



Consolidarea cadrului instituțional
al autonomiei locale 2015-2017

Set de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale: testare și lecții învățate



<http://eap-pcf-eu.coe.int>

**Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**SET DE INSTRUMENTE
PENTRU BENCHMARKING-UL
FINANTELOR LOCALE:
TESTARE ȘI LECȚII ÎNVĂȚATE**

REPUBLICA MOLDOVA

Strasbourg, 2017

Acest document a fost realizat cu suportul financiar din cadrul unui proiect comun al Uniunii Europene și al Consiliului Europei. Opiniile exprimate nu reflectă poziția oficială a Uniunii Europene sau a Consiliului Europei.



Printat pe hârtie reciclată

Prefață

Proiectul de analiză comparativă a finanțelor locale (Benchmarking sau LFB) din Moldova a fost implementat în 2015-2016 în cadrul programului tematic „*Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale*”. Acesta a fost gestionat de către Centrul de expertiză pentru reforma autorităților locale, Direcția Generală pentru Democrație, Consiliul Europei în Cadrul de cooperare programatică UE/CoE cu țările Parteneriatului estic. Proiectul¹ are drept scop susținerea reformei în guvernarea locală, în principal prin eficientizarea și creșterea răspunderii autorităților locale.

Benchmarking-ul finanțelor locale și a practicilor de gestionare financiară are la bază setul de instrumente elaborat de către Centrul de expertiză pentru reforma autorităților locale. Setul de instrumente se ghidează după o regulă simplă de gestionare a comunității: într-un mediu descentralizat, autoritățile locale învață unele de la altele, așadar comparația și partajarea de informații le vor îmbunătăți performanța.

Setul de instrumente LFB evaluează resursele financiare locale și practicile de gestionare financiară prin atribuirea de puncte pentru acestea pe baza unui set de criterii standard. Apoi punctajele sunt comparate cu rezultatele din alte comunități similare, indicându-se domeniile cu cea mai bună și cea mai slabă performanță dintr-o anumită comunitate și contribuind la identificarea direcțiilor de îmbunătățit.

În Moldova, adaptarea LFB standard s-a încheiat printr-o testare. Sondajul LFB a fost implementat în cinci orașe mai mari (Strășeni, Edineț, Cimișlia, Ungheni, Ialoveni) și în cinci sate [Colibași, Peresecina, Feștelița, Besghioz (UTA Gagauzia), Cristești]. Sondajul localizat acoperă douăzeci și șapte de domenii ale finanțelor locale importante. Acesta a arătat că în comunitățile vizate, performanța a fost bună (cele mai mari punctaje au fost cele medii) în finanțarea investițiilor de capital, în metodele de stabilire a bugetului și în procedurile de planificare. Acestea au înregistrat cel mai scăzut punctaj la dezvoltarea capacităților personalului, utilizarea IT, implicarea publicului în decizii fiscale și administrarea patrimoniului local.

În cursul implementării LFB, am colaborat strâns cu Congresul autorităților locale din Moldova (CALM) și cu Cancelaria de Stat. Rezultatele sondajului LFB și rapoartele privind comunitățile pilot au fost transferate la CALM care are dreptul să utilizeze versiunea finală revizuită a setului de instrumente LFB, iar în viitor acesta va fi partener în acțiunea de diseminare ulterioară și de promovare a acestui instrument în rândul altor autorități locale din Moldova. Setul de instrumente adaptat este disponibil în limba de stat a Republicii Moldova, iar echipa locală de experți a fost instruită să continue aplicarea Benchmarking-ului.

Această publicație conține toate realizările proiectului:

- (i) setul de instrumente LFB adaptat;
- (ii) rapoarte privind comunitățile pilot;
- (iii) rapoarte finale cu recomandări de politici și propuneri privind continuarea proiectului.

JUTTA GÜTZKOW

Șefa Centrului de expertiză pentru reforma autorităților locale Consiliul Europei

¹ Site-ul proiectului: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/Local_Finance_Benchmarking/

Cuprins

PREFAȚĂ	3
SETUL DE INSTRUMENTE PENTRU BENCHMARKING-UL FINANȚELOR LOCALE (LFB) ÎN MOLDOVA	8
PILOTAREA SETULUI DE INSTRUMENTE LFB	13
Comunitatea Beșghioz	14
Comunitatea Cimișlia	22
Comunitatea Colibași	30
Comunitatea Cristești	38
Comunitatea Edineț	45
Comunitatea Feștelița	52
Comunitatea Ialoveni	60
Comunitatea Peresecina	68
Comunitatea Strășeni	75
Comunitatea Ungheni	83
LECȚII ÎNVĂȚATE ȘI RECOMANDĂRI	91
Pilotarea setului de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale în Moldova <i>(de către echipa de experți din Moldova: Marcel Blanuța, Alexandru Osadci, Diana Toma)</i>	92
Adaptarea și pilotarea setului de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale în Moldova <i>(de către Gábor Péteri)</i>	103

Setul de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale (LFB) în Moldova

Setul de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale (LFB) în Moldova

1. EVALUAREA RESURSELOR FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE (APL)

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Activitatea, indicator	Sursa de verificare	Scorul
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE			
1. Transparența și implicarea publicului			
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	<ul style="list-style-type: none"> Proiectul bugetului local este adus la cunoștința publicului larg prin intermediul presei, paginii web, etc. Participarea publicului la ședințele consiliului local la care se examinează proiectul bugetului local. 	<ol style="list-style-type: none"> Procese verbale. Știri/noutăți în presa locală. Pagina web a APL. 	0-10
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	<ul style="list-style-type: none"> Decizia cu privire la aprobarea bugetului local este făcută publică prin toate căile de comunicare posibile. 	<ol style="list-style-type: none"> Pagina web a APL. Știri/noutăți în presa locală. 	0-10
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	<ul style="list-style-type: none"> Discuțiile cu privire la executarea bugetului local sunt deschise publicului larg. Raportul cu privire la executarea bugetului local este dat publicității prin toate căile de comunicare posibile. 	<ol style="list-style-type: none"> Procese verbale. Știri/noutăți în presa locală. Pagina web a APL. 	0-10
2. Utilizarea TIC			
2.1 Eficiența managerială trebuie să fi îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	<ul style="list-style-type: none"> APL dispune de o pagina web. Proiectele deciziilor sunt plasate pe pagina web. Personalul APL dispun și utilizează email-ul. 	<ol style="list-style-type: none"> Procedurile locale de utilizare a TIC. Echipament TIC. Pagina web. 	0-10
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de management Financiar) și altor sisteme informaționale	<ul style="list-style-type: none"> SIMF este utilizat de către subdiviziunea financiară și instituțiile bugetare locale. Subdiviziunea financiară utilizează aplicațiile pentru ținerea evidenței contabile. 	<ol style="list-style-type: none"> Procedurile locale de utilizare a TIC. Echipament TIC. 	0-10
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL			
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	<ul style="list-style-type: none"> Numărul de zile petrecute la instruire în decursul unui an. 	<ol style="list-style-type: none"> Secția resurse umane. Bugetul local. Fișele de evaluare ale funcționarilor publici. 	0-10
II. IMPOZITAREA LOCALĂ			
4. Politica fiscală locală			
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	<ul style="list-style-type: none"> Existența practicii locale în acordarea scutiilor fiscale. Aplicarea diferitor cote de impozitare pentru diferite grupuri de contribuabili (scara acestei diferențe). 	<ol style="list-style-type: none"> Reglementări fiscale locale (decizii, hotărâri etc.) . Statistici fiscale locale. Bugetul local. 	0-10
4.2 Taxe locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	<ul style="list-style-type: none"> Veniturile din taxele locale comparativ cu costurile de administrare a taxelor locale. Ponderele veniturilor din taxele locale în veniturile totale ale bugetului local. 	<ol style="list-style-type: none"> Statistici fiscale locale. Bugetul local. 	0-10
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	<ul style="list-style-type: none"> Numărul de taxe locale aprobate în bugetul local. 	<ol style="list-style-type: none"> Codul fiscal. Reglementări fiscale locale. Bugetul local. 	0-10

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Activitatea, indicator	Sursa de verificare	Scorul
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	<ul style="list-style-type: none"> Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat Aplicarea de către APL a cotelor maxime pentru impozitele pe proprietate. 	<ol style="list-style-type: none"> Codul fiscal. Reglementări fiscale locale. Bugetul local. 	0-10
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze alte venituri ale bugetului local	<ul style="list-style-type: none"> Pondere veniturilor proprii în veniturile totale ale bugetului local; Pondere transferurilor cu destinație generală în veniturile totale ale bugetului local. Pondere transferurilor cu destinație specială în veniturile totale ale bugetului local. Pondere veniturilor din impozitele și taxele de stat în veniturile totale ale bugetului local. 	<ol style="list-style-type: none"> Bugetul local. Statistici fiscale locale. 	0-10
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	<ul style="list-style-type: none"> Diferența dintre impozitele și taxele care ar fi putut fi colectate (în cazul achitării restanțelor de plată) și impozitele și taxele efectiv colectate. 	<ol style="list-style-type: none"> Reglementări fiscale locale. Statistici fiscale locale. Bugetul local. 	0-10
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată, din punct de vedere legal, în baza unor surse disponibile (R19)	<ul style="list-style-type: none"> Existența bazelor de date privind evidența bazei fiscale. Cooperarea cu instituțiile relevante la nivel local/regional (ex. inspectoratele fiscale teritoriale, oficiile cadastrale teritoriale, subdiviziunile teritoriale ale Departamentului registrelor informaționale de stat, etc.) . 	<ol style="list-style-type: none"> Registrul contribuabililor. Sistemele informaționale naționale și locale. 	0-10
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	<ul style="list-style-type: none"> Registrul contribuabililor este actualizat periodic. Verificare încrucișată a registrelor fiscale (registru cu privire la baza fiscală, registrul contribuabililor). Tendențele nivelului de colectare a impozitelor și taxelor. 	<ol style="list-style-type: none"> Rapoarte analitice cu privire la colectarea taxelor. Registrul contribuabililor. 	0-10
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților			
5.1 Administrarea fiscală trebui să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme de plată accesibile (R22, R23)	<ul style="list-style-type: none"> Factura: informarea în timp util cu privire la achitarea impozitelor și taxelor locale. Diversitatea modalităților de plată impozitelor și taxelor locale: <ul style="list-style-type: none"> - Prin casierie - Transfer bancar (inclusiv plata on-line) - Altele 	<ol style="list-style-type: none"> Pagina web a APL. Facturile. 	0-10
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	<p>Elementele obligatorii ale avizelor de plată:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificarea contribuabilului (deținătorul proprietății) Baza fiscală, scutiri/înlesniri fiscale Cota impozitului/taxei, impozitul total calculat Termenul limită pentru efectuarea plății Modalitățile de plată Consecințele în cazul întârzierii sau neplății Termenele limită pentru depunerea reclamațiilor sunt rezonabile 	<ol style="list-style-type: none"> Avizele de plată (formulare fiscale). 	0-10
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	<ul style="list-style-type: none"> Metodele de depunere a reclamațiilor: punctul de contact, în scris, etc. Decizia/răspunsul cu privire la reclamații sunt limitate în timp. Procedurile de apel sunt stabilite. 	<ol style="list-style-type: none"> Proceduri descrise. 	0-10
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE			
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	<ul style="list-style-type: none"> Angajamentele aferente cheltuielilor capitale sunt separate în cadrul bugetului local. Proiectele de investiții capitale sunt finalizate cu respectarea bugetului estimat inițial. 	<ol style="list-style-type: none"> Bugetul local și rapoartele anuale financiare. Documentele cu privire la proiectele de investiții capitale. 	0-10

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Activitatea, indicator	Sursa de verificare	Scorul
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	<ul style="list-style-type: none"> Cereri de finanțare pentru proiectele finanțate prin intermediul fondurilor centralizate ale bugetului de stat (Fondul ecologic, Fondul pentru dezvoltare regională, etc.). Cereri de finanțare pentru proiectele finanțate din surse externe. Ponderea în bugetul local a proiectelor finanțate din surse externe. Ponderea în bugetul local a proiectelor finanțate prin intermediul fondurilor centralizate ale bugetului de stat (Fondul ecologic, Fondul pentru dezvoltare regională, etc.). 	<ol style="list-style-type: none"> Bugetul local și rapoartele anuale financiare. Contractele de angajare a împrumuturilor. Acordurile de proiect (contractele). Setul de documente pentru aplicare. Rapoartele finale cu privire la implementarea proiectelor. 	0-10
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	<ul style="list-style-type: none"> Ponderea împrumuturilor contractate sau garantate (inclusiv rambursarea sumei de principal, achitarea dobânzii) în totalul veniturilor anuale. 	<ol style="list-style-type: none"> Bugetul local și rapoartele anuale financiare. Cererile de obținere a împrumutului. Documentele cu privire la proiectele de investiții capitale. 	0-10
IV. PROPRIETATEA APL			
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența contabilă a activelor și pasivelor	<ul style="list-style-type: none"> Bilanțurile contabile sunt elaborate anual. Valoarea activelor nefinanciare este periodic actualizată. 	<ol style="list-style-type: none"> Bilanțul contabil. Bugetul local. Rapoartele financiare. Rapoartele cu privire la inventariere. 	0-10
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară ale acestora	<ul style="list-style-type: none"> Contractele pe termen mediu privind gestionarea serviciilor și reglementările specifice anuale stabilesc performanța serviciilor prestate, nivelul și metoda de compensare. Ponderea subsidiilor alocate întreprinderilor municipale în cheltuielile totale ale bugetului local. 	<ol style="list-style-type: none"> Contractele privind gestionarea serviciilor municipale. Bugetul local. 	0-10

2. EVALUAREA MANAGEMENTULUI FINANCIAR ÎN CADRUL APL

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Activitatea, indicator	Sursa de verificare	Scorul
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ			
1. Elaborarea strategiei fiscale			
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	<ul style="list-style-type: none"> Bugetul local este bazat pe politicile macroeconomice elaborate la nivel central. Existența unei legături clare dintre strategia de dezvoltare locală și bugetul local. 	<ol style="list-style-type: none"> Bugetul local. Strategiile de dezvoltare locale. 	0-10
2. Capacități și metode bugetare			
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46, 57, 58)	<ul style="list-style-type: none"> Numărul departamentelor care participă în procesul de elaborare a bugetului local, inclusiv competențele acestora. Modificărilor aferente estimărilor/datelor sunt argumentate în baza unor comparații cu performanțele anterioare, ținând cont de obiectivele actuale. 	<ol style="list-style-type: none"> Regulament intern privind rolurile și competențele în procesul de elaborare a bugetului local. Calendarul bugetar local. Sistemele TIC care susțin efectuarea calculelor și documentările necesare. 	0-10
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	<ul style="list-style-type: none"> Setul structurat de date analitice contribuie la o înțelegere mai bună a bugetului, oferind diferite dimensiuni ale datelor bugetare. 	<ol style="list-style-type: none"> Setul de documente bugetare cu explicațiile de rigoare. 	0-10

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Activitatea, indicator	Sursa de verificare	Scorul
2.3 Implementarea bugetării bazate pe programe și performanță (R.54)	<ul style="list-style-type: none"> • Informația referitor la performanță face parte a documentației bugetare. • Scopul și obiectivele sunt identificate. • Indicatorii de performanță sunt stabiliți: <ul style="list-style-type: none"> - Indicatorii de rezultat - Indicatorii de eficiență - Indicatorii de produs 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propunerile de buget. 2. Documentație bugetară (Nota informativă). 	0-10
3. Proceduri bugetare			
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49, R.74)	<ul style="list-style-type: none"> • Proiectul de buget și nota informativă sunt prezentate la timp de către autoritățile executive pentru consilierii locali. • Pentru o înțelegere mai bună a proiectului de buget sunt organizate ședințe de lucru cu consilierii locali. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dispoziția autorității executive cu privire la prezentarea proiectului de buget. 2. Nota informativă la proiectul de buget, care explică obiectivele bugetului, importanța diferitor articole și rolul diferitor clasificății. 	0-10
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului local	<ul style="list-style-type: none"> • Sunt organizate dezbaterile publice pe marginea bugetului local. • Există un forum deschis pentru colectarea opiniilor cetățenilor cu privire la bugetul local. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulamentele locale. 2. Procesele verbale. 3. Probe cu privire la existența forumurilor/ participării civice. 	0-10
3.3 Cooperare cu alte APL (R.70)	<ul style="list-style-type: none"> • Decizie separată privind relațiile de cooperare. • Existența unui acord de cooperare inter-municipală cu obiective • bine stabilite, date bugetare, explicații cu privire la mecanismele de partajare costurilor, avantajele, rezultatele scontate, precum și consecințele financiare pe termen lung. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decizii, contracte privind cooperarea. 2. Acorduri de cooperare. 3. Gestionarea comună a întreprinderilor municipale. 4. Deciziile consiliului local privind prestarea în comun a serviciilor locale. 5. Regulamentele cu privire la achiziții. 	0-10
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI			
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	<ul style="list-style-type: none"> • Rapoartele semi-anuale, pe 9 luni ale anului în curs și anuale privind executarea bugetelor locale sunt elaborate și audiate în cadrul ședințelor autorităților deliberative. • Rapoartele privind executarea bugetelor locale oferă posibilități de rectificare bugetului, în caz de necesitate. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rapoartele semi-anuale, pe 9 luni ale anului în curs și anuale privind executarea bugetelor locale. 	0-10
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitate (R. 78)	<ul style="list-style-type: none"> • Numărul de rectificări pe parcursul anului bugetar. • Necesitatea oricărei rectificări bugetare este bazată pe analiză. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deciziile privind rectificarea bugetului local. 2. Nota informativă – scopul rectificării. 	0-10
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	<ul style="list-style-type: none"> • Performanța serviciilor prestate este stabilită în cadrul contractelor. • Sursele de finanțare ale serviciilor contractate sunt stabilite anual (taxe de utilizare, subsidii, împrumuturi, etc.). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bugetele locale și rapoarte financiare. 2. Acorduri-cadru și contractele anuale dintre APL și întreprinderile municipale. 	0-10
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	<ul style="list-style-type: none"> • Numărul de contracte și proiecte PPP. • Proiectele PPP sunt bine elaborate și legitime (analize, calcule, etc.). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propunerile și calculele de finanțare a unor servicii locale prin proiecte PPP. 2. Contracte aferente proiectelor PPP. 	0-10

Pilotarea setului de instrumente LFB

COMUNITATEA BEȘGHIOZ

Proiect:	Pilotarea Benchmarking-ului finanțelor locale în Moldova
Experți locali	Alexandru Osadci
Primar	Nicolae Gotisan
Raionul	Ceadîr Lunga, UTA Găgăuzia
Suprafața	41,9 km ²
Populația	3 522
Bugetul local pentru anul 2015	3 930 800 MDL

Pe data de 13 aprilie 2016, expertul Consiliului Europei a efectuat o vizită la Beșghioz, raionul Ceadîr Lunga, UTA Gagauzia în cadrul proiectului Consiliului Europei, privind pilotarea LFB (Benchmarking-ul finanțelor locale). Pe parcursul vizitei, expertul local s-a întâlnit și a avut posibilitatea de a discuta cu primarul de Beșghioz, cu contabilul-șef, secretarul consiliului local, perceptorul fiscal, inginerul de cadastru precum și câțiva din șefii instituțiilor subordonate (grădiniță, școală etc.). În cadrul ședinței expertul local a pus întrebări legate de setul de instrumente LFB și a primit răspunsuri de la persoanele responsabile. În plus, expertul local a obținut copii ale rapoartelor financiare, deciziile consiliului local, documente privind bugetarea și taxele locale și alte documente confirmative.

