețin și care le oferă destule venituri efective și mai ales potențiale.

9) Transferurile speciale pentru investiții (mijloace speciale pentru investiții – cod 332) și veniturile din privatizare utilizate pentru acoperirea diferitelor tipuri de cheltuieli în 2010 (atât de capital, cât și curente), rămân distribuite în același fel și volum ca în 2010 – efect neutru.

10) Un Transfer Temporar de Compensare, pentru o perioadă limitată de 3 ani, pentru a acoperi pierderile primăriilor și raioanelor "pierzătoare" potrivit următoarei scheme: 100% din diferența inițială negativă (alocarea potrivit Modelului 1 minus alocarea efectivă din 2010) în primul an; 50% din diferența inițială negativă în anul al doilea și; 25% din diferența inițială negativă în anul al treilea.

Rezultatele evaluării Modelului 2:

Pentru măsurarea rezultatelor, se utilizează următorii indicatori:

- a) Numărul "pierzătorilor" comparat cu alocarea bugetară efectivă din 2010. Distribuția pierzătorilor după populația primăriilor și a raioanelor, după mărimea relativă a pierderilor (în raport cu alocarea bugetară din 2010) și pe raioane (numai pentru primării).

Tabel 2.1 – primăriile "pierzătoare" distribuite după populație

Categoriile de Primării	Total Primării	Buget Total (fără Ed) - 2010 Buget Total (fără Ed)	Procent
		Pierzători	
	893	265	29.68%
Populație sub 1500 locuitori	292	65	22.26%
Populație între 1501 – 5000 locuitori	517	170	32.88%
Populație între 5001 – 10000 locuitori	56	25	44.64%
Populație între 10001 – 50000 locuitori	28	5	17.86%
Populație peste 50000 locuitori	0	0	0%

Tabel 2.2 – primăriile "pierzătoare" distribuite după mărimea relativă a pierderilor în raport cu alocarea bugetară din 2010

	[Buget Total (fără Ed) - 2010 Buget Total (fără Ed)]/ 2010 Buget Total (fără Ed)	% din Total Primării
	Pierzători	
0% > Pierdere relativă > -5%	56	6.27%
-5% > Pierdere relativă > -10%	32	3.58%
-10% > Pierdere relativă > -15%	36	4.03%
-15% > Pierdere relativă > -20%	37	4.14%
-20% > Pierdere relativă > -25%	24	2.69%
Pierdere relativă > -25%	80	8.96%
Total	265	29.68%

Tabel 2.3 – primăriile "pierzătoare" printre orașele reședință de raion

Total	Buget Total (fără Ed) - 2010 Buget Total (fără Ed)	Procent
	Pierzători	
32	8	25.00%

Tabel 2.4 – primăriile ”pierzătoare” distribuite pe raioane

Raion	Număr de primării ”pierzătoare”	Procent din totalul primăriilor raionului
Chișinău	1	5.56%
Bălți	2	100.00%
Anenii Noi	7	26.92%
Basarabeasca	3	42.86%
Briceni	6	21.43%
Cahul	3	8.11%
Cantemir	5	18.52%
Călărași	13	46.43%
Căușeni	2	7.41%
UTA Găgăuzia	4	15.38%
Cimișlia	10	43.48%
Criuleni	4	16.00%
Dondușeni	6	27.27%
Drochia	2	7.14%
Dubăsari	7	63.64%
Edineț	7	21.88%
Fălești	10	30.30%
Florești	2	5.00%
Glodeni	9	47.37%
Hîncești	21	53.85%
Ialoveni	10	40.00%
Leova	6	24.00%
Nisporeni	8	34.78%

Ocnița	10	47.62%
Orhei	13	34.21%
Rezina	5	20.00%
Rișcani	3	10.71%
Sîngerei	6	23.08%
Soroca	5	14.29%
Streșeni	12	44.44%
Șoldănești	8	34.78%
Ștefan Vodă	12	52.17%
Taraclia	4	26.67%
Telenești	27	87.10%
Ungheni	12	36.36%

Tabel 2.5 – raioanele "pierzătoare" distribuite după populație

	Număr de Raioane	Buget Total (fără Ed) Alocare GT Pop - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total (fără Ed) Alocare GT Pop&Sr - 2010 Buget Total (fără Ed)	Procente	
		Pierzători	Pierzători		
Populație sub 50000 locuitori	7	4	2	57.14%	28.57%
Populație între 50001 – 100000 locuitori	21	6	6	28.57%	28.57%
Populație peste 100000 locuitori	7	4	4	57.14%	57.14%
Total	35	14	12	40.00%	34.29%

Tabel 2.6 – raioanele ”pierzătoare” distribuite după mărimea relativă a pierderii în raport de alocarea bugetară din 2010

	Buget Total (fără Ed) Alocare GT Pop - 2010 Buget Total (fără Ed)	Buget Total (fără Ed) Alocare GT Pop&Sr - 2010 Buget Total (fără Ed)	Procent din total raioane	Procent din total raioane
	Pierzători	Pierzători		
0% > Pierdere relativă > -5%	5	0	14.29%	0.00%
-5% > Pierdere relativă > -10%	1	4	2.86%	11.43%
-10% > Pierdere relativă > -15%	1	2	2.86%	5.71%
-15% > Pierdere relativă > -20%	5	2	14.29%	5.71%
-20% > Pierdere relativă > -25%	0	1	0.00%	2.86%
Pierdere relativă > -25%	2	3	5.71%	8.57%
Total	14	12	40.00%	34.29%

În acest model la nivelul întâi al administrației publice locale (primării) este utilizată numai o formulă de alocare a transferului general (pentru finanțarea învățământului pre-școlar) și de echilibrare, indicatorii principali fiind: populația cu vârsta sub 7 ani, capacitatea fiscală pe locuitor (utilizată sub forma $P \cdot FCC_{na}$) și suprafața primăriilor. Rezultatele sunt cu puțin mai bune decât în cazul Modelului 1.

