



Nr. 22 din 04.03.2011

Către: Ministerul Finanțelor

Aviz
la proiectul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale

La solicitarea Ministerului Finanțelor, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a analizat și s-a expus, în cele ce urmează, asupra proiectului Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Cu siguranță ca este binevenită inițiativa elaborării unui proiect de lege menit să contribuie la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale, precum și la dezvoltarea unor proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național și a componentelor acestuia, așa cum este menționat în nota informativă care însoțește proiectul de lege în discuție. Din păcate, însă, impactul acestei inițiative va fi unul minor sau chiar negativ față de autoritățile locale, deoarece legislația privind finanțele publice locale, la care se face trimitere de atâtea ori în proiectul legii, nu ține pasul cu dezvoltarea și reforma administrației publice locale în general.

După adoptarea la 28 decembrie 2006 a Legii privind descentralizarea administrativă și a Legii privind administrația publică locală, se impunea, în regim de urgență, așa cum s-a promis, să fie elaborat un sistem nou și adecvat de finanțe publice locale care să corespundă noilor legi și să permită funcționarea normală a administrației publice locale.

Încă din 27 februarie 2008, în Parlamentul Republicii Moldova a intrat proiectul de lege nr. 684 cu privire la finanțele publice locale, propus de un grup de 12 deputați. Deși de la înregistrarea în Parlament a proiectului de Lege a finanțelor publice locale nr. 684 a trecut o perioadă de timp suficient de mare (peste 3 ani) și cu toate că există o necesitate stringentă de a adopta o nouă lege a finanțelor publice locale, proiectul nr. 684 nu a fost încă examinat nici în cadrul comisiilor, nici în ședință plenară a Parlamentului.

Mai mult ca atât, însuși Ministerul Finanțelor a elaborat propriul proiect de lege privind finanțele publice locale. Deși s-a declarat că se așteaptă ca acest proiect să fie adoptat de către Parlament până la sfârșitul anului 2009, totuși proiectul de lege propus de către Ministerul Finanțelor, ca și proiectul de lege nr. 684 a fost dat uitării și nu a ajuns să fie adoptat de către Parlament.

În rezultat, pe parcursul unei perioade îndelungate în Republica Moldova există o situație juridică confuză, incertă și inacceptabilă din punct de vedere a unui stat de drept, generând importante conflicte și stare de nervozitate în cadrul sistemului de administrație publică locală. Pe de o parte, au intrat în vigoare legile noi din domeniul administrației publice locale, care aduc schimbări principiale în abordarea unor astfel de probleme precum domeniile de competență, delegarea de competențe, relațiile cu autoritățile centrale, descentralizarea financiară, etc. Pe de altă parte, sistemul actual de finanțe publice locale (Legea finanțelor publice locale) contravine în totalitate acestor legi, fiind totuși în vigoare și aplicat în lipsa unor altor reglementări oportune.

Din aceste considerente, credem că proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-financiare trebuie să prevadă punerea în aplicare a acesteia față de autoritățile locale după ce noua lege a finanțelor publice locale va fi adoptată sau să nu facă trimitere la legislația din domeniul finanțelor publice locale, care în prezent este depășită și contravine legislației APL adoptate în 2006. Profitând de ocazie, cerem ministerului și altor instituții ale administrației publice centrale abilitate readucerea pe agenda publică a proiectului legii finanțelor publice locale și adoptarea acestuia într-un termen cât mai scurt.

De asemenea, considerăm că acest proiect urmează să fie corelat întru totul cu cadrul legal al descentralizării și administrației publice locale. Neglijarea acestei reguli, va perpetua în continuarea situația actuală de conflict de competență și contradicții între diferite acte legislative cu forță juridică

egală.