Ca urmare a discuțiilor și analizelor efectuate, pentru comunitatea Beșghioz este aplicat un punctaj sub nivelul mediu pe comunitățile pilotate (mai multe detalii în anexă) – punctajul general acordat este mai mic decât media pe comunitățile pilotate (4,7 puncte pentru Beșghioz comparativ cu punctajul mediu pentru comunitățile pilotate, care este de 5,7 puncte)

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PRINCIPII GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1 Transparența și implicarea publică

Comunicarea cu populația este asigurată în mare parte prin afișarea principalelor decizii, inclusiv cu privire la aspectele bugetare și de finanțe pe panourile din cadrul primăriei. Pagina web este în curs de modernizare și nu este operațională. Pagina referitoare la buget și finanțe era și pe pagina web anterioară și este, de asemenea, prevăzută și pentru pagina web actualizată.

Procedura de aprobare bugetului este destul de detaliată. De fapt, consiliul local aprobă nu numai bugetul local, ca atare, dar aprobarea se efectuează prin discuții ce au loc pe fiecare compartiment al cheltuielilor (salarii, energie, medicamente etc.).

Se practică raportarea trimestrială privind executarea bugetului. Specificul Găgăuziei este că toți consilierii sunt reprezentanți ai unui sector al satului și urmăresc în special cheltuielile pentru acel sector sau district. Același lucru este valabil și pentru instituțiile din subordinea primăriei (grădinițe etc.). Toate deciziile și proiectul bugetului, bugetul aprobat, bugetul rectificat și executarea bugetului sunt plasate pe panoul informațional de la etaj întâi al primăriei. Audierile publice nu sunt practicate. Cu toate acestea, la fiecare sesiune a consiliului local, sunt invitați și liderii comunității și persoanele calificate pentru anumite probleme legate de buget (reprezentanți ai veteranilor, persoanele în vârstă, etc.).

Raportul financiar este prezentat autorităților Găgăuziei. În general, oamenii cred că există mai multe organisme de control care sunt mai bine calificate pentru a urmări datele financiare privind executarea bugetului decât oamenii din comunitate. Un alt specific al Găgăuziei sunt transferurile efectuate prin intermediul autonomiei Găgăuze. Aceste transferuri sunt divizate ulterior pentru comunități într-un mod imprevizibil.

Comisia pentru buget și finanțe desfășoară audierile în fața Consiliului. Transferurile generale în Găgăuzia pentru toate autoritățile locale au fost transferate în mod incomplet, și totodată autoritățile locale nu au primit toate transferurile planificate în anul trecut.

*Punctajul acordat este sub medie din cauza comunicării limitate cu populația cu privire la aspectele financiare și bugetare: **4,0 puncte***

I.2 Utilizarea Tehnologiilor Informaționale (IT)

Primăria deocamdată nu are o pagină web sau o pagină de Facebook operațională. E-mailul oficial al primăriei este folosit de primar și de secretar pentru comunicarea legată de serviciu. E-mailul personal al primarului este, de asemenea, utilizat pe scară largă. Totuși majoritatea angajaților și instituțiile subordonate nu au e-mailuri. Pachetul contabil 1C este utilizat din 2012. Bugetul local este elaborat folosind metodologia de bugetare pe bază de programe și, de asemenea, este prezentat consiliului local, inclusiv pe suport de hârtie.

Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF) - este administrat de către contabilul-șef. Accesul la SIMF îl are atât primarul cât și contabilul șef. Ei posedă de asemenea semnături electronice; și contabilul liceului deține semnătură electronică.

Ministerul Finanțelor din Chișinău a oferit sprijin pentru SIMF pe bază ad-hoc, deși nici un fel de alte instruiți nu au fost efectuate. Nu este atât de simplu de găsit sau chiar de identificat persoanele relevante în cadrul Ministerului Finanțelor. În special pentru SIMF, primăria a cumpărat un computer nou, deoarece cele vechi erau destul de depășite. O problemă deosebit de gravă a apărut în acest an în relațiile cu Oficiul trezorerial Ceadâr-Lunga. Nu mai sunt disponibile date referitoare la balanța contului trezorerial și nici nu există acces la contractele încheiate de primărie. Aceste informații au fost foarte utile pentru urmărirea angajamentelor asumate de Primărie și a soldului disponibil în contul trezorerial. Cauza dispariției acestei informații nu este clară.

De asemenea, în SIMF (Sistemului Informațional de Management Financiar) nu sunt văzute date pe angajamente, nici date referitoare la transferurile de la bugetul de stat dar nici alte date macro-financiare (creștere economică etc.). De fapt, în afară de raportare, sistemul SIMF pare să fie puțin utilizat. Un potențial benefic ar fi unificarea 1C, SIMF și datele din contul Trezorerial.

*Punctajul este sub medie: **5,0 puncte**.*

I.3 Dezvoltarea capacităților

Nu au fost efectuate acțiuni de instruire cu primăria cu privire la orice subiect în afară de o instruire generală în care numai primarul a participat. În afară de această instruire, nu au avut loc nici acțiuni de instruire pe teme financiare, nici acțiuni cu privire la orice alte probleme. Inclusiv nici pe Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF). Primăria nu a beneficiat nici de instruire internațională. Atunci când sunt introduse noi politici sau instrumente financiare, acestea devin cunoscute primăriei prin „Monitorul Oficial” sau prin acte legislative sau normative.

*Punctajul acordat este egal cu media, deși problemele sunt destul de mari, pentru primărie nu a fost prevăzută aproape nici o instruire, inclusiv cu privire la instrumentele nou introduse: **4,0 puncte**.*

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.4 Politica fiscală locală

Politica fiscală locală se bazează pe numărul limitat al taxelor locale - practic principale fiind taxa pentru amenajarea teritoriului, taxa comercială și taxa pentru patent de întreprinzător.

Nu există scutiri sau facilități acordate agenților economici sau persoanelor fizice, inclusiv nici cazuri separate. Mai mult decât atât, toate ratele de impozitare pentru persoanele fizice și juridice sunt la fel egale. Acest lucru creează anumite inegalități în condițiile în care unele proprietăți sunt evaluate recent iar unele nu sunt și, prin urmare, valorile lor sunt destul de diferite, la fel ca și bazele de impozitare și obligațiile fiscale. Rata impozitului pe proprietăți imobiliare este aceeași pentru persoanele fizice și juridice - 0,1%, aceasta fiind destul de mică, totodată, având în vedere situația privind evaluarea proprietăților.

Veniturile fiscale acumulate din acest impozit sunt extrem de mici – 19 300 lei, sau mai puțin de 1 % din bugetul local. Încasările din impozitul funciar sunt mai bune și ajung la 377 600 lei, sau 9,6 % din bugetul local. Din cauza ponderii relativ ridicate a acestui impozit în bugetul total, precum și ponderii ridicate a altor plăți (în mare parte arenda terenurilor și a altor bunuri), venituri proprii în Beșghioz sunt destul de mari - 20,3 % (semnificativ peste medie comunităților pilotate). Chiar și încasările din impozit pe venitul persoanelor fizice (IVPF) sunt comparativ mai mici – 301 200 lei, sau 7,7 % din veniturile bugetului local (sub medie comunităților pilotate).

Ponderea taxelor locale fără cel funciar și impozitul pe imobil ajunge la 0,8 % din veniturile totale a bugetului local (cu mult sub media). Ponderea transferurilor cu destinație specială de la bugetul central și de la bugetul UAT Găgăuzia (unitatea administrativ-teritorială) este de 48,1 % (sub medie). Destul de mare este ponderea transferurilor cu destinație generală - 14,8 % (semnificativ peste medie). În anul 2015 comunitatea Beșghioz a primit 64,000 MDL de la Fondul de Compensare (1,5 % din bugetul local). Rata de colectare a taxelor este destul de bună. În mod normal, ele depășesc volumul planificat, fapt care dovedește o atitudine oarecum prudentă și conservativă în planificarea veniturilor și o colectare eficientă a veniturilor.

Comunitatea posedă o bază de date unică a persoanelor fizice și juridice cu privire la impozitul pe venit al persoanelor fizice (IVPF), toate datele sunt furnizate de către inspectoratul fiscal de stat și sunt păstrate de către percepător fiscal într-un singur fișier. În documentarea acestor date există o divizare separată ce asigură vizibilitatea datoriilor fiscale ale instituțiilor publice și ale celor private. Acest lucru ajută la colectarea tuturor celorlalte taxe.

Modelele de impozitare și de colectare a impozitelor, de-a lungul timpului, sunt mai mult sau mai puțin același. Ratele de impozitare sunt, de asemenea, mai mult sau mai puțin la fel în dinamică. Modificările aduse bazei de impozitare nu se practică și sunt destul de rare. Plățile pentru serviciile locale sunt colectate separat de către întreprinderile municipale.

*Punctajul acordat este egal cu media: **6,1 puncte**.*

II.5 Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

De regulă, sunt folosite plățile în numerar de la persoanele fizice și transferurile bancare de la persoane juridice. Cu toate acestea, agricultorii, de asemenea, plătesc adesea prin transferuri bancare. Sunt utilizate notificările standard ale Ministerului Finanțelor numai în limba rusă. Colectările fiscale mari sunt datorate motivației pentru efectuarea plăților anticipat și reducerilor la impozitul pe bunuri imobiliare față de pierderile de 15 % care se datorează plăților anticipate – o dilemă pentru comunitate. În general, în mod semnificativ (până la 80%) impozitul pe bunurile imobiliare este colectat în prima jumătate a anului cu reduceri.

Sunt folosite toate metodele pentru notificările fiscale suplimentare, și anume: apeluri telefonice, notificări scrise, door-to-door. Una dintre principalele probleme de colectare a taxelor este legată de persoanele care au părăsit comunitatea. Acest fenomen se accelerează, iar în prezent, circa 20 % din populația din Beșghioz trăiește în afara comunității și acumulează restanțe fiscale, cu toate că restanțele totale sunt destul de mici - aproximativ 6 000 lei per total.

Nu există obiecții sau reclamații cu privire la calculele taxelor locale. Principalele reclamații fiscale sunt legate de IVPF și sunt depuse la inspectoratul fiscal central, nu la primărie. Oamenii sunt informați cu privire la competențele respective și depun reclamații la inspectoratul fiscal. Nu există reglementări la nivel local referitor la reclamații, deoarece nu s-au înregistrat plângeri în acest sens.

*Punctajul acordat este egal cu media: **5,0***

III INVESTIȚII CAPITALE

Investițiile capitale provin din două surse principale - bugetul autonomiei găgăuze și venituri proprii ale administrației locale. În același timp, Beșghioz a beneficiat, de asemenea de la FISM – de un proiect al Guvernului României pentru grădinițele de copii, proiectul fondului de eficiență energetică pentru izolarea termică și sistemul de încălzire în clădirile publice (2 398 000 MDL). Din fondul rutier a fost finanțat un proiect care permite accesul Beșghioz la drumul național principal, dar acest proiect a fost implementat de

către autoritățile regionale. Astfel, în anul 2015 totalul investițiilor capitale a atins cifra de 1 195 000 lei sau 27,5% din bugetul local.

A existat o anumită monopolizare în ceea ce privește elaborarea studiilor de fezabilitate pentru proiecte din partea a unui singur monopolist din Găgăuzia, care a fost impus centralizat pentru implementarea proiectelor, inclusiv, fără a informa autoritățile locale implicate referitor la aspectele ce țin de proprietatea și infrastructura locală. Totuși, pentru anul curent, această practică pare să fie eliminată în urma unor scandaluri legate de studiile necalificate efectuate de către această instituție monopolistă. Instituția a fost autorizată să elaboreze bugete și studii de fezabilitate pentru proiectele de investiții capitale finanțate din cota-parte a Găgăuziei în TVA și accize. În plus o astfel de practică a dus la creșterea semnificativă a costurilor pentru lucrările efectuate (20 - 40%). Comunitatea Beșghioz nu a beneficiat de împrumuturi. Cu toate acestea, comunitatea a participat în proiectul BERD în domeniu de aprovizionare cu apă, care în afară de investițiile capitale ar trebui să creeze o întreprindere IMC (de cooperare inter-municipală) în sectorul de aprovizionare cu apă pe baza operatorului din Ceadîr Lunga.

Punctajul acordat este sub medie (5,5), în mare parte datorită spațiului limitat de manevră în atragerea fondurilor și flexibilitatea limitată în implementarea proiectelor. Factorii din urmă sunt, de asemenea, condiționați de situația specifică generală în UTA Găgăuzia

IV PROPRIETATE

Există probleme foarte serioase în privința evaluării și înregistrării proprietății. Ambele sunt desfășurate în cea mai mare parte pe bază ad-hoc, în timpul vânzării bunurilor imobiliare și a terenurilor. Altfel înregistrarea este foarte scumpă. Astfel, nici nu toate proprietățile întreprinderilor comerciale private sunt înregistrate și evaluate - de la 12 companii, 3 nu și-au înregistrat proprietate și în mod corespunzător, nu au proprietățile evaluate. Locuințele cetățenilor sunt, în general, foarte puțin înregistrate - doar aproximativ 20% sunt înregistrate și în mod corespunzător au evaluări imobiliare noi.

În comunitatea există o singură întreprindere municipală care se ocupă de alimentarea cu apă și de evacuarea deșeurilor. În afară de investițiile capitale în infrastructura de apă consecința directă a proiectului BERD de aprovizionare cu apă asupra politicii fiscale locale și a bugetului local, este includerea în tariful de apă a unei anumite sume pentru acoperirea împrumutului BERD - din 16,20 lei de tarif, 6,20 lei reprezintă acoperirea ratei dobânzii la BERD. Prin urmare, a fost efectuată reconstrucția practic completă a sistemului de aprovizionare cu apă și deja timp de trei ani, comunitatea are o aprovizionare cu apă constantă de zi cu zi. Creditul a fost contractat de către Guvernul Republicii Moldova pentru reabilitarea sistemului de apă în 6 clustere din Moldova, inclusiv în Ceadîr Lunga.

Însă, principala problemă în ceea ce privește rambursarea creditului constă în diferența ratelor de schimb în timpul contractării împrumutului și cea curentă. Ca urmare, creșterea cursului de schimb valutar nu a fost luată în considerare și acum, rambursările în lei sunt destul de mari comparativ cu cele prevăzute inițial. O altă problemă este legată de reducerea utilizatorilor serviciilor de aprovizionare cu apă din cauza reducerii populației și numărului de locuințe conectate.