La nivelul al doilea al APL (consiliile raionale), cele mai bune rezultate sunt obținute de către alocarea Transferului General care utilizează formula cu 2 indicatori: populația și suprafața raionului. Valorile specifice ale parametrilor independenți și a ponderilor specifice indicatorilor sunt prezentate mai jos în tabelul 2.11, care rezumă variabilele pentru care s-au obținut cele mai bune rezultate cu acest model de simulare.

- b) Dispersia (reflectând echitatea alocării) măsurată prin: deviația standard, deviația standard relativă, raportul maxim/minim, maxim/median și median/minim:

Tabel 2.7 – dispersia pentru primării

Indicatori Dispersie	Buget Total fără Educație pe Locuitor
Deviația Standard	255.42
Maxim	2,706.87
Minim	151.99
Median	461.87
Medie	507.30
Deviația Standard Relativă	50.35%
Max/Min	17.81
Max/Median	5.86
Median/Min	3.04

Tabel 2.8 – dispersia pentru raioane

	Buget Total pe Locuitor Alocare GT Pop	Buget Curent pe Locuitor Alocare GT Pop	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Alocare GT Pop	Buget Total pe Locuitor Alocare GT Pop&Sr	Buget Curent pe Locuitor Alocare GT Pop&Sr	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Alocare GT Pop&Sr
Deviație Standard	220.96	194.08	154.24	230.43	198.60	156.67
Maxim	2,471.73	2,370.08	1,166.12	2,471.73	2,370.08	1,166.12
Minim	1,130.67	1,183.30	207.89	1,105.67	1,158.30	194.61
Median	1,411.97	1,407.58	390.30	1,382.51	1,417.72	396.49
Medie	1,425.35	1,437.80	413.30	1,430.68	1,437.99	416.60
Deviație Standard Relativă	15.50%	13.50%	37.32%	16.11%	13.81%	37.61%
Max/Min	2.19	2.00	5.61	2.24	2.05	5.99
Max/Median	1.75	1.68	2.99	1.79	1.67	2.94
Median/Min	1.25	1.19	1.88	1.25	1.22	2.04

Așa cum s-a menționat în textul principal al raportului (paragraful 5.6 – Concluzii), acest model nu obține rezultate semnificative în reducerea disparităților (deci o echitate alocativă mare): valori scăzute pentru Deviația Standard și pentru Deviația Standard Relativă. Rezultatele obținute de formula de alocare a Transferului de General/Echilibrare la nivelul APL 1 și a celor 2 formule de alocare a Transferului General la nivelul APL 2, sunt aproape identice.

- c) Câțiva indicatori specifici care să măsoare autonomia financiară: ponderea veniturilor proprii în total venituri; ponderea veniturilor autonome (veniturile proprii + veniturile din partajarea IVPF) în total venituri; ponderea veniturilor cu destinație generală în total venituri (veniturile proprii + veniturile din partajarea IVPF + veniturile din transferurile de echilibrare/general) în total venituri. Pentru acest model de simulare, valorile indicatorilor menționați sunt:

Tabel 2.9 – indicatori de autonomie financiară

Administrația Publică Locală	Ponderea Veniturilor Proprii 2010	Ponderea Veniturilor Autonome 2010	Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală 2010	Ponderea Veniturilor Proprii Model 2	Ponderea Veniturilor Autonome Model 2	Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală Model 2
APL 2	4.98%	4.98%	4.98%	7.81%	19.89%	33.02%
APL 1	2.76%	2.76%	2.76%	19.62%	29.24%	41.79%

Acest model oferă o creștere semnificativă a autonomiei financiare, care ar trebui corelată cu stimulentele implicite generate de noul sistem de transferuri, orientat către venituri, de a îmbunătăți colectarea veniturilor proprii, de a consolida baza fiscală a impozitelor locale și de a dezvolta economia locală. Totuși aceste rezultate trebuie interpretate corect deoarece schimbarea structurii funcțiilor administrației publice locale și includerea acestor schimbări în modul de simulare – ca în cazul prezent – schimbă volumul bugetelor totale și modifică artificial (crește) valoarea indicatorilor din tabelul de mai sus.

- d) Costul alternativei/Modelul 1 – volumul Transferului Temporar de Compensare:

Tabel 2.10 – volumul Transferului Temporar de Compensare, calculat pentru diverse formule de alocare a Transferului de Echilibrare/General

	Alocare la nivel APL 1: P*FCCna și suprafața		Alocarea la nivel APL 2: Populația	Alocarea la nivel APL 2I: Populația și Suprafața
Volumul Transferului Temporar de Compensare APL 1	83,122,324.14	Volumul Transferului Temporar de Compensare APL 2	60,320,043.45	66,630,000.11
Volumul Total al Transferului Temporar de Compensare	251,024,143.28			262,066,567.45

Volumul Transferului Temporar de Compensare pentru o perioadă de 3 ani este între 251 024 143 MDL și 262 066 567 MDL, ceea ce reprezintă 3,42%, respectiv 3,57% din totalul anual al veniturilor APL.

