



**Avizul CALM**  
**referitor la proiectul Legii Bugetului 2011**

**Considerații generale**

În legătură cu proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2011, la CALM au început să parvină multiple sesizări din teritoriu din partea reprezentanților autorităților locale prin care aceștia își manifestă nedumerirea și indignarea privind modul de elaborare și conținutul acestui act normativ, care afectează grav din nou și a câta oară pe parcursul ultimilor 3 ani, în primul rând bugetele locale. Acest fapt contrastează mult cu promisiunile publice ale autorităților centrale și prevederile programului de Guvernare în care se vorbește despre descentralizare și consolidarea autonomiei locale.

Prima impresie care se creează în acest caz este că autoritățile centrale, în afara de faptul că trec cu ușurință peste prevederile normelor legale naționale și internaționale în vigoare și care stabilesc obligativitatea unor consultări și negocieri directe și efective cu asociațiile autorităților locale, au ales cea mai simplă și ușoară cale de a soluționa problemele de ordin financiar și economic al statului – reducerea finanțării bugetelor locale, fără ca să se caute cu adevărat alte resurse și finanțări care ar acoperi deficitul bugetar național, fără ca să se ofere careva soluții și stimulente reale pentru APL ca să-și compenseze pierderile bugetare, fără ca să se țină cont că în ultimii ani APL văd din parte autorităților centrale și a ministerului finanțelor doar metode și acțiuni administrative și restrictive prin care se reduc drastic capacitățile administrative ale APL de a mai soluționa efectiv careva probleme de interes local.

De fapt suntem iarăși în fața unei practici de ani de zile prin care autoritățile locale – guvernarea locală, este desconsiderată și neglijată în totalitate, fiind țapul ispășitor pentru toate insuccesele economice și financiare ale Guvernărilor.

**În special menționăm următoarele:**

1. La elaborarea proiectului dat au fost încălcate normele naționale și internaționale în vigoare pentru Republica Moldova care garantează principiile autonomiei locale și se referă la obligativitatea consultării prealabile a autorităților locale prin intermediul asociațiilor lor reprezentative care nu au fost consultate și implicate efectiv și real în acest proces. Astfel, Carta Europeană a Autonomiei Locale în art. 4 și art. 9 prevede: „Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care la privesc direct.” „Colectivitățile locale trebuie să fie consultate de o manieră apropiată asupra modalităților de atribuire a resurselor redistribuite ce la revin.” La rândul său, Legea privind administrația publică locală în art. 6 prevede: „Autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală.” Iar conform art. 81 expres se prevede că „Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.” În sfârșit, Legea privind finanțele publice locale în art. 3 prevede că „Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.”

Deci, cadrul legal actual, expres și fără posibilitatea unor interpretări stabilește obligativitatea consultării APL și asociațiilor sale. Însă, în cazul proiectului dat, nici Ministerul Finanțelor, nici cel al Protecției Sociale și Familiei și alte ministere relevante; nici comisiile parlamentare de specialitate nu au invitat APL și CALM în calitate de reprezentant al acestora, să participe la elaborarea sau discutarea proiectului Legii bugetului de stat pentru anul 2011. Mai mult ca atât, considerăm că dacă Guvernul și reprezentanții săi motivează deciziile sale prin obligațiile impuse de instituțiile financiare internaționale, în temeiul normelor menționate mai sus, Guvernul și Ministerul Finanțelor urma să invite reprezentanții APL și a CALM să participe la negocierile respective și să li se ofere posibilitatea de a pleda și pentru interesele APL din Republica Moldova, dacă aceasta reprezintă o dificultate pentru reprezentanții Guvernului.

În afară de cele menționate mai sus, constatăm cu regret că o astfel de practică de excluderea a autorităților locale din procesul decizional, s-a soldat deja cu efecte periculoase pe parcursul ultimilor 20 de ani – cadru

legal confuz și inaplicabil, administrație publică centrală și locală nefuncțională și servicii publice de calitate joasă. Continuarea unor astfel de abordări contravine atât aspirațiilor europene declarate, cât și unor documente importante adoptate de către instituții relevante la nivelul Uniunii Europene – De ex. Avizul Comitetului Regiunilor al Uniunii Europene, din octombrie 2010, prin care autorităților publice centrale din Republica Moldova li se înaintează o serie de recomandări în domeniul descentralizării, dezvoltării regionale și consolidării rolului autorităților locale în cadrul procesului decizional național.

2. Din datele publicate și disponibile, constatăm că în timp ce creșterea veniturilor bugetului bazata pe creșterea economica din tara este planificata pe anul 2011 ca una destul de semnificativa (creșterea PIB-ului conform tabelului nr. 1 - 6.9% in 2010 si 4.5% in 2011, iar veniturile conform tabelului nr. 2 in 2011 comparativ cu 2010 cu + 10%), toate alocatiile pentru guvernarea locala sunt în scădere bruscă, ceea ce se vede din tabela de mai jos:

		2010	2011	2011/2010 IN %
	Tabela 3. Transferuri catre bugetele de alt nivel	4426938,3	3975611,4	89,8
Art.1.	(7) Alocatiile de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale (anexa nr.6)	145000,0	100000,0	68,9
Art.1.	(8) Transferurile de la bugetul de stat la bugetele raionale, la bugetele municipale Chișinău și Bălți și la bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia (anexa nr.7), inclusiv:	4322140,1	4002620,1	92,6
	transferuri din Fondul de susținere financiară a teritoriilor	4160200,0	3877680,0	93,2
	transferuri cu destinație specială	161940,1	124940,1	77,1

Astfel, totalul transferurilor la bugetele de alt nivel s-a redus cu 10%. Iar alocatiile de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale s-a micșorat cu 1/3.