Punctajul acordat este sub medie (3,5), din cauză evaluării și înregistrărilor de proprietate limitate, precum și a relațiilor cu întreprinderile municipale neformalizate și nestructurate.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1 Elaborarea strategiei fiscale

Bugetul multianual se bazează pe prognozele primite de la Ministerul Finanțelor. Prognozele bugetare multianuale par a fi de puțin folos deoarece deja după un an există întotdeauna în mod normal unele schimbări radicale. Nu există strategie de dezvoltare locală, cea anterioară a expirat în 2014 și după aceea, municipalitatea nu a simțit necesitatea de a elabora alta, fiindcă nu au existat posibilități de proiecte internaționale unde s-ar fi putut aplica.

Punctajul acordat este sub medie (5,0 puncte), deoarece lipsesc atât documentul privind planificarea strategică, cât și legătura dintre acesta și politica financiară locală.

I.2 Capacități și metode bugetare

Se pare ca există, mai degrabă, un formular specific noii formule introduse pentru bugetarea bazată pe programe. Tabelele și anexele utilizate și aprobate sunt, de fapt, puțin diferite de cele utilizate în alte părți ale țării și sunt destul de simpliste. Acestea sunt în limba rusă și au, mai degrabă, o formă specifică cu o anumită divizare pe programe și pe instituții/diviziuni subordonate responsabile. Acestea sunt raportate de asemenea, în același mod pe categorii de cheltuieli și sunt discutate în ședințele consiliului local atât pe programe, cât și pe sub-diviziuni responsabile. Nu au fost primite nici un fel de instrucțiuni referitor la bugetare bazată pe programe, în afară de recepționarea formularelor prin e-mail de la Ministerul Finanțelor.

Datorită problemelor prezentate mai sus apărute în obținerea de informații de la Trezorerie cu privire la balanța contului și angajamentele contractate, municipalitatea își menține propria listă de angajamente și a resurselor bugetare disponibile în cadrul fiecărui program separat. În general, toți angajații primăriei și toate direcțiile subordonate participă la procesul bugetar (aproximativ 15 persoane).

Punctajul acordat este sub medie (3,7), din cauză formelor bugetare mai degrabă generale și simpliste, fără note explicative, mai puțin clare pentru populație și astfel mai puțin corelate cu transparența procesului decizional

I.3 Procedurile bugetare

Nu se practică stabilirea unui calendar bugetar local, principalul îndrumar fiind calendarul Ministerul Finanțelor și procedurile administrative interne ale UTA Găgăuzia. Acestea par să nu lase mult spațiu pentru inițiativă locală în ceea ce privește calendarul bugetar. În mod normal, discuțiile pe marginea proiectului de buget de la primirea acestuia de către consilierii locali până la aprobare, decurg în timp de o lună, incluzând și activitatea comisiilor consiliului local. Consilierii locali au un interes oarecum limitat în procedurile bugetare și, în general, de asemenea, manifestă o înțelegere insuficientă.

Există, de asemenea, o încredere semnificativă față de procedurile bugetare și executarea acestora, provenind din încrederea în organele de control. Oamenii sunt conștienți de faptul comunitatea este destul de controlată de tot felul de organe de control. În același timp, acest factor, în combinație cu resursele limitate la discreția APL reduce interesul oamenilor în procesul bugetar. Rapoartele de executare bugetară sunt pregătite și prezentate trimestrial.

Nu au existat activități de cooperare inter-municipale (IMC), însă, una a fost planificată în cadrul proiectului BERD. Ideea a fost aceea de a crea clustere pentru alimentarea cu apă, pe baza Întreprinderilor Municipale în centrele raționale - în acest caz, în Ceadîr Lunga. Totuși, nu s-a realizat, din cauza diferitor aspectelor operaționale, tehnice și precum și a problemelor politice. În afară de Ceadîr Lunga și Beșghioz, în acest proiect au participat alte patru comunități, însă, nu au fost create sisteme operaționale unificate și nici Întreprinderile Municipale din aceste localități nu s-au fuzionat. În consecință, nu s-a realizat o cooperare inter-municipală

Punctajul acordat este sub medie (4,3) din cauza comunicării limitate, implicării reduse a populației și a lipsei de activități de cooperare inter-municipală (IMC).

II REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rectificarea bugetară se realizează, de regulă, o dată pe an, pentru distribuirea soldului disponibil.

Plățile de tarife către Întreprinderea Municipală (Î.M.) se efectuează în contul separat al acesteia. Persoanele fizice plătesc, în mare parte, la oficiul poștal în timp ce persoanele juridice vor avea posibilitatea de a plăti prin intermediul uneia dintre bănci (înainte au plătit, de asemenea, prin oficiul poștal). Întreprinderea Municipală lucrează în profit - din totalul de 860 000 lei de venituri are 60 000 lei de profit. Nu există contracte dintre APL și Î.M., dar comunitatea planifică să introducă un contract, pe când nouă lege în Găgăuzia

privind taxa pentru amenajarea teritoriului motivează încheierea contractelor. Ideea este, de asemenea, de a transfera colectarea taxei pentru evacuarea deșeurilor către primărie, cu următorul transfer al mijloacelor colectate către Î.M. Nu au existat subvenții, ci doar prin intermediu câtorva echipamente și rețele de aprovizionare cu apă, inclusiv în cadrul proiectului BERD. O altă sursă de venit pentru Î.M. - arenda echipamentelor în proprietatea Î.M. Conectarea la rețele de aprovizionare cu apă a fost o altă sursă de venit dar acum aproape toți locuitorii și agenții economici din comunitatea sunt conectați la aceste rețele și problema conectării la o sursă de apă utilizată anterior pentru plăți suplimentare este soluționată.

Nu au existat parteneriate public-private (PPP), ci a fost un proiect în pipe-line - sisteme de încălzire cu biogaz. Primăria însă a respins această ofertă a unei companii private din considerente economice și tehnice. Proiectul a fost implementat în două comunități vecine, iar acum aproape stagnează, fără nici un efect. Nu există servicii publice prestate de sectorul privat.

Punctajul acordat este sub medie: 5,2

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- Comunitatea Beșghioz are un specific în ceea ce privește bugetarea, finanțele locale și politica fiscală locală care este legat de UTA Găgăuzia. Acest lucru are relevanță directă pentru comunitate fiindcă transferurile de la bugetul de stat nu sunt furnizate direct la bugetul local, ci prin bugetul UTA Găgăuzia. În afară de considerente generale, o astfel de situație nu garantează că transferurile vor ajunge la comunitate în totalitate. Există specificul contextului local și în ceea ce privește finanțarea investițiilor capitale, acestea fiind finanțate, destul de des, din bugetul UTA Găgăuzia prin intermediul bugetului local. În același timp, acest lucru este utilizat pentru a pune unele constrângeri suplimentare cu privire la achizițiile publice și la elaborarea documentelor de proiect;
- De asemenea există probleme locale, mai degrabă, specifice ale UTA Găgăuzia, în legătură cu relațiile cu trezoreria. Începând cu acest an, municipalitatea nu obține informații referitoare la Trezorerie privind angajamentele contractuale și la soldul disponibil al contului bancar. Acest lucru a redus în mod semnificativ vizibilitatea și predictibilitatea finanțelor locale. Situația trebuie să fie verificată în general, dacă aceasta este o problemă strict a UTA Găgăuzia sau una pentru întreg teritoriul Republicii Moldova;
- Nivelul de transparență și de comunicare cu populația necesită, probabil, o atenție semnificativă. În prezent, în afară de panoul de informații la primărie, nu există alte modalități de comunicare cu populația din comunitate cu privire la buget și la problemele financiare locale;
- Politica fiscală locală și colectările taxelor locale sunt caracteristice situației generale din Republica Moldova și în special, pentru comunitățile rurale cu un nivel de colectare extrem de scăzut al impozitului pe bunuri imobiliare, cu venituri extrem de limitate din taxele locale și cu o pondere ridicată a transferurilor. Proprietatea și evaluările imobiliare reprezintă o necesitate chiar și mai mare fiindcă evaluările sunt foarte limitate, în timp ce ratele de impozitare fiind unificate (pentru toate tipurile de contribuabili) defavorizează, în mod semnificativ, pe cei care și-au înregistrat proprietatea și au trecut prin evaluare;
- Sursele de investiții capitale sunt mai puțin diverse, având în vedere provocările suplimentare pentru ridicarea fondurilor în condițiile UTA Găgăuzia. În același timp, pentru o mai bună colectare a fondurilor pe viitor, în special de la donatorii internaționali, planul strategic de dezvoltare comunitară va fi foarte util. Colectarea fondurilor de la partenerii internaționali (unii dintre care publică cereri de proiecte și au formulare chiar și în limba rusă) reprezintă un potențial semnificativ pentru viitor;
- Un pic neclare rămân formele de bugetare bazate pe programe prezentate într-un format destul de specific: numai cu tabele de referință între programe și instituțiile responsabile fără note explicative atașate.

Anexa 1. Tabelul de punctaj pentru Beșghioz

SECȚIUNEA și ARIA cu referință la numărul recomandărilor Rec (2004) ¹ și Rec (2005) ¹	Punctajul pentru Beșghioz	Punctajul mediu pentru localitățile rurale pilot
A. RESURSE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE	4,7	5,7
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	4,3	5,0
1. Transparența și implicarea publicului	4,0	5,2
1.1 Proiectul bugetului elaborat de autoritățile locale trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	3,5	4,6
1.2 Bugetul local aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	4,5	5,6
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	4,0	5,5
2. Utilizarea IT	5,0	5,9
2.1 Eficiența managerială trebuie să fie îmbunătățită prin utilizarea IT (R6)	4,0	5,4
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și a altor sisteme IT	6,0	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului local	4,0	4,0
3.1 Instruirea în diferite forme este necesară personalului local (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5,5	5,6
4. Politica fiscală locală	6,1	6,2
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	8,0	6,6
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	4,5	6,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de autoritățile locale	6,0	5,8
4.4 Raportul dintre veniturile locale din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice / fizice trebuie să fie echilibrat	4,5	5,7
4.5 Veniturile impozitelor locale trebuie să prevaleze asupra altor surse de venituri	8,0	6,5
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite	6,5	7,6
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și trebuie să fie bazată pe surse disponibile legal (R19)	6,5	6,0
4.8 Colectarea impozitelor: identificarea contribuabililor și ratei de colectare (R25)	4,5	4,8
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5,0	5,0
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme accesibile de plată (R22, R23)	6,0	6,0
5.2 Avizele de plată trebuie să conțină informații cu privire la plata impozitelor (R23)	7,0	7,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	5,5	6,5
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale locale sunt finanțate prin diverse surse	4,0	6,0
6.3 Împrumuturile capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	0,0
IV. PROPRIETATEA LOCALĂ	3,5	5,6
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența a propriilor activelor și pasivelor.	3,0	5,8
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară ale acestora	4,0	5,3
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE	4,8	5,8
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ EFICIENTĂ	4,3	5,9
1. Elaborarea strategiei fiscale	5,0	5,5
1.1 Planurile bugetare multianuale (R.45)	5,0	5,5
2. Capacități și metode bugetare	3,7	6,3

SECȚIUNEA și ARIA cu referință la numărul recomandărilor Rec (2004)1 și Rec (2005)1	Punctajul pentru Beșghioz	Punctajul mediu pentru localitățile rurale pilot
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului. (R. 46, 57, 58)	5,0	6,4
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	3,0	5,6
2.3 Executarea bugetului bazată pe programe (R.54)	3,0	6,8
3. Procedurile de bugetare	4,3	5,9
3.1 Implicarea organelor alese (R.49, R.74)	5,5	6,0
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului	3,0	5,0
3.3 Cooperare cu alte autorități locale (R.70)	4,5	5,4
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	5,2	5,7
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	7,0	7,1
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	4,5	5,3
4.3 Relațiile dintre autoritățile locale și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri transparente	4,0	4,6
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
MEDIA PENTRU BEȘGHIOZ	4,7	5,7
MEDIA PENTRU COMUNITĂȚILE PILOTATE	5,7	-

COMUNITATEA CIMIȘLIA

Proiect	„Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale - Ajustarea și pilotarea instrumentului de Benchmarking al finanțelor publice locale în Moldova”
Experți locali	Diana Toma, Marcel Blanuța
Primar	Gheorghe Răileanu
Suprafața	146,13 km ²
Populația	14 111 locuitori
Bugetul local pentru anul 2015	23 360,0 mii lei

Pe data de 15 martie 2016, echipa de experți ai Consiliului Europei au întreprins o vizită de lucru în orașul Cimișlia, cu scopul de a pilota instrumentul de Benchmarking al finanțelor publice locale (FPL) în Moldova. În cadrul vizitei, experții locali au avut ocazia să discute cu primarul orașului Cimișlia și personalul din cadrul aparatului primăriei (contabilul-șef, specialistul în planificare, preceptorii fiscali, specialistul în evidența patrimoniului) asupra mai multor subiecte aferente instrumentului de Benchmarking al FPL, totodată, fiindu-le furnizate copii ale mai multor documente confirmative (inclusiv decizii bugetare anuale, rapoarte financiare anuale, decizii ale consiliului local, avize de plată, lista proiectelor de investiții capitale, regulamente interne, etc.).

Urmare a discuțiilor menționate și a analizei efectuate ulterior, punctajul atribuit pentru primăria orașului Cimișlia este mai mare decât punctajul mediu pentru orașele-pilot (7,0 puncte pentru orașul Cimișlia comparativ cu punctajul mediu de 6,4 puncte - *a se vedea anexa 1*).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE (APL)

I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1. Transparența și implicarea publicului

Nivelul de transparență bugetară este înalt, cetățenii implicându-se relativ activ în discuțiile aferente bugetului local. Proiectul de buget, decizia bugetară anuală, precum și raportul privind executarea bugetului local (inclusiv anexele) sunt publicate în timp util pe site-ul oficial al primăriei (www.cimislia.md). Mai mult decât atât, e de menționat că, există și o decizie a consiliului local cu privire la digitalizarea deciziilor locale, începând cu anul 2011, care presupune păstrarea și ținerea evidenței proiectelor de decizii și a deciziilor consiliului local în format electronic, inclusiv aducerea acestora la cunoștința publicului prin plasarea pe pagina web.

Suplimentar la aceasta, bugetul local este dezbătut în cadrul emisiunii „Ora locală” difuzată pe postul local de televiziune (Media TV Cimișlia). Totodată, în calitate de instrumente de comunicare mai sunt folosite pagina oficială de Facebook, anunțuri în presa locală și pe panourile informative din cadrul primăriei. Toate ședințele consiliului local, inclusiv cele în cadrul cărora este discutat bugetul local, sunt transmise în direct pe postul local de televiziune (Media TV Cimișlia).

Pentru acest capitol primăria orașului Cimișlia a obținut *cel mai mare punctaj* dintre toate orașele pilot.

Punctaj – 8,3 puncte.

I.2. Utilizarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC)

Pagina web a primăriei or. Cimișlia (www.cimislia.md) este actualizată în mod frecvent. Toate proiectele și deciziile consiliului local sunt publicate on-line cu regularitate. Personalul din cadrul primăriei utilizează adrese de e-mail oficiale (cu extensia instituției), fapt care facilitează comunicarea internă și externă.

Comparativ cu alte APL, în cadrul primăriei or. Cimișlia, implementarea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF), aplicat începând cu procesul de elaborare a bugetului pentru anul 2016, a decurs fără dificultăți majore, inclusiv datorită asistenței oferite de USAID în cadrul „Proiectului de Susținere al Autorităților Locale din Moldova” (LGSP), care a inclus acțiuni de instruire privind aplicarea SIMF. Cu toate acestea, instituțiile bugetare subordonate nu utilizează modulele SIMF, toate datele bugetare fiind introduse în sistem de către specialistul în planificare și personalul secției de contabilitate.

Una dintre problemele cu care se confruntă primăria or. Cimișlia cu privire la utilizarea TIC este faptul că sistemul de evidență contabilă este gestionat manual, în dezacord cu obiectivele actualei reforme în domeniul Managementului Finanțelor Publice (MFP). Totodată, personalul primăriei și-au exprimat intenția privind aplicarea unui sistem informațional de evidență contabilă.

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*, însă una dintre cele mai mari provocări este lipsa unui sistem informațional de evidență contabilă.

Punctaj – 7,8 puncte.

I.3. Dezvoltarea capacităților personalului APL

Personalul aparatului primăriei participă la diverse instruirii în domeniul managementului financiar, organizate de diferiți parteneri, în principal de către direcția de finanțe a UAT de nivelul al doilea. Totodată, în anul 2015 primăria or. Cimișlia a beneficiat de numeroase acțiuni de instruire oferite de USAID în cadrul proiectului LGSP.

Chiar dacă la momentul actual are loc implementarea unor reforme complexe în domeniul MFP, în cadrul primăriei or. Cimișlia, la fel ca și în restul orașelor pilot, nu există planuri curente pentru dezvoltarea capacităților sau alocații din bugetul local în acest sens.

Pentru acest capitol punctajul este *mediu*, principala problemă fiind lipsa unui plan de consolidare a capacităților locale, precum și caracterul ad-hoc și limitat al instruirilor destinate personalului implicat în managementul finanțelor locale.

Punctaj – 4,0 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.1. Politica fiscală locală

Pentru anul 2016, prin deciziile consiliului local, suplimentar la impozitul funciar și impozitul pe bunurile imobiliare, au fost aprobate 12 taxe locale. Deciziile respective includ o informație amplă privind cotele de impozitare și baza de impozitare, precum și alte informații relevante în acest sens, fiind plasate pe pagina oficială a primăriei.