Rezultatele de mai sus sunt cele mai bune care pot fi obținute conform ipotezelor din acest model. Valorile parametrilor și a formulelor, pe baza cărora s-au obținut aceste rezultate, sunt prezentate în tabelul următor și pot fi găsite în fișierul EXCEL care simulează Modelul 2.

Tabel 2.11 – Principalele variabile și parametri independenți

Parametri	Valori
Cotele de Partajare pe baza ariei de colectare a IVPF	
Cota de Partajare pentru Chișinău și Bălți	50%
Cota de Partajare pentru Consiliile Raionale	30 %
Cota de Partajare pentru Orașele Reședință de Raion	20%
Cota de Partajare pentru restul APL 1	70%
Parametri Independenți	
Parametru de Distribuție a FDF - Dp	75%
Parametru de Prag – P	1.2
Ponderile indicatorilor utilizați pentru alocarea ET₁ la nivelul APL 1 (primării)	
Ponderea Capacității Fiscale pe Locuitor (FCC)	18%
Ponderea Populației sub 7 ani	82%
Ponderea Suprafeței	0%
Ponderile indicatorilor utilizați pentru alocarea GT₂ la nivelul APL 2 (raioane) – Formula 2	
Ponderea Populației	60%
Ponderea Suprafeței	40%

Caracteristicile Modelului 3:

1) Învățământul pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar va fi finanțat printr-un Transfer Condiționat pe bază de formulă, conform programului pilot al Ministerului Educației. Nivelul exact al transferului condiționat este stabilit la nivelul cheltuielilor efective din bugetul anului 2010 pentru toate formele menționate – 4,452,991 mii MDL – acest nivel a fost determinat pe baza execuției în numerar și cuprinde și veniturile proprii ale sistemului educațional (de exemplu tarifele plătite de părinți pentru mesele elevilor în sistemul pre-școlar. Luând în considerare că întregul transfer către administrația publică locală a fost în 2010 de 4,286,442 mii MDL, este posibil să admitem că ACTUALUL TRANSFER GENERAL VA ACOPERI VIITORUL TRANSFER CONDIȚIONAT DESTINAT EDUCAȚIEI. Aceasta înseamnă, de asemenea, că Impozitul pe Venit al Persoanelor Fizice (IVPF) va fi utilizat exclusiv pentru finanțarea funcțiilor proprii ale administrației publice locale sub forma partajării pe bază de formulă. Pe de altă parte, pentru a păstra comparabilitatea alocărilor financiare ale acestui model cu situația efectivă din 2010, distribuția la nivel de unități administrativ teritoriale de nivel 1 sau 2, a cheltuielilor cu educația va rămâne neschimbată (deci neutră) în Modelul 3.

$$\text{EdErT}_1 = 2010 \text{ GT} \quad (3.1)$$

Unde:

EdErT₁ = Transfer Condiționat pentru finanțarea învățământului pre-școlar, primar, secundar, vocațional și extra-școlar

2010 GT = Transferul General distribuit în 2010 administrației publice locale de la bugetul de stat

2)Alocarea pentru educație este redusă cu un procent variabil (nu mai mult de 10%) și banii sunt redirecționați către transferul de echilibrare/general. Astfel:

$$S_{Ed} = Z * EdErT_1 \quad (3.2)$$

Unde:

EdErT = Transferul Condiționat pentru Educație

S_{Ed} = Economii potențiale realizate pe seama Transferului Condiționat pentru Educație

Z = rata (%) economiilor

De asemenea, se adaugă IVPJ utilizat în 2010 de către sistemul de transferuri pentru administrația publică locală (subcapitolele 111.20, 111.21, 111.22). În acest caz avem un Fond de Distribuit pe baza de Formulă format din:

$$FDF = PIT + CIT_{2010} + S_{Ed} \quad (3.3)$$

Unde:

FDF = Fondul de Distribuit pe bază de Formulă

PIT = IVPF integral (nu se distribuie nimic pe baza ariei de colectare)

CIT_{2010} = IVPJ utilizat în 2010 (subcapitolele 111.20, 111.21, 111.22)

S_{Ed} = Economii potențiale realizate pe seama Transferului Condiționat pentru Educație

3)Alocarea IVPF diferă în mod esențial față de precedentele 2 modele, chiar dacă IVPF continuă să fie utilizat exclusiv pentru finanțarea administrației publice. IVPF nu se distribuie DECÂT pe baza unei formule (algoritm). Vor fi stabilite trei praguri:

- Media națională a IVPF pe locuitor – 448.8 MDL, care va fi utilizată pentru alocare în cazul orașelor Chișinău și Bălți;
- Proporția **X (X = 37%)** din media națională a IVPF pe locuitor – 166.1 MDL, care va fi folosită pentru alocare în cazul APL 2 (consiliile raionale);
- Proporția **(100% - X = 63%)** din media națională a IVPF pe locuitor – 282.8 MDL, care va fi utilizată pentru alocare în cazul APL 1 (primăriile).

Astfel formule vor fi:

$$T_n = PIT/P_n \quad (3.4)$$

$$T_{LG2} = X * T_n \quad (3.5)$$

$$T_{LG1} = (100\% - X) * T_n \quad (3.6)$$

Unde:

T_n = Pragul Național pentru alocarea IVPF

T_{LG2} = Pragul Raional pentru alocarea IVPF

T_{LG1} = Pragul Local (primărie) pentru alocarea IVPF

PIT = Totalul Impozitului pe Venit Persoane Fizice colectat

P_n = Populația totală a Republicii Moldova

X = Parametru calculat în funcție de responsabilitățile specifice încredințate celor două niveluri de administrație locală

Valoarea parametrului X a fost stabilită la 37% pe baza evaluării actualelor funcții/responsabilități încredințate celor două niveluri de administrație publică locală.