Adițional celor menționate mai sus, CALM exprimă următoarele obiecții și recomandări specifice referitor la proiectul legii:

Art. 1, alin. (2), și oriunde se cuprind trimiteri similare – așa cum s-a arătat mai sus, nu poate fi făcută trimitere la legislația privind finanțele publice locale, pentru ca aceasta este învechită și contravine sistemului administrației publice locale și principiilor stabilite în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Art. 12 - De prevăzut necesitatea evaluării impactului financiar al proiectelor de acte legislative și normative asupra autonomiei locale a APL. În cazul dacă impactul este negativ – proiectele respective nu se promovează.

Art. 17 – de adăugat printre competențele și responsabilitățile Ministerului Finanțelor:

- acordă asistență metodologică APL în procesul de gestiune a finanțelor publice locale
- organizează consultări periodice cu asociațiile reprezentative ale APL în scopul considerării intereselor acestora la elaborarea politicii fiscale și raționalizarea relațiilor inter-bugetare

Art. 22, alin. (1), lit. „b” – *“întreprind, în limitele competențelor, măsuri pentru creșterea bazei fiscale și asigurarea sustenabilității bugetelor locale”*. În condițiile actuale, avînd bugete care se bazează aproape în totalitate pe transferuri de la bugetul de stat, neavînd posibilitatea de a stabili taxe locale noi, neavînd posibilitatea de a angaja un personal profesional și în număr suficient, etc., etc., autoritățile locale sunt lipsite de orice posibilități de a realiza acest deziderat.

Art. 22, alin. (1), lit. „c” – pentru realizarea efectivă a consultărilor prevăzute la acest punct, trebuie să fie prevăzut un mecanism concret de consultare și negociere între asociațiile naționale reprezentative ale autorităților locale (CALM) și ministerul finanțelor¹.

Art. 22, alin. (1), lit. „d” – se propune următoarea redacție *„conlucrează cu autoritățile publice centrale și implementează la nivel local politicile și programele cuprinse în documentele de planificare strategică de nivel național, dacă implementarea acestora sunt acoperite din punct de vedere financiar;”*. Conform art. 9, pct. 2 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele oferite de Constituție sau de lege. În acest context, art. 10 alin. 3 al Legii privind administrația publică locală prevede expres că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare prealabilă a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare. De asemenea, art. 81 din aceeași lege stipulează că baza fiscală a autorităților publice locale trebuie să fie proporțională competențelor lor proprii prevăzute de Constituție, de prezenta lege și de alte acte legislative, precum și că este interzisă orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare, necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective. Plus la aceasta, art. 3, lit. „e” din Legea privind descentralizarea administrativă stipulează că unul din principiile descentralizării administrative este principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite, pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora, iar art. 6, alin. (4) menționează că delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Art. 10, alin. (1) din aceeași lege prevede corelarea dintre transferul de competențe și transferul de resurse. Insistăm asupra acestei modificări pentru în pofida existenței unor prevederi legale menționate mai sus, actualmente în practică se întâlnesc numeroase situații când legile adoptate, actele normative, diverse strategii, planuri de acțiuni, etc. prevăd pentru autoritățile administrației publice o serie de obligații fără ca să fie indicată și soluționată problema sursei de finanțare a acestora. Ulterior, aceste obligații legale fără acoperire financiară sunt utilizate de către autoritățile publice centrale și organele de control în calitate de presiune asupra APL.

Art. 23 - Ce reprezintă „bugetele raionale”: de formulat o definiție;

Art. 31, alin. (4) și alin. (5) – CALM propune excluderea statutului de intermediar ale autorităților raionale și introducerea sistemului de relații directe între Ministrul Finanțelor și autoritățile publice locale de nivelul I și II. Alin. (4) ar trebui să aibă următorul conținut: „Transferurile menționate la alin.(1) se efectuează direct de la BS la BL1 și BL2”.