Scutirile aprobate la taxele locale au preponderent un caracter social sau au drept scop promovarea activității economice locale. Cu toate acestea, nu există nici o evaluare a impactului aplicării scutirilor respective, inclusiv asupra bugetului local.

În cadrul aparatului primăriei, activează patru percepatori fiscali (există un regulament aprobat cu privire la serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriei or. Cimișlia), trei percepatori fiind responsabili de colectarea a impozitelor pe proprietate, în timp ce un percepator fiscal este responsabil de colectarea taxei pentru salubritate (aplicate din anul 2013). La fel ca și în alte UAT, restul taxelor locale sunt colectate de către Inspectoratul Fiscal Teritorial, deoarece acestea sunt aplicate numai pentru persoanele juridice.

În anul 2015, ponderea veniturilor proprii în bugetul or. Cimișlia este cea mai mare comparativ cu celelalte orașe pilot, constituind 23,5% din veniturile bugetului local, ponderea taxelor locale constituie 10,5% (fiind una dintre cele mai mari ponderi), în timp ce impozitele pe proprietate reprezintă circa 6,4% din totalul veniturilor.

E de menționat faptul că, în orașul Cimișlia veniturile colectate din taxele locale au înregistrat o creștere de circa 31,5% în anul 2015 comparativ cu anul 2013 (în mare parte, datorită introducerii taxei pentru salubritate), în timp ce veniturile colectate din impozitele pe proprietate au scăzut cu 5,1%. Acest fapt înseamnă că APL încă nu a beneficiat pe deplin de modificările aprobate la Legea privind finanțele publice locale (aplicate integral începând cu anul 2015), în partea ce ține de stimulentele cu privire la consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a APL. Veniturile colectate din taxe locale și impozitele pe proprietate sunt analizate și evaluate în mod ad-hoc; mai mult decât atât, cotele de impozitare nu au fost revizuite de ceva timp (nu există schimbări majore în anul 2016 comparativ cu anul 2013 în ceea ce privește cotele aplicate la taxele locale și impozitele pe proprietate).

La momentul actual, sunt luate măsuri modeste în ceea ce privește fraudă și evaziunea fiscală. În caz de neplată a impozitelor pe proprietate, percepții fiscale din cadrul primăriei remit rezidenților scrisori de avertizare. Cu toate acestea, există unele probleme legate de persoanele stabilite peste hotarele țării sau care sunt absente pe termen lung de la locul de reședință. Cu referire la veniturile din taxele locale, percepții fiscale spun că dețin pârghiile necesare pentru a influența colectarea acestora, întrucât sunt colectate de către Inspectoratul Fiscal Teritorial.

Registrele cu privire la baza de impozitare, precum și registrul contribuabililor sunt relativ actualizate în colaborare cu Oficiul Cadastral Teritorial, o acțiune apreciată ca fiind una pozitivă. Acest lucru este în contrast cu cooperarea percepută cu Inspectoratul Fiscal Teritorial, din cauza accesului limitat la informația deținută (de exemplu: baza de date cu privire la agenții economici din localitate).

Punctajul pentru politica fiscală locală este *sub medie*. Printre principalele provocări sunt utilizarea limitată a potențialului fiscal local, lipsa unei politici fiscale locale și integrarea din mai multe surse a datelor privind baza fiscală.

Punctaj – 6,5 puncte

II.2. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Situația privind administrarea fiscală și monitorizarea plăților în orașul Cimișlia este similară cu cea din restul orașelor pilot. Există un sistem standard de notificare fiscală pentru impozitele pe proprietate (anual, în lunile aprilie-mai) și pentru taxa pentru salubritate (lunar). Sunt utilizate diverse modalități de plată a taxelor și impozitelor locale, în principal, prin transfer bancar și prin casierie. Avizele de plată conțin majoritatea elementelor obligatorii. Totodată, la fel ca și în restul orașelor pilot, procedurile de depunere a reclamațiilor și de apel cu privire la plata taxelor și impozitelor locale nu sunt stabilite.

Punctajul pentru acest capitol este *puțin peste medie*. Principalele provocări se referă la reglementarea procedurilor de depunere a reclamațiilor și de apel vizavi de plata taxelor și impozitelor locale.

Punctaj – 6,0 puncte.

III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE

Primăria or. Cimișlia dispune de diverse surse de finanțare a proiectelor locale de investiții capitale, inclusiv din bugetul local (în principal, din veniturile obținute din vânzarea și privatizarea proprietății publice). Alte surse de finanțare a investițiilor capitale sunt fondurile centralizate ale bugetului de stat (Fondul Ecologic, Fondul rutier, Fondul de Investiții Sociale) și proiectele finanțate din surse externe (Ambasada Japoniei, USAID, Corpul Păcii). Cheltuielile capitale sunt incluse în bugetul local numai pe baza contractelor încheiate.

Până în prezent nu au fost contractate împrumuturi pentru cheltuieli capitale.

Conform informației privind executarea bugetului local pentru anul 2015, ponderea transferurilor și granturilor pentru cheltuielile capitale au constituit circa 20% din veniturile bugetului local, în timp ce ponderea cheltuielilor capitale - 30% din bugetul local. Cheltuielile capitale pe cap de locuitor au constituit în jur de 0,5 mii lei.

Pe pagina web a primăriei pot fi găsite informații detaliate cu privire la proiectele de investiții capitale curente și finalizate (<http://cimislia.md/ro/page/primaria/proiecte-locale>).

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 7,0 puncte.

IV. PROPRIETATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

Primăria or. Cimișlia are în subordine 17 instituții bugetare și o întreprindere municipală. Bilanțul contabil este consolidat. Valoarea activelor nefinanciare locale este actualizată în mod regulat. Anual este întocmit un raport consolidat de inventariere pe baza rapoartelor de inventariere ale instituțiilor bugetare subordonate.

Patrimoniul public nu este înregistrat integral, în mare parte, din cauza caracterului limitat al resurselor financiare locale.

Activitatea întreprinderii municipale este reglementată, în principal, prin statutul său, aprobat de către consiliul local. Între primărie și întreprinderea municipală nu au fost încheiate contracte pe termen mediu sau lung privind gestionarea serviciilor, cu excepția contractelor anuale de prestări servicii în partea ce ține de evacuarea deșeurilor, care prevăd responsabilitățile părților, precum și costul și performanța serviciului furnizat.

Din bugetul local nu sunt alocate subvenții pentru întreprinderea municipală.

La acest capitol, primăria or. Cimișlia a obținut *cel mai mare punctaj* dintre toate orașele pilot.

Punctaj – 6,5 puncte.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1. Elaborarea strategiei fiscale

Strategia de dezvoltare socio-economică a orașului cuprinde perioada anilor 2015-2020, însă cu toate acestea, legătura dintre obiectivele stabilite în strategie și bugetul local este constrânsă de resurse financiare limitate.

Proiectul bugetul local este elaborat ținând cont de indicatorii macroeconomici furnizați de către Ministerul Finanțelor, și pe lângă estimările pentru anul viitor, acesta mai include și estimările pentru următorii doi ani.

Punctajul pentru acest capitol este *puțin sub medie*. Principala provocare este conexiunea limitată între documentele strategice locale și bugetul local.

Punctaj – 7,0 puncte.

I.2. Capacități și metode bugetare

Principalii participanți în cadrul procesului bugetar sunt primarul, viceprimarii, specialistul în planificare, contabilul-șef, cu suportul tehnic al percepților fiscali și a personalului instituțiilor bugetare subordonate. Anual, prin dispoziția primarului, este aprobat un calendar bugetar, care include activitățile de bază în procesul bugetar, personalul responsabil și termenele aferente acestora. Pe lângă aceasta, este recomandată

elaborarea și aprobarea unui regulament local cu privire la rolul și responsabilitățile tuturor părților implicate în procesul bugetar la nivel local.

Documentația bugetară cuprinde un set bine structurat de date analitice, precum și note informative, care contribuie la o înțelegere mai bună a bugetului local. Începând cu anul 2016, bugetul local a fost elaborat în conformitate cu metodologia bazată pe programe și performanță. Astfel, scopul, obiectivele și indicatorii de performanță au fost stabilite în mod corect, ținând cont de majoritatea indicațiilor metodologice în acest sens (datorită training-urilor oferite în cadrul proiectului LGSP al USAID).

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 8,5 puncte.

I.3. Proceduri bugetare

Proiectul bugetului local, inclusiv o notă informativă și toate anexele aferente acestuia, sunt prezentate consilierilor locali în timp util. Înainte de ședința consiliului local, în care este discutat și aprobat bugetul local, proiectul de buget este activ dezbătut în cadrul a 4-5 ședințe consultative ale comisiilor de specialitate ale consiliului local. După cum a fost menționat mai sus, proiectul bugetului local, este, de asemenea, discutat în cadrul unei dezbateri publice difuzate de televiziunea locală.

Până în prezent nu au fost inițiate activități de cooperare inter-municipală.

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 7,5 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele semi-anuale, pe 9 luni ale anului în curs și anuale privind executarea bugetului local sunt elaborate și aprobate de către consiliul local. În baza acestor rapoarte, se modifică bugetul local, în caz de necesitate.

Pe parcursul unui an bugetar, bugetul local este supus modificării de până la 7 ori, în mare parte, în rezultatul alocațiilor de resurse financiare pentru investiții de capitale finanțate din alte surse decât bugetul local. Toate modificările se bazează pe o analiză prealabilă, scopul acestora fiind inclus în notele informative respective.

Relațiile dintre APL și întreprinderea municipală sunt reglementate prin statutul întreprinderii (aprobat de consiliul local) și contractul anual privind prestarea serviciilor de evacuare a deșeurilor solide (veniturile colectate din taxa pentru salubritate reprezintă sursă de finanțare a contractului respectiv). Tarifele pentru serviciile prestate de către întreprinderea municipală sunt aprobate anual de către consiliul local.

Până în prezent, de către APL nu a fost implementat nici un proiect PPP.

Pentru acest capitol primăria orașului Cimișlia a obținut *cel mai mare punctaj* dintre toate orașele pilot.

Punctaj – 7,0 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Primăria or. Cimișlia a obținut punctajul total de 7,0 puncte pentru toate secțiunile și ariile incluse în instrumentul de Benchmarking al FPL, fiind cu 0,6 puncte peste punctajul mediu pentru orașele pilot. Cel mai mare punctaj a fost atribuit în cazul ariilor „Transparența și implicarea publicului” (8,3 puncte) și „Capacități și metode bugetare” (8,5 puncte), în timp ce cel mai mic punctaj a fost atribuit în cazul ariei „Administrarea fiscală și monitorizarea plăților” (6,0 puncte).

Astfel, în rezultatul analizei efectuate, se prezintă următoarele **recomandări**, în vederea consolidării managementului financiar la nivel local, și anume:

- aplicarea unui sistem informațional de evidență contabilă, în conformitate cu obiectivele actualei reforme în domeniul MFP;
- implicarea personalului instituțiilor bugetare locale subordonate, precum și a altor părți, în procesul de utilizare a noului sistem informațional de management financiar (SIMF);
- acordarea unei mai mari atenții aspectelor de dezvoltare a capacităților personalului în domeniul managementului finanțelor publice locale prin ținerea evidenței instruirilor la care s-a participat (registru), precum și prin elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacităților în cadrul primăriei;
- elaborarea unui document de politică fiscală locală, care va include o analiză cuprinzătoare a situației actuale cu privire la impozitele și taxele locale aplicate, precum și obiectivele pentru următorii 3-5 ani în acest domeniu (posibilitățile de creștere a cotelor de impozitare, îmbunătățirea măsurilor de evaziune fiscală, evaluarea bazei de impozitare și elaborarea registrelor electronice de evidență a bazei fiscale și a contribuabililor, etc.);
- elaborarea unui regulament intern privind procedurile de reclamație și de apel vizavi de plata taxelor și impozitelor locale;
- evaluarea integrală a proprietății publice locale (finalizarea registrului);
- asigurarea calității planificării și executării bugetului local prin corelarea programelor de cheltuieli cu prioritățile incluse în documentele de politici (inclusiv în strategia de dezvoltare socio-economică a localității);
- elaborarea și aprobarea unui regulament local cu privire la rolul și responsabilitățile tuturor părților implicate în procesul bugetar la nivel local;
- reglementarea relațiilor dintre APL și întreprinderea municipală prin elaborarea și încheierea unui contract (acord) pe termen mediu sau lung privind gestionarea cu serviciilor furnizate (inclusiv performanța acestora).

Anexa 1. Punctajul pentru orașul Cimișlia

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările Rec(2004)1 și Rec (2005)1)	Punctajul pentru or. Cimișlia	Punctajul mediu pentru orașele pilot
A. RESURSELE FINANCIARE ALE APL	6,6	6,1
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	6,7	5,8
1. Transparența și implicarea publicului	8,3	6,6
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2. R3. R10. R15. R17)	9,0	6,7
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3. R10. R17)	10,0	7,0
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16. R17)	6,0	6,2
2. Utilizarea TIC	7,8	6,7
2.1 Eficiența managerială trebuie să fi îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	10,0	6,9
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de management Financiar) și altor sisteme informaționale	5,5	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL	4,0	4,0
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	6,3	6,3
4. Politica fiscală locală	6,5	6,8
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	7,0	7,0
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	8,5	7,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	7,5	7,2
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	6,0	6,7
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze alte venituri ale bugetului local	7,5	7,2
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	4,5	6,4
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată. din punct de vedere legal. în baza unor surse disponibile (R19)	5,5	6,2
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	5,5	5,6
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	6,0	5,9
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități. eforturi administrative mici din partea contribuabililor. sisteme de plată accesibile (R22. R23)	8,0	7,8
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	8,0	8,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23. R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	7,0	6,9
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	7,0	6,6
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	7,8
IV. PROPRIETATEA APL	6,5	5,3
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența contabilă a activelor și pasivelor	7,0	6,7
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură. pe termen lung. stabilitatea financiară ale acestora	6,0	3,9

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările Rec(2004)1 și Rec (2005)1)	Punctajul pentru or. Cimișlia	Punctajul mediu pentru orașele pilot
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL	7,3	6,7
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ	7,7	7,2
1. Elaborarea strategiei fiscale	7,0	7,2
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	7,0	7,2
2. Capacități și metode bugetare	8,5	7,0
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46. 57. 58)	7,5	5,8
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	9,0	7,3
2.3 Implementarea bugetării bazate pe programe și performanță (R.54)	9,0	7,9
3. Proceduri bugetare	7,5	7,4
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49. R.74)	7,0	7,1
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului local	8,0	7,6
3.3 Cooperare cu alte APL (R.70)	0,0	0,0
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	7,0	6,2
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76. 77)	9,0	7,6
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5,5	6,2
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	6,5	4,7
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
PUNCTAJ TOTAL	7,0	6,4

COMUNITATEA COLIBAȘI

Proiect	„Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale - Ajustarea și pilotarea instrumentului de Benchmarking al finanțelor publice locale în Moldova”
Experți locali	Diana Toma, Marcel Blanuța
Primar	Ion Dolganiuc
Suprafața	69,12 km ²
Populația	5 877 locuitori
Bugetul local pentru anul 2015	7 328,5 mii lei

Pe data de 30 martie 2016, Diana Toma și Marcel Blanuța au întreprins o vizită de lucru în satul Colibași (raionul Cahul), cu scopul de a pilota instrumentul de Benchmarking al finanțelor publice locale (FPL) în Moldova. În cadrul vizitei, experții locali au avut ocazia să discute cu primarul satului Colibași și personalul din cadrul aparatului primăriei (secretarul consiliului local, contabilul-șef, preceptorul fiscal și inginerul cadastral) asupra mai multor subiecte aferente instrumentului de Benchmarking al FPL, totodată, fiindu-le furnizate copii a mai multor documente confirmative (inclusiv decizii bugetare anuale, rapoarte financiare anuale, decizii ale consiliului local, avize de plată, lista proiectelor de investiții capitale, regulamente interne, etc.).

Urmare a discuțiilor menționate și a analizei efectuate ulterior, punctajul total atribuit pentru primăria s. Colibași este mai mare decât punctajul mediu pentru satele (comunele) pilot (5,8 puncte pentru s. Colibași comparativ cu punctajul mediu de 5,7 puncte - *a se vedea anexa 1*).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE (APL)

I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1. Transparența și implicarea publicului

Primăria s.Colibași și-a creat recent un blog (<https://colibasiblog.wordpress.com/>), care conține informații cuprinzătoare cu privire la activitățile și proiectele din cadrul localității, cu toate acestea, majoritatea deciziilor locale, precum și documentele bugetare (proiectul de buget, decizia bugetară anuală, rapoartele financiare) la momentul actual nu sunt publicate on-line. Totodată, în vederea asigurării accesului cetățenilor la documentele bugetare în calitate de instrumente de comunicare sunt utilizate pagina oficială de Facebook și anunțurile pe panoul informativ.

Suplimentar la aceasta, proiectul de buget local este adus la cunoștința cetățenilor prin intermediul consilierilor locali. Populația locală manifestă un interes sporit față de bugetul local, participând activ la ședințele consiliului local în cadrul cărora este discutat bugetul local.