4)Algoritmul de alocare este următorul:

- a) Pentru orașele Chișinău, Bălți și primul nivel al administrației publice locale, se compară baza individuală a IVPF cu pragul specific [$T_n = 448.8$ MDL și $T_{LG1} = T_n \cdot (100\% - X) = 282.8$ MDL]. Dacă baza individuală (a unei primării) a IVPF este mai mare (PESTE pragul specific), primăria respectivă va primi un transfer egal cu numărul de locuitori înmulțit cu pragul specific (T_n pentru Chișinău și Bălți, T_{LG1} pentru celelalte primării), PLUS un bonus (definit prin parametru Y) din diferența pozitivă, iar ceea ce rămâne va fi utilizat pentru alocare în cazul primăriilor cu o bază individuală a IVPF sub pragul specific.

Dacă baza individuală (a unei primării) este mai mică (SUB pragul specific), aceasta va primi un transfer egal cu numărul de locuitori înmulțit cu pragul specific (T_n pentru Chișinău și Bălți, T_{LG1} pentru celelalte primării).

- i. Chișinău și Bălți:

$$\text{Dacă } PIT_i > T_n \rightarrow GT_i = T_n \cdot P_i + Y \cdot (PIT_i - T_n \cdot P_i) \quad (3.7)$$

$$\text{Dacă } PIT_i < T_n \rightarrow GT_i = T_n \cdot P_i \quad (3.8)$$

- ii. Restul administrațiilor din APL 1 – primării

$$\text{Dacă } PIT_i > T_{LG1} \rightarrow GT_i = T_{LG1} \cdot P_i + Y \cdot (PIT_i - T_{LG1} \cdot P_i) \quad (3.9)$$

sau

$$\text{Dacă } PIT_i > (100\% - X)T_n \rightarrow GT_i = (100\% - X)T_n \cdot P_i + Y \cdot [PIT_i - (100\% - X)T_n \cdot P_i] \quad (3.10)$$

$$\text{Dacă } PIT_i < T_{LG1} \rightarrow GT_i = T_{LG1} \cdot P_i \quad (3.11)$$

sau

$$\text{Dacă } PIT_i < (100\% - X)T_n \rightarrow GT_i = (100\% - X)T_n \cdot P_i \quad (3.12)$$

Unde:

PTI_i = baza IVPF (totalul IVPF colectat în interiorul limitelor administrative ale unei primării)

GT_i = alocarea individuală (primărie) a transferului general

T_n = Pragul Național pentru alocarea IVPF

T_{LG1} = Pragul Local (primărie) pentru alocarea IVPF

X = Parametru calculat în funcție de responsabilitățile specifice încredințate celor două niveluri de administrație locală

- b) Consiliile Raionale vor primi un transfer individual egal cu pragul specific ($T_{LG2} = X \cdot T_n = 166.1$ MDL) înmulțit cu populația raionului.

Formula va fi:

$$GT_j = T_{LG2} \cdot P_j \quad (3.13)$$

sau

$$GT_j = X \cdot T_n \cdot P_j \quad (3.14)$$

Unde:

GT_j = alocarea individuală (raională) a transferului general

T_n = Pragul Național pentru alocarea IVPF

T_{LG2} = Pragul Raional pentru alocarea IVPF

X = Parametru calculat în funcție de responsabilitățile specifice încredințate celor două niveluri de administrație locală

În final rezultatele alocării vor fi:

$$\sum_i GT_i + \sum_j GT_j > PIT \quad (3.15)$$

$$\sum_i GT_i + \sum_j GT_j \leq DPF \quad (3.16)$$

5) Transferurile speciale pentru investiții (mijloace speciale pentru investiții – cod 332) și veniturile din privatizare utilizate pentru acoperirea diferitelor tipuri de cheltuieli în 2010 (atât de capital, cât și curente), rămân distribuite în același fel și volum ca în 2010 – efect neutru.

6) Un Transfer Temporar de Compensare, pentru o perioadă limitată de 3 ani, pentru a acoperi "pierzătorii" potrivit următoarei scheme: 100% din diferența inițială negativă (alocarea potrivit Modelului 1 minus alocarea efectivă din 2010) în primul an; 50% din diferența inițială negativă în anul al doilea și; 25% din diferența inițială negativă în anul al treilea.

Rezultatul evaluării Modelului 3:

Pentru măsurarea rezultatelor, se utilizează următorii indicatori:

- Numărul "pierzătorilor" comparat cu alocarea bugetară efectivă din 2010. Distribuția pierzătorilor după populația primăriilor și a raioanelor, după mărimea relativă a pierderilor (în raport cu alocarea bugetară din 2010) și pe raioane (numai pentru primării).