De asemenea, transferurile de la bugetul de stat la bugetele raionale, la bugetele municipale Chișinău și Bălți și la bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia vor fi mai mici cu cca. 7%, inclusiv transferurile cu destinație specială – cu 23%.

3. De fapt, volumul veniturilor bugetelor locale, care în prezent este departe de a fi suficient pentru dezvoltarea comunităților locale din Republica Moldova si chiar pentru mentinerea oricarei aparentei superficiale a existentei autorităților locale în Moldova, se planifică să fie redus astfel încât, dacă considerăm nivelul transferurilor de la bugetul de stat din anul precedent (4322140,1 mii lei) ca fiind totalul pentru 12 luni, atunci ceea ce se planifică pentru 2011 corespunde pentru a finanța activitățile APL și ale comunităților

locale prevăzute în bugetele locale doar 11 luni:  $4002620,1 : \frac{4322140,1}{12} = 11$  luni.

4. Din cifrele și informația analizată, constatăm a căta oară în ultimii ani, că insuficiența de resurse financiare la nivel central se reportează la nivelul comunităților locale și a APL. Deși anume la nivelul central există posibilități și rezerve reale de a crește încasările la bugetul de stat și a compensa deficitul de mijloace financiare, inclusiv prin:

- aducerea în corespundere a nivelului de salarizare (în primul rând, la managerii de vârf) în cadrul întreprinderilor de stat, inclusiv cele monopoliste, a instituțiilor și agențiilor de stat cu nivelul mediu de salarizare pe economia națională;
- reglementarea convenită a fluxurilor de mărfuri la vama de stat si colectarea impozitelor vamale si TVA mai eficienta;
- readucerea în circuitul economic și financiar a bunurilor și mijloacelor financiare care au fost sustrate din patrimoniul public cu încălcarea legii (privatizări controversate, alocări de terenuri la prețuri departe sub prețul de piață, etc.);

5. In același timp, observăm că au crescut de doua ori cheltuielile pentru implementarea proiectelor investitionale conform tablei 3 (de la 876 555.2 in 2010 pana la 1 793 946.6 in 2011). Este clar ca proveniența acestor fonduri este legata cu programe de asistenta externa. Totodata este foarte regretabil fapt ca rolul si locul guvernării locale in aceste proiecte investiționale precum și în procesul de negociere a lor, este foarte limitat. În acest sens, rămân doar la nivel declarativ și in afara realităților toate promisiunile

privind canalizarea fondurilor respective pentru asistența comunităților locale și în primul rând pentru consolidarea autonomiei locale ca un factor cheie pentru îmbunătățirea serviciilor publice, pentru stimularea diferitor forme de optimizarea teritorială, pentru descentralizarea și restructurarea administrației publice centrale, pentru dezvoltarea economică locală inclusiv crearea climatului de afaceri adecvat la nivel național și la nivel de comunități, pentru atragerea investițiilor și promovarea exportului la nivel local, pentru infrastructura locală etc., etc., etc.

6. Reducerea finanțării bugetelor locale agravează și reduc practic la zero capacitățile investiționale ale APL și posibilitatea de a contribui la dezvoltarea locală. Astfel accentuând definitiv dependența APL față de cele centrale, precum și lipsa oricărei autonomii financiare. În acest sens, posibilitățile APL de a contribui la dezvoltarea locală fiind iluzorii.

7. În afară de aceasta, menționăm că estimarea cheltuielilor și volumului de finanțare a bugetelor locale, menționate în proiectul legii bugetului de stat pentru 2011 (precum și cele anterioare), de fapt este una ireală și bazată pe o metodologie (norme metodologice) care sunt în afara cadrului legal (nepublicate) și fără putere juridică. Iar normele de cheltuieli fiind diminuate și necorespunzătoare realităților. Astfel, autoritățile locale și așa fiind puse în situația de subfinanțare.

8. Constatăm că reducerea alocațiilor din bugetul de stat destinate bugetelor locale va pune în dificultate și mai mare autoritățile locale, care deja au adoptat bugetele sale în baza cifrelor venite de la Ministerul Finanțelor, au încheiat contracte de achiziție de bunuri și lucrări și au început realizarea lor. În această situație cine și din ce surse va compensa pierderile bugetare ale APL? Cine și din ce surse vor acoperi consecințele juridice ale neexecutării contractelor încheiate (penalități, amenzi etc.)

9. În afară de cele menționate mai sus, în proiectul dat, precum și în cel ce vizează politica bugetar-fiscală pentru anul 2011, lipsește careva corelare cu procesul de descentralizare (în calitate de prioritate a guvernului) și în special cu descentralizarea financiară. În special lipsesc prevederi care se referă la schimbări importante a sistemului actual deficitar și contrar autonomiei locale. În aceste condiții, APL, cărora începând cu anul 2007 li se promite un nou sistem de finanțe locale, în continuare vor activa într-un cadru legal confuz și contradictoriu, cu o lege a finanțelor publice locale care contravine în esență legii descentralizării administrative și legii administrației publice locale din 2006.

În concluzie, considerăm că lipsa de transparență și neimplicarea efectivă a autorităților locale în procesul de elaborare a proiectului legii bugetului și a altor documente similare, este contrară principiilor autonomiei locale, conduce la apariția unor bariere suplimentare în relațiile între guvernarea centrală și cea locală, precum și afectează eficiența guvernării atât la nivel central, cât și la cel local.

Viorel Furdui,  
Director executiv al CALM