Totodată, după aprobarea raportului financiar anual de către consiliul local, acesta este prezentat populației locale de către primar în cadrul Adunării satului.

Punctajul pentru satul Colibași pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 6,0 puncte.

I.2. Utilizarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC)

La momentul actual, primăria s. Colibași dispune de un blog (<https://colibasiblog.wordpress.com/>), care este relativ actualizat cu cele mai recente activități și noutăți locale. Cu toate acestea, majoritatea proiectelor de decizii, precum și deciziile aprobate de către consiliul local nu sunt publicate on-line.

În vederea facilitării comunicării externe, personalul din cadrul primăriei utilizează o adresă de e-mail comună (primariacolibasi@yahoo.com).

Implementarea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF) în cadrul primăriei s. Colibași a decurs relativ fără dificultăți datorită asistenței din partea direcției finanțe a UAT de nivelul al doilea. Cu toate acestea, instituțiile bugetare subordonate nu utilizează modulele SIMF, toate datele bugetare fiind introduse în sistem de către contabilul-șef.

Sistem informațional de evidență contabilă (1C) este utilizat parțial în cadrul primăriei s. Colibași.

Pentru acest capitol punctajul este *peste medie*.

Punctaj – 6,3 puncte.

I.3. Dezvoltarea capacităților personalului APL

Personalul aparatului primăriei participă la instruirii în domeniul managementului financiar, organizate în mare parte de către direcția finanțe a UAT de nivelul al doilea și Inspectoratul Fiscal Teritorial.

Chiar dacă la momentul actual are loc implementarea unor reforme complexe în domeniul Managementului Finanțelor Publice (MFP), în cadrul primăriei s. Colibași, la fel ca și în restul satelor (comunelor) pilot, nu există planuri curente pentru dezvoltarea capacităților sau alocării din bugetul local în acest sens.

Pentru acest capitol punctajul este *mediu*, principala problemă fiind lipsa unui plan de consolidare a capacităților locale, precum și caracterul ad-hoc și limitat al instruirilor destinate personalului implicat în managementul finanțelor locale.

Punctaj – 4,0 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.1. Politica fiscală locală

Pentru anul 2016, prin decizia consiliului local, suplimentar la impozitul funciar și impozitul pe bunurile imobiliare, au fost aprobate 3 taxe locale. Decizia respectivă include informații ample privind cotele de impozitare și baza de impozitare, precum și alte informații relevante în acest sens, fiind plasate pe pagina oficială a primăriei.

Anual sunt aprobate doar câteva scutiri cu privire la plata taxelor locale, având preponderent un caracter social. Cu toate acestea, nu există nici o evaluare a impactului aplicării scutirilor respective.

În cadrul aparatului primăriei activează doi percepatori fiscali responsabili de colectarea impozitelor pe proprietate și a taxei pentru salubritate (aplicată începând cu anul 2016). La fel ca și în alte UAT, restul taxelor locale sunt colectate de către Inspectoratul Fiscal Teritorial, deoarece acestea sunt aplicate numai pentru persoanele juridice.

În anul 2015 ponderea veniturilor proprii în bugetul s. Colibași este cea mai mică față de celelalte sate (comune) pilot, constituind doar 9,8 % din veniturile bugetului local, ponderea taxelor locale constituie 2,1% (fiind cea mai mică pondere), în timp ce impozitele pe proprietate reprezintă 7,4% din totalul veniturilor (fiind una dintre cele mai mari ponderi).

E de menționat faptul că, în s. Colibași veniturile colectate din taxele locale au înregistrat o creștere de circa 42,5% în anul 2015 comparativ cu anul 2013, în timp ce veniturile colectate din impozitele pe proprietate au crescut cu 0,9%. Acest fapt înseamnă că APL încă nu a beneficiat pe deplin de modificările aprobate la Legea privind finanțele publice locale (aplicate integral începând cu anul 2015), în partea ce ține de stimu-

lentele cu privire la consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a APL. Astfel, veniturile colectate din taxe locale și impozitele pe proprietate sunt analizate și evaluate în mod ad-hoc, mai mult decât atât, cotele de impozitare nu au fost revizuite de ceva timp (nu există schimbări majore în anul 2016 comparativ cu anul 2013 în ceea ce privește cotele aplicate la taxele locale și impozitele pe proprietate).

În vederea prevenirii fraudei și evaziunii fiscale, percepții fiscali țin evidența datoriilor cu privire la plata taxelor locale și a impozitelor pe proprietate într-un registru special. În baza acestei informații, sunt remise scrisori de avertizare rezidenților, iar agenții economici sunt informați verbal cu referire la datoriile aferente plății taxelor locale. În caz de necesitate, percepții fiscale efectuează și vizite la locul de reședință al contribuabililor. Totodată, în partea ce ține de impozitele pe proprietate există unele probleme legate de persoanele stabilite peste hotarele țării sau care sunt absente pe termen lung de la locul de reședință.

Registrele cu privire la baza de impozitare, precum și registrul contribuabililor sunt relativ actualizate (manual) în colaborare cu Oficiul Cadastral Teritorial și Inspectoratul Fiscal Teritorial. Cu toate acestea, conclucrarea cu aceste instituții decurge relativ dificil din cauza accesului limitat al APL la informația deținută.

Punctajul pentru politica fiscală locală este *mediu*. Printre principalele provocări sunt utilizarea limitată a potențialului fiscal local, lipsa unei politici fiscale locale și integrarea din mai multe surse a datelor privind baza fiscală.

Punctaj – 6,2 puncte

II.2. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Situația privind administrarea fiscală și monitorizarea plăților în s. Colibași este similară cu cea din restul satelor (comunelor) pilot. Există un sistem standard de notificare fiscală pentru impozitele pe proprietate (anual, în lunile aprilie-mai) și pentru taxa pentru salubritate. Una dintre probleme constă în faptul că taxele locale și impozitele pe proprietate pot fi achitate doar prin casierie în cadrul oficiului primăriei. Avizele de plată conțin majoritatea elementelor obligatorii, fiind completate manual. Totodată, la fel ca și în restul satelor (comunelor) pilot, nu sunt stabilite procedurile de depunere a reclamațiilor și de apel cu privire la plata taxelor și impozitelor locale.

Punctajul pentru acest capitol este *mediu*. Principalele provocări se referă la lipsa diverselor modalități de plată a taxelor și impozitelor locale, precum și la lipsa reglementării procedurilor de depunere a reclamațiilor și de apel vizavi de plata taxelor și impozitelor locale.

Punctaj – 5,0 puncte.

III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE

Primăria s. Colibași dispune de diverse surse de finanțare a proiectelor locale de investiții capitale, inclusiv din bugetul local și bugetul de stat. Alte surse de finanțare a investițiilor capitale sunt fondurile centralizate ale bugetului de stat (Fondul Ecologic, Fondul de Investiții Sociale) și proiectele finanțate din surse externe (Fondul Internațional pentru Dezvoltare Agricolă, Banca Mondială). Cheltuielile capitale sunt incluse în bugetul local numai pe baza contractelor încheiate.

Conform informației privind executarea bugetului local pentru anul 2015, ponderea transferurilor și granturilor pentru cheltuielile capitale au constituit circa 18,7% din veniturile bugetului local, în timp ce ponderea cheltuielilor capitale – 38,1% din bugetul local. Cheltuielile capitale pe cap de locuitor au constituit în jur de 0,53 mii lei.

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 6,8 puncte.

IV. PROPRIETATEA APL

Primăria s. Colibași are în subordine 9 instituții bugetare și o întreprindere municipale. Bilanțul contabil este consolidat, dar este elaborat manual. Valoarea activelor nefinanciare locale este actualizată în mod regulat.

Anual este întocmit un raport consolidat de inventariere pe baza rapoartelor de inventariere ale instituțiilor bugetare subordonate.

Cea mai mare parte a proprietății publice este înregistrată, cu toate acestea, înregistrarea terenurilor și a fântânilor arteziene continuă să prezinte anumite probleme.

Activitatea întreprinderii municipale este reglementată prin statutul său, aprobat de către consiliul local. Între primărie și întreprinderile municipale nu au fost încheiate contracte pe termen mediu sau lung privind gestionarea serviciilor, fiind încheiate contracte separate pentru prestări servicii cu instituțiile bugetare subordonate.

Din bugetul local nu sunt alocate subvenții pentru întreprinderile municipale.

Punctajul pentru s. Colibași pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 6,3 puncte.

B. MANAGEMENTULUI FINANCIAR ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂȚITĂ

I.1. Elaborarea strategiei fiscale

Strategia de dezvoltare socio-economică a localității a expirat în anul 2015. Totodată, o strategie locală nouă se află în curs de elaborare cu sprijinul PNUD în cadrul proiectului „Migrație și Dezvoltare Locală” (MiDL).

Bugetul local este elaborat ținând cont de indicatorii macroeconomici furnizați de către Ministerul Finanțelor, și pe lângă estimările pentru anul viitor, acesta mai include și estimările pentru următorii doi ani.

Punctajul pentru acest capitol este *sub medie*. Principala problemă constă în lipsa unui document strategic local.

Punctaj – 4,5 puncte.

I.2. Capacități și metode bugetare

Atât personalul din cadrul aparatului primăriei, cât și șefii instituțiilor bugetare subordonate se implică plenar în procesul bugetar.

Până la momentul actual nu a fost aprobat nici un calendar bugetar sau regulament intern privind activitățile principale aferente procesului bugetar. Totodată, există un regulament intern, aprobat de către consiliul local, care reglementează responsabilitățile tuturor angajaților din cadrul aparatului primăriei, inclusiv în cadrul procesului bugetar.

Documentația bugetară cuprinde un set structurat date analitice cu privire la buget, dar notele informative ar trebui să fie îmbunătățite. Începând cu 2016, bugetul local a fost elaborat în conformitate cu metodologia bazată pe programe și performanță. Astfel, scopul, obiectivele și indicatorii de performanță au fost stabiliți în mod corect, ținând cont de majoritatea indicațiilor metodologice în acest sens.

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj – 7,2 puncte.

I.3. Proceduri bugetare

Proiectul bugetului local este prezentat consilierilor locali în timp util. Înainte de ședința consiliului local, în care este discutat și aprobat bugetul local, proiectul de buget este activ dezbătut în cadrul ședințelor consultative ale comisiilor de specialitate ale consiliului local. Totodată, nu sunt organizate audieri publice cu privire la bugetul local.

Până în prezent nu au fost inițiate activități de cooperare inter-municipală.

Punctajul pentru acest capitol este *puțin sub medie*.

Punctaj – 5,8 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele semi-anuale, pe 9 luni ale anului în curs și anuale privind executarea bugetului local sunt elaborate și aprobate de către consiliul local. În baza acestor rapoarte, se modifică bugetul local, în caz de necesitate.

Pe parcursul unui an bugetar, bugetul local este supus modificării de până la 15 ori, în mare parte, ca rezultat al redistribuirii soldului de mijloace bănești constituit în urma executării bugetului în anul precedent, precum și în rezultatul alocațiilor de resurse financiare pentru investiții de capitale finanțate din alte surse decât bugetul local. Cu toate acestea, situația respectivă indică o problemă în procesul de planificare bugetară, mai ales, ținând cont de prevederile legale actuale, conform cărora, în cadrul unui an bugetar, pot fi efectuate cel mult două modificări ale bugetului (art.61 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014).

Relațiile dintre APL și întreprinderea municipală sunt reglementate prin statutul acesteia (aprobat de consiliul local), între primărie și întreprindere nefiind încheiate contracte pe termen mediu și nici chiar anuale privind gestionarea serviciilor prestate. Tarifele pentru serviciile prestate de către întreprinderea municipală sunt aprobate anual de către consiliul local.

Până în prezent, de către APL nu a fost implementat nici un proiect PPP.

Punctajul pentru acest capitol este *sub medie*. Principalele provocări se referă la modificarea frecvență a bugetului local pe parcursul unui an bugetar, precum și la lipsa reglementărilor privind întreprinderile municipale, care să asigure stabilitatea financiară pe termen lung a acestora.

Punctaj – 5,5 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Primăria s. Colibași a obținut punctajul total de 5,8 puncte pentru toate secțiunile și ariile incluse în instrumentul de Benchmarking al FPL, fiind cu 0,1 puncte peste punctajul mediu pentru satele (comunele) pilot. Cel mai mare punctaj a fost atribuit în cazul ariei „Capacități și metode bugetare” (7,2 puncte), iar cel mai mic punctaj a fost atribuit în cazul ariilor „Elaborarea strategiei fiscale” (4,5 puncte) și „Reguli speciale de rectificare și executare a bugetului” (5,5 puncte).

Astfel, în rezultatul analizei efectuate, se prezintă următoarele **recomandări**, în vederea consolidării managementului financiar la nivel local, și anume:

- lansarea unei pagini web oficiale a primăriei, în vederea îmbunătățirii transparenței și participării publice;
- aplicarea integrală a sistemului informațional de evidență contabilă, în conformitate cu obiectivele actualei reforme în domeniul MFP;
- implicarea personalului instituțiilor bugetare locale subordonate, precum și a altor părți, în procesul de utilizare a noului sistem informațional de management financiar (SIMF);
- acordarea unei mai mari atenții aspectelor de dezvoltare a capacităților personalului în domeniul managementului finanțelor publice locale prin ținerea evidenței instruirilor la care s-a participat (registru), precum și prin elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacităților în cadrul primăriei;
- elaborarea unui document de politică fiscală locală, care va include o analiză cuprinzătoare a situației actuale cu privire la impozitele și taxele locale aplicate, precum și obiectivele pentru următorii 3-5 ani în acest domeniu (posibilitățile de creștere a cotelor de impozitare, îmbunătățirea măsurilor de evaziune fiscală, evaluarea bazei de impozitare și elaborarea registrelor electronice de evidență a bazei fiscale și a contribuabililor, etc.);
- consolidarea administrării fiscale prin eliberarea avizelor de plată electronice și oferirea diverselor modalități de plată a taxelor și impozitelor locale (inclusiv prin transfer bancar);
- elaborarea unui regulament intern privind procedurile de reclamație și de apel vizavi de plata taxelor și impozitelor locale;
- evaluarea integrală a proprietății publice locale (finalizarea registrului);
- asigurarea calității planificării și executării bugetului local prin corelarea programelor de cheltuieli cu prioritățile incluse în documentele de politici (inclusiv în strategia de dezvoltare socio-economică a localității);
- elaborarea și aprobarea unei strategii de dezvoltare socio-economică a localității, care va include și costurile financiare estimative aferente implementării acesteia;
- elaborarea și aprobarea anuală a unui calendar bugetar, care ar include principalele activități în procesul bugetar, personalul responsabil și termenele aferente acestora;
- elaborarea și aprobarea unui regulament local cu privire la rolul și responsabilitățile tuturor părților implicate în procesul bugetar la nivel local;
- consolidarea procesului de executare a bugetului local, în vederea reducerii numărului de modificări pe parcursul unui an bugetar, inclusiv prin asigurarea unei planificări bugetare calitative și eficiente;
- reglementarea relațiilor dintre APL și întreprinderea municipală prin elaborarea și încheierea unui contract (acord) pe termen mediu sau lung privind gestionarea cu serviciilor furnizate (inclusiv performanța acestora).

Anexa 1. Punctajul pentru satul Colibași

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările Rec(2004)1 și Rec (2005)1)	Punctajul pentru s. Colibași	Punctajul mediu pentru localitățile rurale pilot
A. RESURSELE FINANCIARE ALE APL	6,0	5,7
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	5,4	5,0
1. Transparența și implicarea publicului	6,0	5,2
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2. R3. R10. R15. R17)	5,5	4,6
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3. R10. R17)	6,5	5,6
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16. R17)	6,0	5,5
2. Utilizarea TIC	6,3	5,9
2.1 Eficiența managerială trebuie să fi îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	5,0	5,4
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și altor sisteme informaționale	7,5	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL	4,0	4,0
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5,6	5,6
4. Politica fiscală locală	6,2	6,2
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	6,0	6,6
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	6,5	6,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	5,5	5,8
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	5,5	5,7
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze alte venituri ale bugetului local	6,0	6,5
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	9,0	7,6
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată din punct de vedere legal, în baza unor surse disponibile (R19)	7,0	6,0
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	4,0	4,8
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5,0	5,0
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme de plată accesibile (R22. R23)	6,0	6,0
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	7,0	7,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23. R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	6,8	6,5
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	6,5	6,0
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	0,0
IV. PROPRIETATEA APL	6,3	5,6
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența contabilă a activelor și pasivelor	8,5	5,8
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară ale acestora	4,0	5,3

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările Rec(2004)1 și Rec (2005)1)	Punctajul pentru s. Colibași	Punctajul mediu pentru localitățile rurale pilot
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL	5,7	5,8
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ	5,8	5,9
1. Elaborarea strategiei fiscale	4,5	5,5
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	4,5	5,5
2. Capacități și metode bugetare	7,2	6,3
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46. 57. 58)	7,5	6,4
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	6,0	5,6
2.3 Executarea bugetului bazată pe programe și performanță (R.54)	8,0	6,8
3. Proceduri bugetare	5,8	5,9
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49. R.74)	6,5	6,0
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului local	5,0	5,0
3.3 Cooperare cu alte APL (R.70)	0,0	5,4
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	5,5	5,7
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76. 77)	7,0	7,1
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5,5	5,3
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	4,0	4,6
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
PUNCTAJ TOTAL	5,8	5,7

COMUNITATEA CRISTEȘTI

Program	Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale - Ajustarea și pilotarea instrumentului de Benchmarking al finanțelor publice locale în Moldova”
Expert local	Marcel Blanuța
Primar	Alexei Secieru
Suprafața	13,9 km ²
Populația	1,050 locuitori
Bugetul local pentru anul 2015	1,951.0 mii lei

Expertul Consiliului Europei a efectuat o vizită în cadrul primăriei Cristești, raionul Nisporeni, pentru a pilota Instrumentul de Benchmarking al Finanțelor Publice Locale (în continuare Instrument FBL). Pe parcursul vizitei, expertul local a avut oportunitatea de a discuta cu primarul localității, secretarul consiliului local și contabilul șef. În scopul evaluării, expertul local a pus întrebări și a obținut răspunsuri din partea persoanelor responsabile. Suplimentar, expertul local a făcut rost de copii ale documentelor confirmative (bugetul local, rapoarte financiare anuale, deciziile consiliului local, procese verbale etc.).