Tabel 3.1 – primăriile "pierzătoare" distribuite după populație

	Număr Total de Primării	Buget Total Model 3 - 2010 Buget Total	Buget Curent Model 3 - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără ED) Model 3 - 2010 Buget Total (fără Ed)	Procent din categoria respectivă
	Pierzători				
Total	896	172	172	172	19.20%
Populație sub 1500 locuitori	293	114	114	114	38.91%
Populație între 1501 – 5000 locuitori	519	54	54	54	10.40%
Populație între 5001 – 10000 locuitori	56	4	4	4	7.14%
Populație între 10001 – 50000 locuitori	28	0	0	0	0.00%
Populație peste 50000 locuitori	0	0	0	0	

Table 3.2 – distribuția primărilor ”pierzătoare” după mărimea relativă a pierderilor în raport de alocarea bugetară din 2010

	[Buget Total (fără Ed) - 2010 Buget Total (fără Ed)]/2010 Buget Total (fără Ed)	Procent din numărul total de primării
Pierzători		
0% > Pierdere relativă > -5%	31	3.46%
-5% > Pierdere relativă > -10%	31	3.46%
-10% > Pierdere relativă > -15%	28	3.13%
-15% > Pierdere relativă > -20%	23	2.57%
-20% > Pierdere relativă > -25%	17	1.90%
Pierdere relativă > -25%	42	4.69%
Total	172	19.20%

Tabel 3.3 – distribuția primărilor ”pierzătoare” pe raioane

Raion	Număr de primării pierzătoare	Procent în totalul primăriilor din raion
Chișinău	0	0.00%
Bălți	1	50.00%
Anenii Noi	6	23.08%
Basarabeasca	3	42.86%
Briceni	3	10.71%
Cahul	4	10.81%
Cantemir	2	7.41%
Călărași	6	21.43%
Căușeni	2	7.41%
UTA Găgăuzia	1	3.85%
Cimișlia	9	39.13%

Criuleni	2	8.00%
Dondușeni	7	31.82%
Drochia	3	10.71%
Dubăsari	6	54.55%
Edineț	4	12.50%
Fălești	2	6.06%
Florești	2	5.00%
Glodeni	4	21.05%
Hîncești	13	33.33%
Ialoveni	2	8.00%
Leova	8	32.00%
Nisporeni	3	13.04%
Ocnița	4	19.05%
Orhei	5	13.16%
Rezina	6	24.00%
Rișcani	3	10.71%
Sîngerei	3	11.54%
Soroca	5	14.29%
Streșeni	5	18.52%
Șoldănești	11	47.83%
Ștefan Vodă	4	17.39%
Taraclia	2	13.33%
Telenești	20	64.52%
Ungheni	9	27.27%

Tabel 3.4 – primăriile ”pierzătoare” printre Orașele Reședință de Raion

	Număr Total	Buget Total Model 3 - 2010 Buget Total	Buget Curent Model 3 - 2010 Buget Curent	Buget Total (fără ED) Model 3 - 2010 Buget Total (fără Ed)
	Pierzători			
Orașe Reședință de Raion	32	0	0	0

Table 3.5 – distribuția raioanelor ”pierzătoare” după populație

	Număr de Raioane	Pierzători	Procent
Populație sub 50000 locuitori	7	7	100.00%
Populație între 50001 – 100000 locuitori	21	21	100.00%
Populație peste 100000 locuitori	7	4	57.14%
Total	35	32	91.43%

Table 3.6 – distribuția raioanelor ”pierzătoare” după mărimea relativă a pierderilor în raport de alocarea bugetară din 2010

	[Buget Total (fără Ed) - 2010 Buget Total (fără Ed)]/2010 Buget Total (fără Ed)	Procent din numărul total de raioane
	Pierzători	
0% > Pierdere relativă > -5%	0	0.00%
-5% > Pierdere relativă > -10%	0	0.00%
-10% > Pierdere relativă > -15%	0	0.00%
-15% > Pierdere relativă > -20%	2	5.71%
-20% > Pierdere relativă > -25%	0	0.00%
Pierdere relativă > -25%	30	85.71%
Total	32	91.43%

În acest model pentru alocarea Fondului de Distribuire pe bază de Formulă (FDF), la primul și al doilea nivel de administrație publică locală, este utilizată numai o formulă. La primul nivel al administrației publice locale (primării) rezultatele sunt cele mai bune dintre cele 3 modele, dar comparabile. La nivelul al doilea al administrației publice locale (raioane) rezultatele sunt cele mai proaste, la o diferență foarte mare în raport de celelalte 2 modele.

- b) Dispersia (reflectând echitatea alocării) măsurată prin: deviația standard, deviația standard relativă, raportul maxim/minim, maxim/median și median/minim:

Tabel 3.7 – dispersia pentru primării

	Buget Total pe Locuitor Model 3 -	Buget Curent pe Locuitor Model 3 -	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Model 3
Deviație Standard	474.21	410.27	212.14
Maxim	6,118.73	5,525.71	2,617.58
Minim	296.44	291.13	289.94
Median	1,710.56	1,613.37	514.69
Medie	1,769.05	1,654.06	561.26
Deviație Standard Relativă	26.81%	24.80%	37.80%
Max/Min	20.64	18.98	9.03
Max/Median	3.58	3.42	5.09
Median/Min	5.77	5.54	1.78

Tabel 3.8 – dispersia pentru raioane

	Buget Total pe Locuitor Model 3 -	Buget Curent pe Locuitor Model 3 -	Buget Total (fără Ed) pe Locuitor Model 3
Deviație Standard	431.21	402.02	207.72
Maxim	2,131.57	2,044.80	1,082.88
Minim	187.62	222.97	24.50
Median	350.30	358.36	188.46
Medie	468.05	478.33	234.92
Deviație Standard Relativă	92.13%	84.05%	88.42%
Max/Min	11.36	9.17	44.20
Max/Median	6.08	5.71	5.75
Median/Min	1.87	1.61	7.69

Rezultatele privind nivelul dispersiei repetă evaluarea generală din set anterior de indicatori: cele mai bune rezultate pentru APL 1 (dar comparabile cu celelalte două modele) și cele mai proaste rezultate pentru APL 2 (dat la distanță mare de rezultatele celorlalte două modele).