Art. 32 - de prevăzut principiul de transparență și publicitate în utilizarea acestor mijloace. De

¹ Experiența pozitivă a unor țări din regiune, precum și unele recomandări privind consultarea autorităților locale în procesul bugetare, pot fi accesate la adresa <http://www.nalas.eu/fd/budgetnegotiations/index.aspx>.

exclus principiul politic în repartizarea acestor fonduri;

Art. 33 - de prevăzut principiul de transparență și publicitate în utilizarea acestor mijloace. De exclus principiul politic în repartizarea acestor fonduri;

Art. 34 - De indicat în LFPRBF limita maximă a datorie publice ca % din PIB;

Art. 43 – Autoritățile locale trebuie să fie consultate prin intermediul asociațiilor lor naționale reprezentative la toate etapele prevăzute în acest articol, în partea care se referă la administrația publică locală.

Art. 47 - De inclus:

- Serviciul datoriei publice
- Datoria publică.

Art. 48 – Circularele emise trebuie să aibă doar un rol de ghidare și recomandare pentru autoritățile locale. Elaborarea și adoptarea bugetelor locale este o competență deplină a autorităților locale, și elaborarea acestora trebuie să pornească de jos în sus, luând în considerație cheltuielile reale ale autorităților locale necesare pentru îndeplinirea funcțiilor acestora.

Art. 49 și 50 – art. 12 din Legea descentralizării administrative prevede expres că *autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat*, iar art. 6 din Legea administrației publice locale prevede că *între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege*. Proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale neglijează în totalitate și în mod flagrant aceste și multe alte principii și reglementări. Or, **conform sistemului actual, care se încearcă să fie legalizat prin acest proiect, autoritățile locale se transformă în simpli intermediari, neavînd practic nici un gram de autonomie la adoptarea bugetelor, care sunt instrumentul de bază pentru dezvoltarea comunității și stabilirea și realizarea priorităților la nivel local**. Mai mult ca atît, autoritățile locale nu sunt în stare măcar să realizeze funcțiile lor de bază, fiind în mod constant subfinanțate. Conform principiilor stipulate în Carta Europeană a Autonomie Locale și în legislația națională, APL trebuie să dispună de resurse destul de diversificate, și o parte importantă a resurselor trebuie să provină din venituri proprii, astfel încît să poată decide în mod autonom asupra utilizării lor.

Art. 49 alin. (3) - De specificat ce presupune prezentarea sintezei proiectelor bugetelor locale „pentru consultare cu MF”. Sub ce forme și limite poate interveni MF în aceste consultări?

Art. 54. alin. (5) – în continuarea argumentelor expuse mai sus, autoritățile locale sunt în drept să aprobe bugetele locale în mod autonom, ținînd cont de cheltuielile reale. În același timp, autoritățile centrale sunt obligate să acopere financiar în mod deplin realizarea competențelor delegate. Neaducerea în concordanță a bugetelor locale cu decizia bugetară anuală a autorității publice de nivelul al doilea, nu poate servi ca temei pentru suspendarea efectuării defalcărilor de la veniturile generale de stat și a transferurilor la bugetele locale respective. În primul rînd, dacă autoritățile locale vor fi consultate în mod efectiv în cursul procesului bugetar, nu ar exista diferențe esențiale între bugetele locale de nivelul I și decizia bugetară anuală a autorității publice de nivelul doi. În rîndul doi, efectuarea defalcărilor și transferurilor trebuie să continue cel puțin în nivelul aprobat în decizia anuală bugetară a autorității publice de nivelul doi, autoritatea de nivelul I fiind liberă să acopere deficitul din alte surse.

În concluzie, credem că proiectul legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală trebuie să fie revizuit ținînd cont de recomandările noastre. De asemenea este necesară relansarea cît mai grabnică a procesului de finalizare și consultare a proiectului legii finanțelor publice. Numai în acest fel va fi asigurat suportul financiar al reformei administrației publice locale. În caz contrar toate eforturile de reformare a sistemului administrației publice sunt sortite eșecului.

Cu respect,

Viorel FURDUI

Director Executiv al CALM

Executor:

Ion Beschieru, tel. 21 36 32