În rezultatul discuțiilor și analizei efectuate, primăriei Cristești i-a fost atribuit un scor comparativ cu scorul mediu pe localitățile rurale care au participat la pilotare. Scorul total al localității Cristești este aproape identic cu scorul mediu pe localitățile rurale pilot (5,8 puncte pentru Cristești față de media de 5,7 puncte pe localitățile rurale pilot).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (APL)

I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCAL LOCALE

I.1. Transparența și implicarea publicului

Primăria Cristești este unica primărie dintre localitățile pilot care dispune de un site¹ propriu. Prin intermediul acestui site, primăria face publice toate evenimentele importante ce au loc în cadrul primăriei, inclusiv cele ce țin de procesul bugetar. Pe lângă site, primăria organizează discuții publice cu privire la proiectul bugetului și la raportul de executare a bugetului. Bugetul aprobat este făcut public atât pe pagina web, cât și pe panoul informativ al primăriei. La fel, pe pagina web poate fi găsit și raportul de executare a bugetului local, acesta fiind un caz unic dintre localitățile pilot ce au participat la pilotare. Singurele momente negative sunt:

- Lipsa publicării pe site a proiectului de buget.
- Actele ce sunt făcute publice pe site nu sunt într-o manieră comodă pentru utilizator (nu sunt în format PDF).

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este cel *mai mare* dintre toate localitățile rurale pilot.

Scorul atribuit – 6,7 puncte.

¹ <http://cristesti.localitati.md/>

I.2. Utilizarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC)

După cum a fost menționat, primăria Cristești a făcut un pas înainte față de alte localități rurale pilot datorită existenței paginii web care este permanent actualizat. Toate deciziile consiliului local sunt făcute publice, mai puțin proiectele de decizii. Trei persoane din cadrul primăriei dispun de adrese email.

Începând cu anul 2016, primăria Cristești, ca și alte autorități publice din țară, a început utilizarea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF). Implementarea SIMF s-a dovedit a fi o provocare pentru toate APL din țară. Una din provocări constă în faptul că toate instituțiile bugetare din subordinea primăriei trebuiau să introducă separat datele cu privire la propriul buget. Din discuțiile avute cu reprezentanții primăriei s-a constatat că datele cu privire la bugetul instituțiilor bugetare din subordine au fost incluse de către contabilul șef din cadrul primăriei, și nu de către contabilii instituțiilor propriu-zise.

Evidența contabilă în cadrul primăriei Cristești este ținută manual, ca pe timpurile vechi. Acest lucru pare ciudat, aflându-ne în era tehnologiilor informaționale performante.

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 6,5 puncte.

I.3. Dezvoltarea capacităților personalului APL

Pentru a face față tuturor modificărilor ce apar în managementul financiar, angajații primăriei participă la diferite instruirii oferite de diferiți parteneri.

Primăria face uz de toate oportunitățile de instruire a angajaților. Din acest motiv, în unele cazuri instruirile sunt organizate haotic. În acest scop nu există un plan de instruire care ar acoperi necesitățile angajaților. La fel, nu există nicio monitorizare sau evidență a tuturor instruirilor la care participă angajații primăriei. Această situație este valabilă pentru toate primăriile care au participat la acțiunea de pilotare. Din acest motiv, scorul atribuit primăriei Cristești este unul *identic* cu scorul mediu pe toate localitățile rurale pilot.

Scorul atribuit – 4,0 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.1. Politica fiscal locală

În anul 2015, ponderea veniturilor din taxele locale în veniturile totale a constituit circa 4,8%². Veniturile din impozitul pe proprietate au avut o pondere de circa 3,5%³ în veniturile totale. Cota veniturilor proprii în veniturile totale ale bugetului local a constitui circa 10,7%⁴. Trebuie menționat că în anul 2015, față de anul 2013, rata de colectare a veniturilor din taxele locale a înregistrat o creștere semnificativă de circa 79%⁵, ceea ce reprezintă cea mai mare creștere dintre toate localitățile rurale pilot. În schimb, rata de colectare a veniturilor din impozitul pe proprietate a înregistrat o diminuare de circa 15%⁶. Pentru anul 2016, primăria Cristești aplică 3 taxe locale.

În scopul prevenirii evaziunii fiscale, primăria Cristești face publică periodic lista datornicilor la bugetul local. Această listă este făcută publică pe panoul informativ al primăriei. La fel, când un agent economic sau o persoană fizică se adresează primăriei pentru eliberarea unui act, acesteia, în cazul în care este datornic, i se solicită în primul rând să achite toate datoriile, apoi i se eliberează actul dorit.

În cazul primăriei Cristești, este o situație care nu a fost întâlnită în niciuna din localitățile pilotate. Aceasta ține de emiterea avizului de plată a impozitului pe proprietate. În cazul proprietăților care au fost incluse în baza de date a cadastrului fiscal, avizul este eliberat de Inspectoratul fiscal teritorial. Perceptorii fiscali ai

2 Calculele expertului, veniturile din taxele locale – 93,3 mii lei, veniturile totale – 1 951,0 mii lei.

3 Calculele expertului, venituri din impozitul pe proprietate – 69,2 mii lei

4 Calculele expertului, veniturile proprii – 209,0 mii lei.

5 Calculele expertului, veniturile din taxele locale în 2013 – 52,1 mii lei.

6 Calculele expertului, venituri din impozitul pe proprietate în 2013 – 81,6 mii lei.

primăriei nu au acces la baza de date respectivă. În cazul proprietăților ce nu sunt în baza de date a cadastrelor fiscale, avizul este eliberat de percepătorul fiscal în formatul standardizat.

Toată baza fiscală este ținută manual. Primăria ține un registru al agenților economici locali și unul al proprietății persoanelor fizice. Toate registrele sunt actualizate periodic.

Modificările taxelor locale (politica fiscală locală) sunt efectuate în lipsa unei analize a situației din anii precedenți și a estimărilor și a impactului asupra bugetului și dezvoltării locale pentru anii următori. Modificările taxelor locale se fac ad-hoc fără a avea o viziune clară cu privire la politica fiscală locală pentru următorii 2-3 ani. Astfel, este imperativă existența unui document strategic ce ar conține planurile primăriei vis-a-vis de politica fiscală locală pe un termen mediu. Această situație este comună tuturor localităților rurale pilot.

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este un pic *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 6,4 puncte.

II.2. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Situația cu privire la administrarea fiscală și monitorizarea plăților în cadrul primăriei Cristești este identică cu cea din alte localități rurale pilot. În cadrul primăriei lipsește procedura de depunere a plângerilor cu privire la taxele calculate. Din discuțiile cu reprezentanții primăriei, foarte puține cazuri au fost înregistrate cu privire la dezacordul populației asupra cuantumului taxelor impuse, iar populația cunoaște că în astfel de cazuri trebuie să se adreseze primăriei. Suplimentar, avizele de plată pentru impozitul pe proprietate sunt eliberate manual, ceea ce face ca unele elemente obligatorii, cum ar fi consecințele neachitării la timp sau termenul limită de depunere a contestațiilor, să fie lipsă.

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este *identic* cu media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 5,0 puncte.

III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE

Primăria Cristești face tot posibilul să beneficieze de mijloacele financiare din toate sursele existente pentru a finanța cheltuielile capitale, cu excepția împrumuturilor de la băncile locale. Mijloacele financiare în acest scop sunt obținute atât din sursele naționale (bugetul local, FEN, Fondul de eficiență energetică), cât și din cele internaționale (donatori). În anul 2015, conform raportului de executare a bugetului local, primăria Cristești, pentru cheltuielile capitale, a utilizat în mediu circa 17 mii lei pe cap de locuitor. Cota cheltuielilor capitale în totalul cheltuielilor a fost de circa 36%⁸.

Scorul atribuit primăriei Cristești este *mai mic* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 5,5 puncte.

IV. PROPRIETATEA APL

Primăria Cristești are în subordonare 4 instituții bugetare (inclusiv aparatul primăriei) și o întreprindere municipală. Primăria Cristești este co-proprietar al întreprinderii municipale. Proprietatea publică (apeductul din localitate) a fost transferat în gestiunea întreprinderii municipale în baza unui contract de comodat.

Primăria elaborează un bilanț contabil consolidat. Toată proprietatea publică este reflectată în bilanțul contabil, mai puțin terenul. Valoarea activelor nefinanciare este periodic actualizată. Anual, primăria face inventarierea tuturor bunurilor publice ale instituțiilor din subordine. Aceste rapoarte de inventariere se fac separat pentru fiecare instituție aparte. Raportul de inventariere consolidat lipsește.

⁷ Calculele expertului, cheltuielile capitale – 1 025,3 mii lei, populația – 1 050.

⁸ Calculele expertului, total cheltuieli – 2 847,7 mii lei.

Primăria Cristești a semnat un acord cu întreprinderea municipală de a presta servicii de evacuare a deșeurilor. În cadrul primăriei registrul bunurilor publice lipsește.

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 6,3 puncte.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1. Elaborarea strategiei fiscale

Toate bugetele elaborate de primăria Cristești sunt bazate pe indicatorii macroeconomici emiși de Ministerul Finanțelor. Această regulă este aplicabilă pentru toate autoritățile publice. Primăria Cristești nu dispune de o strategie de dezvoltare a localității. Astfel, nu este posibilă existența unei corelări dintre bugetul localității și un document strategic de dezvoltare a localității.

Scorul atribuit primăriei Cristești este cel *mai mic* din toate localitățile rurale pilot.

Scorul atribuit – 4,0 puncte.

I.2. Capacități și metode bugetare

La elaborarea proiectului de buget participă toate părțile interesate, inclusiv personalul din cadrul instituțiilor din subordine. Bugetul este elaborat utilizând metodologia de elaborare a bugetului în bază de performanță (scop, obiective și indicatori de performanță) și este parte a documentației bugetare.

Părțile slabe sunt:

1. Nu există un calendar bugetar anual ce ar conține acțiuni, persoane responsabile și termeni limită.
2. Identificarea slabă a indicatorilor de performanță. Dar aceasta se explică mai mult prin lipsa de experiență decât capacități profesionale, ținând cont de faptul că pentru anul 2016, bugetul a fost elaborat pentru prima dată în baza de performanțe și programe.

La fel, angajații primăriei ar trebui să folosească mai mult date analitice la elaborarea propunerilor de buget. Propunerile de buget ar trebui să fie bazate pe calculele de impact ale diferitor scenarii, iar orice modificare a politicii fiscale locale trebuie să fie însoțită de calcule estimative.

Scorul atribuit primăriei Cristești la acest capitol este aproape *identic* cu media pe localitățile rurale pilot.

Scorul atribuit – 6,2 puncte.

I.3. Procedurile de bugetare

Proiectul de buget împreună cu toate anexele sunt prezentate consilierilor locali cu cel puțin 2 săptămâni înainte de ședință. Populația poate avea acces liber la ședințele consiliului la care se discută proiectul de buget al localității. De regulă, la inițierea procesului de elaborare a proiectului de buget local, primarul emite o dispoziție prin care se constituie și un grup de lucru responsabil. În cazul primăriei Cristești, nu există nicio dispoziție a primarului pentru inițierea procesului de elaborare a proiectului de buget.

Primăria Cristești cooperează și cu alte APL în baza acordurilor de cooperare. Astfel, există acordul inter-municipal cu privire la apă și canalizare și acordul inter-municipal cu privire la evacuarea deșeurilor. În proiect se află un nou acord de cooperare inter-municipală cu privire la serviciul de pompieri.

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 6,5 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele semestriale și pe 9 luni cu privire la executarea bugetului sunt prezentate în ședința consiliului local cu regularitate. În baza acestor rapoarte, bugetul este rectificat, dacă este cazul.

Pe parcursul unui an bugetar, bugetul este supus rectificărilor de până la 5 ori. În mare parte rectificările țin de cheltuielile capitale ce sunt finanțate din alte surse decât bugetul local.

După cum a fost menționat, primăria Cristești este co-proprietar al întreprinderii municipale. Există un acord dintre consiliu și întreprindere care reglementează relațiile dintre părți. În acest acord, este menționată și taxa de 280 lei/oră pe care primăria trebuie să o achite pentru serviciile prestate de către întreprindere populației.

La momentul vizitei, primăria Cristești nu avea în derulare nici un proiect PPP.

Scorul atribuit Primăriei Cristești la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Scorul atribuit – 6,0 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Primăria Cristești a obținut un scor total de 5,8 puncte, ceea ce este cu 0,1 puncte mai mult față de media pe localitățile rurale pilot. Cel mai bun scor primăria l-a obținut la capitolul *„Transparența și implicarea publicului”* - de 6,7 puncte. Acesta reprezintă cel mai mare scor dintre toate localitățile rurale pilot. Cel mai mic scor a fost atribuit la *„Dezvoltarea capacităților personalului APL”* și *„Elaborarea strategiei fiscale”* - de 4,0 puncte.

În continuare se prezintă unele recomandări pentru a îmbunătăți situația în cadrul primăriei:

- Publicarea pe pagina web a proiectului de buget.
- Toate documentele publicate pe pagina web să fie în format PDF, pentru a fi ușor accesate de către beneficiari.
- Să se depună toate eforturile pentru automatizarea evidenței contabile în cadrul primăriei.
- Să se stabilească o procedură de evidență a tuturor instruirilor la care participă personalul primăriei. Poate ar fi oportun să se elaboreze un registru al instruirilor în care se va înregistra informația cu privire la persoanele ce au participat la instruire, perioada, organizatorul, tematica etc. La fel, existența registrului ar facilita identificarea necesităților de instruire și a costurilor aferente acestora.
- Să se instruiască suplimentar personalul primăriei în utilizarea SIMF, în special a personalului instituțiilor din subordine. Această recomandare este valabilă la nivel național, ținând cont de faptul că SIMF a fost implementat recent de Ministerul Finanțelor.
- Să se analizeze posibilitatea de conectare la serviciul cadastrului fiscal.
- Să se analizeze oportunitatea elaborării unui document strategic pe termen mediu ce ar descrie politica fiscală locală. Poate ar fi bine ca primăria să elaboreze un document strategic de dezvoltare a localității pe termen mediu care ar conține și un capitol cu privire la politica fiscală locală.
- Să se introducă în avizele de plată a impozitului pe proprietate informația suplimentară cu privire la consecințele neachitării la timp a impozitului și la modul de contestare a impozitului calculat. Această recomandare este valabilă pentru Ministerul Finanțelor, căci modelul avizului este aprobat prin ordin al ministrului.
- Să se elaboreze calendarul bugetar anual ce ar conține acțiuni, persoane responsabile și termenul limită.
- Să se elaboreze un registru al proprietății publice.
- Să se analizeze oportunitatea de elaborare a raportului consolidat al inventarierii.