- c) Câțiva indicatori specifici care să măsoare autonomia financiară: ponderea veniturilor proprii în total venituri; ponderea veniturilor autonome (veniturile proprii + veniturile din partajarea IVPF) în total venituri; ponderea veniturilor cu destinație generală în total venituri (veniturile proprii + veniturile din partajarea IVPF + veniturile din transferurile de echilibrare/general) în total venituri. Pentru acest model de simulare, valorile indicatorilor menționați sunt:

Tabel 3.9 – indicatori de autonomie financiară

Administrația Publică Locală	Ponderea Veniturilor Proprii 2010	Ponderea Veniturilor Autonome 2010	Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală 2010	Ponderea Veniturilor Proprii Model 3	Ponderea Veniturilor Autonome Model 3	Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală Model 3
APL 2	4.98%	4.98%	4.98%	13.92%	13.92%	47.81%
APL 1	2.76%	2.76%	2.76%	9.06%	9.06%	26.53%

Aceste rezultate (în special indicatorul Ponderea Veniturilor cu Destinație Generală) sunt puternic influențate de către dublul rol jucat de orașele Chișinău și Bălți și de către câștigurile importante obținute de aceste orașe în urma alocării specifice Modelului 3. Rezultate mai apropiate de realitate s-ar putea obține prin analize de detaliu pe categorii de primărie și de raioane.

- e) Costul alternativei/Modelul 1 – volumul Transferului Temporar de Compensare:

Tabel 2.10 – volumul Transferului Temporar de Compensare, calculat pentru diverse formule de alocare a Transferului de Echilibrare/General

	Volumul Transferului Temporar de Compensare pentru APL1	Volumul Transferului Temporar de Compensare pentru APL2
	38,079,470.39	403,222,530.61
Volumul Total al Transferului Temporar de Compensare	772,278,501.74	

Volumul acestui transfer este important – 10,5% din veniturile totale ale anului 2010 pentru administrație publică locală – de trei ori mai mult decât în cazul celorlalte două modele.

Rezultatele de mai sus sunt cele mai bune care pot fi obținute conform ipotezelor din acest model. Valorile parametrilor și a formulelor, pe baza cărora s-au obținut aceste rezultate, sunt prezentate în tabelul următor și pot fi găsite în fișierul EXCEL care simulează Modelul 3.

Tabel 3.11 – Principali parametri independenți

Parametri	Valoare
Parametri Independenți	
Parametru X	37%
Parametru Y	35.5%
Parametru Z	0%

Anexă 2. PLANUL LEGISLATIV PROPUȘ DE MODIFICARE A SISTEMULUI FINANTELOR PUBLICE LOCALE

N	DOMENIUL DE POLITICI	ACTE LEGISLATIVE NECESAR A FI AMENDATE	DESCRIERE	PERIOADA DE REDACTARE JURIDICĂ**
<i>Prima fază 2012-2013</i>				
1.	1. Sistemul de venituri proprii. Privire de ansamblu.	Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 (Art. 1, 4, 5) și /sau o nouă Lege privind finanțele publice locale.	<p>Furnizarea unei definiții noi, a unui management financiar unic și coerent, sporind posibilitățile legale de a majora veniturile din impozite, precum și sporind motivarea autorităților locale de a colecta venituri proprii:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) O nouă abordare coerentă privind impozitele și taxele locale - acestea înseamnă că ele sunt colectate într-un capitol bugetar unic și au același tratament în proiectarea transferului; b) stabilirea unui sistem de partajare a IVPF clar și previzibil, în conformitate cu documentul de politici; c) Proiectarea unui transfer condiționat (grant condiționat), pentru finanțarea responsabilităților delegate ale administrației publice locale (în principal, a educației); d) Proiectarea unui sistem de transfer necondiționat, în conformitate cu propunerile din documentul de politică; e) Abordarea aspectelor esențiale 	1-2 luni

			administrative și de management necesare pentru o implementare eficientă a punctelor a)-d)	
2.	a) Creșterea veniturilor impozitul proprietate. din pe	Codul Fiscal al Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24.04.1997 (Art. 280, 283, 284 din Titlul VI – Impozitul pe bunurile imobiliare); Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării nr. 1303 din 24.11.2004.	În Republica Moldova există o listă mare de scutiri pentru impozitul pe proprietate (aproape 30) și doar asupra a 3 din acestea autoritățile locale au putere de decizie. Se propune limitarea scutirilor pentru grupurile social vulnerabile concomitent cu asigurarea necesităților acestora prin sistemul de stat de beneficii sociale. Spre exemplu în discuție se află următoarele prevederi ale Codului: <i>Art. 283 (1), lit. h, i, j, k, l</i> . De asemenea, prevederile din <i>Art. 283 (4), lit. b (păduri), d și e</i> ar putea constitui subiect al discuțiilor. Acestea ar putea fi eliminate din lista de scutiri, sau asupra lor autoritățile locale ar putea decide cu privire la înlesniri, în schimbul includerii grupurilor date în lista de scutiri. Sunt necesare activități suplimentare privind reevaluarea bunurilor imobile (a proprietății imobiliare) și dezvoltarea bazei de date a Cadastrului - aceasta ar constitui baza veniturilor din proprietatea imobiliară. Acest lucru ar putea fi realizat de asemenea în faza 2.	1-2 luni
3.	b) Creșterea motivației administrației publice locale de a colecta impozite.	Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006 (art. 11 etc.).	Se propune de a include nivelul de colectare (rata) ca unul dintre indicatorii capacității administrative a autorităților publice locale.	1-2 luni
4.	c) Administrația publică centrală trebuie să motiveze	Codul Fiscal al Republicii Moldova nr. 1163-XIII din	Se propune de a crea o bază de date centrală a taxelor locale introduse în toate UTA ale Republicii	

	administrațiile locale să sporească colectarea impozitelor deja din taxele locale existente.	24.04.1997 (art. 292 din Titlul VII (Taxe locale), Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006 (art. 5, 11).	Moldova. Aceasta trebuie să fie pusă la dispoziția publicului (de exemplu, prin intermediul paginii web a Ministerului Finanțelor). Dacă numărul de taxe locale introduse este mai mic decât 5, și veniturile generate din taxele locale tind să scadă, acesta poate servi drept un criteriu care indică necesitatea de consolidare a administrației publice locale (amalgamare) cu altele.	1-2 luni
5.	d) Extinderea aplicării taxelor de utilizare	Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402-XV din 24.10.2002 (art. 13-15); Legea bugetului de stat pe anul 2012 nr. 282 din 27.12.2011 (art. 13 și Anexa 8) și alte acte relevante.	Sporirea autonomiei administrației publice locale în gestionarea patrimoniului propriu - proprietatea publică și privată a administrației publice locale - în special în ceea ce privește competența de a stabili taxa de locație și concesiuni.	1-3 luni
6.	2. Sistemul de impozite partajate între autoritățile centrale și locale: a) distribuirea IVPF în funcție de origine (locul de reședință); b) înregistrarea contribuabililor IVPF conform locului de reședință al acestora; c) a nu se utiliza IVPJ și TVA-ul ca impozite	Codul Fiscal și actele normative relevante (legislația secundară), de asemenea Legea privind finanțele publice locale și, posibil, Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847 din 24.05.1996, inclusiv Clasificația Bugetară aprobată de Ministerul Finanțelor.	Se recomandă intrarea în vigoare mai târziu*, deoarece sunt necesare modificări severe în vederea schimbării unei abordări în domeniul impozitării.	1-6 luni

	partajate;			
7.	<p>3. Stabilirea unui sistem coerent și stabil de partajare a IVPF pe tipuri de APL:</p> <p>a) stabilirea centralizată a cotei IVPF a fiecărui nivel al autorităților locale;</p> <p>b) introducerea unui sistem de echilibrare care să motiveze autoritățile locale să majoreze veniturile din IVPF.</p>	A se vedea punctul anterior	A se vedea punctul anterior	A se vedea punctul anterior
8.	<p>4. Definirea responsabilităților delegate (educație), finanțate prin transferuri condiționate, împreună cu volumul și normele/procedurile:</p> <p>a) finanțarea învățământului printr-un grant condiționat</p>	<p>Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006 (art. 4-6); dispozițiile relevante ale Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 și Legea învățământului nr. 547 din 21.07.1995 (art. 40-48).</p>	<p>Se recomandă intrarea în vigoare mai târziu*. Un model ar putea fi faptul că învățământul pre-școlar rămâne la primul nivel al APL ca funcție proprie, fiind finanțat printr-un transfer general, iar învățământul primar și secundar sunt atribuite nivelului al doilea al APL ca o funcție delegată finanțată printr-un grant condiționat.</p>	1-6 luni
9.	5. Stabilirea volumului	Legea privind finanțele	Se recomandă intrarea în vigoare mai târziu*:	

	<p>și a normelor/procedurilor de alocare a Transferului General / De echilibrare la ambele niveluri ale APL</p>	<p>publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 (art. 1. 4-6, 9, 10, 19, 28, 29, etc.).</p>	<p>a) Introducerea regulilor standard pentru calcularea cheltuielilor locale utilizând formula stabilită de lege: $E_{standard} - Ri = Gi$. Sistemul de alocare a Transferului de Echilibrare - ET (pentru APL I) și Transferului General - GT (pentru APL II) se va baza, în principiu, pe capacitatea fiscală pe cap de locuitor (FCC) - pentru ET - și pe un set de indicatori de bază, simpli și transparenți - pentru GT, care pot aproxima bine necesitățile în servicii publice la nivel local: populația (grupe generale și de vârstă) și suprafața;</p> <p>b) introducerea unui sistem de granturi generale, fără a controla nivelul de cheltuieli la nivel local. Granturile generale plus veniturile proprii într-o municipalitate definesc nivelul de cheltuieli: $Gi + Ri = Ei$;</p> <p>c) excluderea veniturilor proprii din formula de alocare a grantului: $Gi + R'i = Ei$;</p> <p>d) cotă de partajare a veniturilor și model de alocare (bazat pe origine) fixate (prin lege);</p> <p>e) echilibrarea veniturilor legate de IVPF partajat: raioanele peste media națională realocă venituri partajate raioanelor sub medie;</p> <p>f) a face alocarea pe bază de formulă în cadrul raioanelor obligatorie, împreună cu regulile stabilite la nivel național;</p> <p>g) alocarea transferurilor naționale direct către</p>	<p>1-6 luni</p>
--	--	---	--	-----------------