Anexa 1. Scorul pentru primăria Cristești

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Scorul pentru Cristești	Scorul mediu pentru localitățile rurale pilot
A. RESURSELE FINANCIARE ALE APL	5,8	5,7
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	5,7	5,0
1. Transparența și implicarea publicului	6,7	5,2
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	4,0	4,6
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	8,0	5,6
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	8,0	5,5
2. Utilizarea TIC	6,5	5,9
2.1 Eficiența managerială trebuie să fi îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	8,0	5,4
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și altor sisteme informaționale	5,0	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL	4,0	4,0
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5,7	5,6
4. Politica fiscală locală	6,4	6,2
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	6,0	6,6
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	7,5	6,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	5,5	5,8
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	6,0	5,7
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze alte venituri ale bugetului local	6,5	6,5
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	8,0	7,6
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată, din punct de vedere legal, în baza unor surse disponibile (R19)	7,0	6,0
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	5,0	4,8
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5,0	5,0
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme de plată accesibile (R22, R23)	6,0	6,0
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	7,0	7,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	5,5	6,5
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	4,0	6,0
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	0,0
IV. PROPRIETATEA APL	6,3	5,6
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența contabilă a activelor și pasivelor	6,0	5,8
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară a acestora	6,5	5,3

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Scorul pentru Cristești	Scorul mediu pentru localitățile rurale pilot
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL	5,8	5,8
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ	5,6	5,9
1. Elaborarea strategiei fiscale	4,0	5,5
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	4,0	5,5
2. Capacități și metode bugetare	6,2	6,3
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46, 57, 58)	4,5	6,4
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	6,0	5,6
2.3 Implementarea bugetării bazate pe programe și performanță (R.54)	8,0	6,8
3. Procedurile bugetare	6,5	5,9
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49, R.74)	5,5	6,0
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului local	7,0	5,0
3.3 Cooperare cu alte APL (R.70)	7,0	5,4
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	6,0	5,7
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	7,5	7,1
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5,0	5,3
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	5,5	4,6
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
SCORUL TOTAL	5,8	5,7

COMUNITATEA EDINEȚ

Program	„Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale - Ajustarea și pilotarea instrumentului de Benchmarking al finanțelor publice locale în Moldova”
Expert local	Marcel Blanuța
Primar	Constantin Cojocaru
Suprafața	63,6 km ²
Populația	20 039 locuitori
Bugetul local pentru anul 2015	27 977,2 mii lei

Expertul Consiliului Europei a efectuat o vizită în cadrul primăriei orașului Edineț, pentru a pilota Instrumentul de Benchmarking al Finanțelor Publice Locale (în continuare Instrument FBL). Pe parcursul vizitei, expertul local a avut oportunitatea de a discuta cu primarul localității și vice-primarii, secretarul consiliului local, economistul, contabilul șef și percepătorul fiscal. În scopul evaluării, expertul local a pus întrebări și a obținut răspunsuri din partea persoanelor responsabile. Suplimentar, expertul local a făcut rost de copii ale documentelor confirmative (bugetul local, rapoarte financiare anuale, deciziile consiliului local, procese verbale etc.).

În rezultatul discuțiilor și analizei efectuate, primăriei Edineț i-a fost atribuit un scor comparativ cu scorul mediu pentru localitățile urbane care au participat la pilotare. Scorul total al primăriei Edineț este mai mare față de scorul mediu pe localitățile urbane pilot (6,9 puncte pentru Edineț comparativ cu media de 6,4 puncte pentru localitățile urbane pilot).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (APL)

I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1. Transparența și implicarea publicului

Primăria Edineț depune multe eforturi pentru a face cât mai transparent procesul bugetar în cadrul primăriei. În acest scop, primăria organizează dezbateri publice cu privire la bugetul localității și raportul de executare a bugetului. Bugetul aprobat este făcut public în mass media locală. Suplimentar, primăria informează despre performanțele acesteia prin intermediul panourilor publicitare ce sunt amplasate prin localitate.

Cu toate acestea, primăria Edineț mai are de întreprins măsuri suplimentare pentru a mări transparența procesului bugetar. La momentul vizitei, proiectul bugetului și bugetul aprobat pentru anul 2016 nu erau publicate pe pagina web a primăriei. Chiar și decizia cu privire la aprobarea bugetului local pe anul 2016 lipsea de pe pagina web. Raportul cu privire la executarea bugetului pe anul 2015 nu este făcut public pe pagina web. Reprezentanții primăriei au menționat că organizează multe dezbateri publice cu locuitorii localității, dar nu au putut prezenta niciun proces verbal al acestor dezbateri.

Scorul atribuit primăriei Edineț la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile urbane pilot.

Scorul atribuit – 7,3 puncte.

I.2. Utilizarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC)

Primăria Edineț a fost una din primele primării din Republica Moldova care a realizat o pagină web. Astăzi, pagina primăriei⁹ este utilizată aproape integral. La fel, primăria are o adresă de e-mail comună. Suplimentar, fiecare angajat dispune de o adresă de e-mail personală. La fel, primăria Edineț face uz de rețelele de socializare.

Începând cu anul 2016, primăria Edineț, ca și alte autorități publice din țară, a început utilizarea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF). Implementarea SIMF s-a dovedit a fi o provocare pentru toate APL din țară. Una din provocări constă în faptul că toate instituțiile bugetare din subordinea primăriei trebuiau să introducă separat datele cu privire la propriul buget. Din discuțiile avute cu reprezentanții primăriei, s-a constatat că datele cu privire la bugetul instituțiilor bugetare din subordine au fost incluse de către contabilul șef din cadrul primăriei, și nu de către contabilii instituțiilor propriu-zise.

Evidența contabilă în cadrul primăriei Edineț se ține în sistem electronic. La momentul vizitei, contabilul-șef a menționat că primăria este în curs de trecere la o altă aplicație.

Scorul atribuit primăriei Edineț la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile urbane pilotate.

Scorul atribuit – 7,0 puncte.

I.3. Dezvoltarea capacităților personalului APL

Pentru a face față tuturor modificărilor ce apar în managementul financiar, angajații primăriei participă la diferite instruirii oferite de diferiți parteneri. Primăria face uz de toate oportunitățile de instruire a angajaților. Din acest motiv, în unele cazuri instruirile sunt organizate haotic. În acest scop nu există un plan de instruire care ar acoperi necesitățile angajaților. La fel, nu există nicio monitorizare sau evidență a tuturor instruirilor la care participă angajații primăriei. Această situație este valabilă pentru toate primăriile care au participat la acțiunea de pilotare. Din acest motiv, scorul atribuit primăriei Edineț este unul *identic* cu scorul mediu pe toate localitățile urbane pilot.

Scorul atribuit – 4,0 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.1. Politica fiscală locală

Punctajul acordat primăriei Edineț la acest capitol este cel *mai mare* dintre toate localitățile urbane pilot. Scorul obținut se datorează faptului că primăria Edineț a luat unele măsuri ce nu au fost întâlnite în cadrul altor primării pilot. Primăria Edineț a semnat un acord de colaborare cu Inspectoratul fiscal teritorial în scopul evitării evaziunii fiscale. La fel, primăria Edineț a implementat un sistem de prevenire a evaziunii fiscale la eliberarea autorizației pentru agenții economici. Primăria Edineț menține actualizată baza de date cu privire la baza fiscală.

Scorul obținut de către primăria Edineț la acest capitol este justificat și prin faptul că în 2015 ponderea veniturilor din taxele locale în veniturile totale ale primăriei a fost cea mare dintre orașele pilot, fiind de circa 10,8%¹⁰.

Ponderea veniturilor din impozitul pe proprietate a constituit circa 4,8%¹¹ din veniturile totale. Ponderea veniturilor proprii este una din cele mai mari din orașele pilot (21,4%¹² din veniturile totale). În anul 2015, comparativ cu anul 2013, rata de colectare a veniturilor din taxele locale a înregistrat o creștere de circa 6%¹³, în timp ce rata de colectare a veniturilor din impozitul pe proprietate a crescut cu circa 34%¹⁴. Pentru anul 2016, primăria Edineț aplică 10 taxe locale.

⁹ <http://primariaedinet.md>

¹⁰ Calculele expertului, venituri din taxele locale – 3,029.5 mii lei, venituri totale – 27,977.2 mii lei.

¹¹ Calculele expertului, veniturile din impozitul pe proprietate – 1,337.0 mii lei

¹² Calculele expertului, veniturile proprii – 5,990.6 mii lei.

¹³ Calculele expertului, veniturile din taxele locale în 2013 – 2,860.9 mii lei.

¹⁴ Calculele expertului, veniturile din impozitul pe proprietate în 2013 – 994,9 mii lei

Modificările taxelor locale (politica fiscală locală) sunt efectuate în lipsa unei analize a situației din anii precedenți și a estimărilor și a impactului asupra bugetului și dezvoltării locale pentru anii următori. Modificările taxelor locale se fac ad-hoc, fără a exista o viziune clară cu privire la politica fiscală locală pentru următorii 2-3 ani. Astfel, este imperativă existența unui document strategic ce ar conține planurile primăriei vis-a-vis de politica fiscală locală pe un termen mediu.

Scorul atribuit primăriei Edineț la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile urbane pilotate.

Scorul atribuit – 8,2 puncte.

II.2. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Ca și în cazul capitolului precedent, pentru acest capitol primăria Edineț a obținut cel mai mare scor din toate localitățile urbane pilot. În mare parte, aceasta se datorează existenței diverselor forme de plată a impozitelor și taxelor locale precum a existenței, în avizele de plată, a elementelor obligatorii pentru achitarea impozitului pe proprietate.

Cu toate acestea, scorul atribuit nu este maxim din cauza faptului că în cadrul primăriei lipsește procedura de depunere a plângerilor cu privire la taxele calculate. Din discuțiile cu reprezentanții primăriei, foarte puține cazuri au fost înregistrate cu privire la dezacordul populației asupra cuantumului taxelor impuse, iar populația cunoaște că în astfel de cazuri trebuie să se adreseze primăriei.

Scorul atribuit primăriei Edineț la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile urbane pilotate.

Scorul atribuit – 6,7 puncte.

III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE

Primăria Edineț face tot posibilul să beneficieze de mijloacele financiare din toate sursele existente pentru a finanța cheltuielile capitale, cu excepția împrumuturilor de la băncile locale. Mijloacele financiare în acest scop sunt obținute atât din sursele naționale (bugetul local, Fondul rutier, FISM, Fondul de dezvoltare regională), cât și din cele internaționale (PNUD). În anul 2015, conform raportului de executare a bugetului local, primăria Edineț, pentru cheltuielile capitale, a cheltuit în medie 0,1¹⁵ mii lei pe cap de locuitor. Cota cheltuielilor capitale în totalul cheltuielilor a fost de circa 8%¹⁶.

Scorul atribuit primăriei Edineț la acest capitol este un pic *mai mic* față de media pe localitățile urbane pilotate.

Scorul atribuit – 6,3 puncte.

IV. PROPRIETATEA APL

Primăria Edineț are în subordine 18 instituții bugetare (inclusiv aparatul primăriei) și 5 întreprinderi municipale. Bilanțul contabil este elaborat anual. Primăria elaborează un bilanț contabil consolidat. Valoarea activelor nefinanciare este periodic actualizată. Anual se face inventarierea bunurilor aflate în proprietatea primăriei.

Punctul slab este că nu toată proprietatea publică este reflectată în bilanțul contabil (lipsește terenul). Nu există deocamdată registrul proprietății publice. Reprezentanții primăriei au menționat că la moment au fost întreprinse unele acțiuni pentru a iniția elaborarea registrului respectiv. Nu există un raport consolidat al inventarierii.

Scorul atribuit primăriei Edineț la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile urbane pilotate.

Scorul atribuit – 6,0 puncte.

¹⁵ Calculele expertului, cheltuielile totale de capital – 2 128,2 mii lei, populația – 20 039.

¹⁶ Calculele expertului, cheltuielile totale de capital – 27 166,2 mii lei.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1. Elaborarea strategiei fiscale

Toate bugetele elaborate de primăria Edineț sunt bazate pe indicatorii macroeconomici emiși de Ministerul Finanțelor. Această regulă este aplicabilă pentru toate autoritățile publice. Primăria Edineț a elaborat o strategie de dezvoltare locală pentru perioada anilor 2015 – 2020. Din păcate, această strategie nu conține viziunea autorității locale cu privire la politica fiscală pentru perioada propusă. Se menționează doar că agenții economici vor beneficia de facilități fiscale în cazul în care aceștia vor investi în soluționarea problemelor sociale.

Bugetul local este în mare parte corelat cu strategia de dezvoltare locală 2015 – 2020. Strategia conține un plan de acțiuni cu sursele de finanțare. În afară de bugetul local, sunt propuse ca surse de finanțare bugetul de stat, fonduri naționale și donatori externi. Astfel, la elaborarea proiectului de buget, acțiunile sunt incluse dacă acestea au acoperire reală atât din bugetul local, cât și din alte surse propuse. După cum multe acțiuni sunt co-finanțate, realizarea acestora depinde de disponibilitatea fondurilor. În cazul în care aceste fonduri nu sunt disponibile, realizarea acțiunilor este amânată.

Punctajul acordat primăriei Edineț la acest capitol este cel *mai mare* din toate localitățile urbane pilot.

Scorul atribuit – 8,5 puncte.

I.2. Capacități și metode bugetare

Capacitățile primăriei Edineț în elaborarea bugetului sunt unele dintre cele mai *mari* din toate localitățile urbane pilot. La elaborarea proiectului de buget participă toate părțile interesate, inclusiv personalul din cadrul instituțiilor din subordine. Anual, înainte de a începe exercițiul de elaborare a proiectului de buget, este aprobat un calendar bugetar care conține acțiunile ce urmează a fi întreprinse, persoanele responsabile și termenii limită. Bugetul este elaborat utilizând metodologia de elaborare a bugetului în bază de performanță (scop, obiective și indicatori de performanță) și este parte a documentației bugetare.

Punctul slab reprezintă identificarea indicatorilor de performanță. Dar aceasta se explică mai mult prin lipsa de experiență decât de capacități profesionale, ținând cont de faptul că pentru anul 2016 bugetul a fost elaborat pentru prima dată pe bază de performanțe și programe.

La fel, angajații primăriei ar trebui să folosească mai mult date analitice la elaborarea propunerilor de buget. Propunerile de buget ar trebui să fie bazate pe calculele de impact a diferitor scenarii, iar orice modificare a politicii fiscale locale trebuie să fie însoțită de calcule estimative.

Scorul atribuit – 8,5 puncte.

I.3. Procedurile bugetare

Primăria Edineț a stabilit o procedură bine definită pentru elaborarea bugetului. Proiectul de buget împreună cu toate anexele sunt prezentate consilierilor locali cu cel puțin 2 săptămâni înainte de ședință.

La fel, proiectul de buget este discutat în cadrul comisiei de specialitate înainte de a fi prezentat în ședința consiliului.

Partea negativă constă în faptul că proiectul de buget nu este făcut public pe pagina web a primăriei, iar populația poate avea acces la acesta doar prin intermediul consilierilor locali.

Punctajul acordat primăriei Edineț la acest capitol este cel *mai mare* din toate localitățile urbane pilot.

Scorul atribuit – 8,5 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele semestriale și pe 9 luni cu privire la executarea bugetului sunt prezentate în cadrul ședinței consiliului local cu regularitate. În baza acestor rapoarte, bugetul este rectificat, dacă este cazul.

Pe parcursul unui an bugetar, bugetul este supus rectificărilor de până la 5 ori. În mare parte rectificările țin de cheltuielile capitale ce sunt finanțate din alte surse decât bugetul local.

După cum s-a mai menționat, primăria Edineț este proprietar la 5 întreprinderi municipale. Din discuțiile avute cu reprezentanții primăriei, s-a constatat că între primărie și o întreprindere municipală există un acord, dar prezentarea acestuia a fost imposibilă. Relațiile dintre primărie și întreprinderile municipale se limitează doar la existența statutului.

La momentul vizitei, primăria Edineț nu avea în derulare nici un proiect PPP.

Punctajul acordat primăriei Edineț la acest capitol este *identic* cu media din toate localitățile urbane pilot.

Punctajul atribuit – 6,2 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Primăria Edineț a primit cel mai mare punctaj din toate localitățile urbane pilot - de 6,9 puncte, ceea ce reprezintă cu 0,5 puncte mai mult față de media pe localități urbane pilot. Cel mai bun scor primăria Edineț l-a obținut la capitolul „Planificarea bugetară și fiscal îmbunătățită”, cu un punctaj de 8,5 puncte, iar cel mai slab scor este la capitolul „Proprietatea APL”, cu un punctaj de 6,0 puncte.

În continuare, se prezintă unele recomandări pentru a îmbunătăți situația în cadrul primăriei:

- Primăria Edineț ar trebui să folosească mai mult pagina web pentru a face mai transparentă activitatea primăriei în managementul financiar. Lipsa pe pagina web a bugetului aprobat și a raportului de executare a bugetului reprezintă o scădere importantă a transparenței primăriei.
- Să se stabilească o procedură de evidență a tuturor instruirilor la care participă personalul primăriei. Poate ar fi oportun să se elaboreze un registru al instruirilor în care se va înregistra informația cu privire la persoanele ce au participat la instruire, perioada, organizatorul, tematica etc. La fel, existența registrului ar facilita determinarea necesităților de instruire și a costurilor aferente acestora.
- Să se instruiască suplimentar personalul primăriei în utilizarea SIMF, în special personalul instituțiilor din subordine. Această recomandare este valabilă la nivel național, ținând cont de faptul că SIMF a fost implementat de Ministerul Finanțelor.
- Să se asigure utilizarea integrală a aplicației automatizate de ținere a evidenței contabile în cadrul primăriei.
- Să se analizeze oportunitatea elaborării unui document strategic pe termen mediu ce ar descrie politica fiscală locală.
- Să se introducă în avizele de plată a impozitului pe proprietate informația suplimentară cu privire la consecințele neachitării la timp a impozitului și modul de contestare a impozitului calculat. Această recomandare este valabilă pentru Ministerul Finanțelor, căci modelul avizului este aprobat prin ordin al ministrului.
- Primăria Edineț a inițiat elaborarea registrului proprietății publice. Deci, recomandarea ar fi de a finaliza elaborarea acestuia cât mai curând posibil.
- Să se analizeze oportunitatea de elaborare a raportului consolidat al inventarierii.
- Să se includă în bilanțul contabil și terenurile.
- Să se formalizeze relațiile dintre primărie și întreprinderile municipale prin elaborarea și semnarea unor acorduri.