			unitățile APL I (primării) i) constrângere bugetară strictă (fără fonduri suplimentare)	
10.	6. Sistem coerent de management al alocării transferului de la Ministerul Finanțelor la toate unitățile APL sau cel puțin la raioane	A se vedea punctul anterior	Se recomandă intrarea în vigoare mai târziu*: a) a nu se utiliza IVPJ și TVA-ul ca impozite partajate; b) a refuza la normativele sarcinii de personal și salariilor definite centralizat; c) a refuza la dependența administrației publice locale de primul nivel de administrațiile publice locale raionale	A se vedea punctul anterior
11.	7. Coroborarea cu Codul Fiscal, legislația învățământului ș.a.	A se vedea punctele anterioare	Va fi realizat în timpul executării punctelor anterioare ale tabelului	1-6 luni
Faza a doua 2014 – 2015***				
12.	1. Un cadru mai descentralizat și autonom de stabilire și administrare a impozitelor și taxelor locale.	Legea cu privire la finanțele publice locale și Codul Fiscal	Administrațiile APL trebuie să-și sporească eforturile de colectare a impozitelor, să genereze mai multe venituri proprii, inclusiv să dezvolte sistemul de stimulente și executare eficientă.	1-6 luni
13.	2. Colectarea IVPF la locul de reședință. .	Legea cu privire la finanțele publice locale și Codul Fiscal	Revizuirea și consolidarea cotelor de partajare și a mecanismelor IVPF stabilite în prima fază.	1-6 luni
14.	3. Îmbunătățirea cadrului investițiilor	Legea cu privire la finanțele publice locale	Se recomandă proceduri mai transparente pentru alocarea transferurilor de capital, prin selectarea	1-6 luni

	de capital la nivel local.		proiectelor de capital pe baza criteriilor transparente de eligibilitate; managementul investițiilor de capital multianuale; diversificarea surselor de finanțare pentru investiții	
15.	4. Îmbunătățirea cadrului împrumuturilor locale.	Codul Fiscal și Legea cu privire la finanțele publice locale	Se propune stabilirea limitelor efective ale datoriei, în conformitate cu parametrii specifici de stabilitate macroeconomică ai Republicii Moldova; diversificarea tipurilor de active care pot fi utilizate ca garanții (inclusiv veniturile viitoare); gestionarea centralizată a datoriei publice locale - posibilitatea de a stabili o comisie de împrumut; tratamentul coerent al datoriei companiei municipale; proceduri clare de abordare a cazurilor de supra-îndatorare și chiar faliment la nivel de administrație locală	1-6 luni
16.	5. Stimulente încorporate în formula de alocare, în vederea impulsiei consolidării APL.	Legea cu privire la finanțele publice locale; Legea privind descentralizarea administrativă; Legea privind administrația publică locală etc.	Ar putea fi revăzuți unii coeficienți, în dependență de performanțele obținute în anul precedent	1-6 luni
17.	6. Coroborarea cu legislația privind dezvoltarea regională, precum și cu cadrul legal al cadastrului și cel de înregistrare a autovehiculelor, etc.	Legislația privind dezvoltarea regională; legislația privind cadastrul bunurilor imobiliare și legislația din domeniul înregistrării autovehiculelor.	S-ar impune corelarea diferitor prevederi legale, inclusiv în contextul procesului de implementare a ghișeelor unice și a procesului de e-transformare a guvernării.	1-6 luni

Faza a treia 2016 - etc*.**

18.	1. Integrarea treptată a granturilor condiționate în transferurile generale, în conformitate cu cerințele Cartei Europene a Autonomiei Locale	Legea cu privire la finanțele publice locale; Legea privind descentralizarea administrativă; Legea privind administrația publică locală; etc.	Odată cu consolidarea autonomiei locale și a competențelor autorităților administrației publice locale, vor fi unificate și categoriile de transferuri.	1-3 luni
19.	2. Extinderea procesului de descentralizare: noi responsabilități atribuite Autorităților Publice Locale	Legea privind descentralizarea administrativă; Legea privind administrația publică locală; etc.	Pornind de la principiul subsidiarității (serviciile publice trebuie să fie cât mai apropiat posibil de cetățeni) ar putea fi transmise noi atribuții autorităților administrației publice locale.	1-6 luni
20.	3. Revizuirea formulei de alocare.	Legea cu privire la finanțele publice locale; etc.	Se recomandă ca formula respectivă să fie bazată pe mai multe criterii de echitate – formula actuală este puternic influențată de criterii de eficiență.	1 – 6 luni
21.	4. Un cadru mai permisiv de împrumut pentru unitățile administrației publice locale	Legea cu privire la finanțele publice locale; etc.	Se recomandă de a fi introduse mai multe mecanisme de angajarea a împrumuturilor prin diferite instrumente, aplicate la nivel central și pe piața de capital.	1 – 6 luni

* Se recomandă implementarea (executarea) modificărilor legislative după 1 ianuarie 2013 (noul an fiscal) sau mai târziu. Din cauza necesității de adaptare instituțională importantă, activitate de pregătire și alte modificări necesare, propunerile legislative vor fi aprobate, dar cu o perioadă interimară de intrare în vigoare mai târziu (mijlocul anului 2013 sau chiar anul 2014).

** Nu include procedura legislativă și aprobarea. Procedura legislativă estimată și aprobarea durează, de obicei, 6-12 luni și mai mult.

*** Fazele 2 și 3 depind de progresele implementării Fazei 1 și am i direcțiile strategice și nu acțiuni mai puțin concrete și perioada de timp necesară pentru elaborare. Este mai rezonabil de a planifica implementarea fazelor următoare după implementarea Fazei 1.