Anexa 1. Scorul pentru primăria Edineț

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Scorul pentru Edineț	Scorul mediu pentru orașele pilot
A. RESURSELE FINANCIARE ALE APL	6,4	6,0
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	6,1	5,7
1. Transparența și implicarea publicului	7,3	6,5
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	6,0	6,6
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	8,0	7,0
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	8,0	6,0
2. Utilizarea TIC	7,0	6,7
2.1 Eficiența managerială trebuie să fi îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	8,0	6,9
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și altor sisteme informaționale	6,0	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL	4,0	4,0
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	7,4	6,3
4. Politica fiscală locală	8,2	6,8
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	7,0	7,0
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	8,5	7,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	7,5	7,2
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	8,0	6,7
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze față de alte venituri ale bugetului local	8,0	7,2
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	9,5	6,4
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată, din punct de vedere legal, în baza unor surse disponibile (R19)	10,0	6,2
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	7,0	5,6
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	6,7	5,9
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme de plată accesibile (R22, R23)	10,0	7,8
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	8,0	8,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	6,3	6,6
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	6,6
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	5,5	6,4
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	7,8
IV. PROPRIETATEA APL	6,0	5,3
7.1 Autoritățile locale țin evidența contabilă a activelor și pasivelor	8,5	6,7
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară ale acestora	3,5	3,9

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Scorul pentru Edineț	Scorul mediu pentru orașele pilot
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL	7,3	6,7
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ	8,5	7,2
1. Elaborarea strategiei fiscale	8,5	7,2
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	8,5	7,2
2. Capacități și metode bugetare	8,5	7,0
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46, 57, 58)	7,5	5,8
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	9,0	7,3
2.3 Executarea bugetului bazată pe programe și performanță (R.54)	9,0	7,9
3. Procedurile bugetare	8,5	7,3
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49, R.74)	8,5	7,0
3.2 Dezbaterele publice pe marginea bugetului local	8,5	7,5
3.3 Cooperare cu alte APL (R.70)	0,0	0,0
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	6,2	6,2
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	8,0	7,6
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5,5	6,2
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	5,0	4,7
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
SCORUL TOTAL	6,9	6,3

COMUNITATEA FEȘTELIȚA

Proiect	Pilotarea Benchmarking-ului finanțelor locale în Moldova
Expert local	Alexandru Osadci
Primar	Nicolae Tudoreanu
Raionul	Ștefan Vodă
Populația	2 936
Bugetul local MDL	5 199 600

Pe data de 11 aprilie 2016 expertul Consiliului Europei a efectuat o vizită la Feștelița, raionul Ștefan Vodă, în cadrul proiectului Consiliului Europei, privind pilotarea LFB (Benchmarking-ul finanțelor locale). În timpul vizitei, expertul local a întâlnit și a avut posibilitatea de a discuta cu primarul de Feștelița, cu contabilul-șef, secretarul consiliului local, perceptorul fiscal, inginerul de cadastru, precum și câțiva din șefii instituțiilor subordonate (grădiniță, școală etc.). În cadrul ședinței expertul local a pus întrebări legate de setul de instrumente LFB și a primit răspunsuri de la persoanele responsabile. În plus, expertul local a obținut copii ale rapoartelor financiare, deciziile consiliului local, documente privind bugetarea și taxele locale și alte documente confirmative.

Ca urmare a discuțiilor și analizelor efectuate, pentru Feștelița este aplicat un punctaj un pic sub medie pe comunitățile pilotate (mai multe detalii în anexă) – 5,4 puncte pentru Feștelița comparativ cu punctajul mediu pentru comunitățile pilotate care este de 5,7 puncte

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PRINCIPII GENERALE ALE POLITICII FISCAL LOCALE

I.1 Transparența și implicarea publică

Transparența este asigurată prin plasarea principalelor decizii inclusiv cu privire la aspectele bugetare și finanțe publice pe panourile din cadrul primăriei. Acestea includ atât decizii cât și anexe (date și cifre). Măsurile de transparență mai avansate potrivit primăriei sunt împiedicate de interesul general scăzut al populației față de problemele comunității, inclusiv față de procesul bugetar și cu privire la aspectele financiare. S-a încercat susținerea de audieri publice înainte de aprobarea bugetului, cu toate acestea fără un interes pronunțat din partea populației. Pagina web și cea de Facebook în prezent sunt nefuncționale, dar pagina web, potrivit angajaților primăriei este gata de a fi lansată în viitorul cel mai apropiat.

Există trei comisii locale, inclusiv una pentru finanțe și buget. Bugetul este discutat în cadrul comisiilor și se aprobă de către Consiliu. Cu toate acestea, chiar din partea consilierilor locali, interesul este oarecum redus mai întâi de toate pentru că foarte puține resurse rămân a fi la discreția APL. Majoritatea lor sunt distribuite fie pentru cheltuieli recurente, fie au o destinație specială. Ședințele consiliului local sunt în general deschise publicului.

Punctajul acordat este sub medie: 4,0 puncte

I.2 Utilizarea Tehnologiilor Informaționale (IT)

Toți angajații au acces la principală adresă de e-mail a primăriei. În același timp, în afară de contabil, oame-nii nu au e-mail-uri și comunicarea inclusiv cu consiliul local se efectuează pe hârtie. Primăria recent a fost dotată cu pachetul contabil 1C. Până nu demult a fost utilizat un soft numit Bit Generator licențiat de către

Ministerul Finanțelor, inclusiv au fost acordate unele instruirii de bază și de sprijin din partea Ministerului Finanțelor pe acest soft. Introducerea în acest an a Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF), a fost însoțită de probleme semnificative privind funcționalitatea sa. În același timp, până acum au fost soluționate câteva probleme majore. SIMF pentru viitor este văzut ca cel mai important instrument pentru prezentarea electronică a informațiilor. Contabilul sub ghidarea primarului, este cel responsabil de SIMF. Primarul de asemenea, are acces la SIMF. Alt personal al primăriei oferă contabilului doar informații legate de SIMF.

Punctajul acordat este sub mediu - 5,3 puncte.

I.3 Dezvoltarea capacităților

În general, instruirile sunt destul de limitate și de cele mai multe ori se referă la instrumentele nou introduse, cum ar fi SIMF, bugetarea bazată pe programe, noul sistem de finanțe locale (proiectul de modificare legislativă în domeniul finanțelor locale din 2013), introducerea codului bancar IBAN. Instruirile au fost furnizate în principal de direcția finanțe din raion și de către Ministerul Finanțelor. Nici un donator nu a organizat instruirii, în afară de cele din 2013 privind noul sistem de finanțare locale organizate de către CALM. În 2016, CALM, va efectua instruirii privind bugetarea bazată pe programe.

Per total în 2015, angajații primăriei au participat la trei instruirii. Consultări ad-hoc, din partea Direcției raionale de finanțe de asemenea fiind practicate - fie prin telefon, fie la oficiul Direcției raionale de finanțe. Astfel principalii actori locali, cum ar fi secretarii și consilierii locali, nu au participat la nici un program de instruire.

Punctajul este mediu (4,0), cu foarte puține acțiuni de instruire specifice și instruirii disponibile în mod ad-hoc, la fel ca și în toate celelalte comunitățile investigate.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.4 Politică fiscală locală

Scutirile fiscale sunt aplicate periodic în mare parte pentru agenți economici de start-up-uri precum și pentru familiile vulnerabile. Cu toate acestea, ele poartă un caracter de o singură dată. Persoanele fizice și juridice sunt impozitate cu diferite rate de impozitare. De exemplu, pentru impozitul pe bunuri imobiliare – pentru persoanele fizice rata este de 0,3%, în timp ce pentru persoanele juridice rată este de 0,1%. Diferența este explicată prin evaluarea mai recentă și mai precisă pentru imobile comerciale decât pentru proprietățile casnice. De fapt, proprietățile imobiliare ale persoanelor fizice au două baze de impozitare - una se referă la metri pătrați și suprafață și altă la valoarea economică, care este extrem de învechită (din anii 1980-1990). Din cauza evaluărilor învechite volumul colectărilor impozitului pe imobil este minimal (aproximativ 2% din venituri proprii).

În același timp, din cauza diverselor facilități și scutiri privind impozitul pe imobil și impozitul funciar ce se aplică de către autoritățile centrale, comunitatea pierde resurse semnificative (cel puțin 8% din potențialul veniturilor proprii). În același timp, de la an la an, astfel de facilități sunt în creștere și comunitatea pierde din ce în ce mai multe fonduri din cauza acestui fapt.

Există trei taxe locale, în afară de impozitul pe imobil și impozitul funciar (acestea din urmă fiind de fapt considerate impozite generale sau naționale, în conformitate cu legislația Republicii Moldova) – taxa comercială, de amenajare a teritoriului și de eliminare a deșeurilor. Pierderile legate de evaziunea fiscală sunt minime (aproximativ 10 000 MDL pe an - 450 EUR) și sunt în principal din cauza contribuabililor care nu locuiesc în comunitate.

Comunitatea se confruntă cu costurile de oportunitate mari în legătură cu faptul că mulți locuitori lucrează în afara comunității și impozitul pe venit al persoanelor fizice (IVPF) este plătit la locul de muncă, nu la locul de reședință. Registrul contribuabililor există numai pentru taxele locale. Datele privind baza de impozitare pentru impozitul pe venit (IVPF) nu sunt disponibile pentru APL și Inspectoratului Fiscal este reticent în a furniza orice informație. O altă problemă importantă este deficitul de numerar, sau decalajul de casă, ceea

ce reprezintă o provocare semnificativă mai ales în primele 4-5 luni ale anului, din cauza fluxului inechitabil de principale impozite și taxe locale legate de activitățile agricole. Aceasta reprezintă o sursă a restanțelor de plată, inclusiv în ceea ce privește salariile. Problema a fost comunicată Ministerului Finanțelor, dar nu este încă rezolvată.

Comunitatea beneficiază de un suport destul de semnificativ din Fondul de Compensare ca urmare a reformei finanțelor locale (109 000 lei în 2015). În același timp, anul 2016 este ultimul an în care acest fond este operațional. Începând cu 2017 trebuie să fie găsite noi surse de compensare.

Ratele de impozitare cresc periodic, cu toate acestea toate veniturile suplimentare sunt consumate de inflație, deci în termeni reali impozitele colectate nu sunt în creștere.

Nivelul general de impozitare în bugetul local este destul de mic pentru fiecare impozit aparte. De exemplu, impozitul pe venit (IVPF) cuprinde doar 5% din bugetul local, impozitul pe bunuri imobiliare chiar mai puțin - 3,2% (mult sub medie). Ponderea impozitelor și plăților locale în totalul bugetului local, este de 3,5% (sub medie), împreună cu impozitele imobiliare și impozitul funciar - 11% (sub medie). Ponderea transferurilor cu destinație specială în mod corespunzător este foarte mare (cea mai mare dintre comunitățile pilotate) este de 64,4%.

Punctajul acordat este sub medie: 5,6 puncte.

II.5 Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Se utilizează formularul standard de notificare. Cea mai mare parte a impozitelor sunt plătite la primărie. Plățile bancare sau poștale nu sunt practicate, deoarece nu există astfel de instituții în sat. Aproximativ 60 % din volumul total al taxelor imobiliare sunt plătite la primul termen limită, atunci când este oferită o reducere. Totuși, acest lucru creează dificultăți financiare pentru comunitate, deoarece în baza legii taxele plătite în prima jumătate a anului au o reducere de 15%.

Acest lucru duce oarecum la pierderi semnificative pentru bugetele locale. După expirarea termenului limită pentru achitarea taxelor, contribuabilii sunt informați atât în scris cât și verbal (scrisoare în formă liberă) pentru a reaminti despre plățile fiscale.

În general, colectarea impozitelor este mare (mai mare de 90%) și mai există potențial care însă este împiedicat de lipsă oamenilor în comunitate (migranții) și de la locul de reședință. Agenții economici plătesc impozite în contul primăriei, prin transfer bancar (de fapt, în majoritatea cazurilor), cu toate acestea de asemenea sunt practicate și plățile în numerar de către agenți economici.

Toate impozitele pe venit (IVPF) ale angajaților primăriei sunt colectate de către primărie și apoi transferate în conturile autorităților centrale, din care 75% sunt returnate înapoi la primărie. Primăria nu are nici un control asupra plăților impozitului pe profit (IVPJ) al sectorului privat și nu deține nici o informație.

Există un regulament general privind impozitele, inclusiv și pentru colectarea acestora. Chiar dacă acesta nu reglementează aspectele ce țin de reclamații, aproape că nu există nici o plângere referitoare la calculul impozitelor. Foarte rar apar discuții sau obiecții, numai atunci când anumite persoane vulnerabile sau gospodării cer scutiri sau reduceri de taxe în funcție de statutul lor social.

Punctajul acordat este exact media pentru comunitățile pilotate: 5,0 puncte

III INVESTIȚII CAPITALE

Feștelița necătând la dimensiunea și limita de resurse, ca să nu spunem la un buget auster, a fost capabilă să mobilizeze resurse semnificative pentru investiții capitale. În 2015 de exemplu investițiile de capital au constituit 130% din bugetul operațional total. Numai proiectul privind reconstrucția străzii centrale din Feștelița este estimat la aproximativ trei bugete locale anuale. Cu toate acestea, drumul este considerat a fi de importanța regională și se află în balanța și pe proprietatea administrației publice locale pe nivelul doi - raionul Ștefan Vodă.

Principalele investiții capitale recente au provenit din fondul Ecologic, Fondul Rutier și de la puținii donatori internaționali, cum ar fi PNUD PCDLI și Guvernul României prin FISM. Principalele sectoare de investiții

capitale au fost apă și canalizare (sisteme de alimentare cu apă și canalizare), drumuri locale, activități de cooperare inter-municipală (IMC) în domeniul iluminatului stradal și grădinițe. Majoritatea resurselor provine din surse naționale. Comunitatea reprezintă o parte a Convenției Primarilor UE, care a acordat un ajutor la scrierea SEAP (planul de acțiuni privind energia durabilă).

Ca bază pentru co-finanțarea proiectelor sunt utilizate venituri din vânzarea de proprietăți/imobil și altor obiecte de infrastructură municipală. De regulă aceste fonduri sunt utilizate pentru co-finanțarea proiectelor, dar, uneori, și pentru a acoperi deficitul de numerar în timpul sezonului de vârf.

Comunitatea nu a beneficiat de împrumuturi, un impediment principal conform discuțiilor purtate cu băncile, fiind un flux instabil și modest al veniturilor proprii. Documente de proiect, proiecte de investiții capitale atât pentru fondurile naționale cât și pentru acele internaționale au fost scrise însuși de către primar. Documentele mai sofisticate, cum ar fi Studiu de fezabilitate, nu au fost necesare până în prezent la etapa de aplicare.

Punctajul acordat este semnificativ peste medie: 7,5 puncte

IV PROPRIETATE

Potrivit primarului o problemă majoră o reprezintă lipsa de delimitare a proprietății publice în domeniul public și în domeniul privat. Aceasta creează dificultăți pentru creșterea veniturilor suplimentare din vânzările imobiliare. Proprietatea publică nu este întotdeauna înregistrată. Proprietățile private sunt înregistrate aproape în totalitate. Bunurile imobiliare, precum și proprietățile primăriei, nu sunt evaluate. La acest capitol, sunt evaluate mai bine numai proprietățile entităților comerciale. Valoarea proprietăților este reevaluată ocazional, foarte rar deoarece nu sunt nici capacități și nici resurse financiare pentru evaluarea proprietății de către primărie.

Pentru moment există o întreprindere municipală operațională în domeniul apei și eliminării deșeurilor care este pe pierdere. Piața pare a fi destul de limitată, în timp ce întreprinderea în prezent, are șase angajați permanenți. Tarifele de apă sunt diferite pentru persoanele fizice și juridice (12 lei pentru persoanele fizice și 20 lei pentru juridice). Tariful a fost aprobat de către Consiliul local și este colectat de către întreprinderea municipală

Nu există nici un contract între primărie și întreprinderea municipală cu privire la serviciile sau la prestarea serviciului în general. Parțial acest contract este înlocuit de către statut. În același timp, întreprinderea menține contracte separate atât cu persoane fizice cât și cu acele juridice. Plățile sunt efectuate în numerar de către persoane fizice și prin transfer bancar de către persoanele juridice direct la întreprindere. Pentru moment, la etapa finală este proiectul de canalizare finanțat de Fondul ecologic. Toate proprietățile și rețelele aparțin primăriei fiind administrate de către întreprinderea municipală. Nu au existat subvenții directe pentru întreprinderile municipale, chiar dacă este corect să spunem că toate proiectele realizate în domeniul apei și canalizării au contribuit cu rețele și echipamente la funcționalitatea întreprinderii municipale.

Punctajul acordat este sub medie: 3,3 puncte

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1 Elaborarea strategiei fiscale

Bugetul local se bazează pe prognoze macroeconomice parvenite de la Ministerul Economiei. Se practică, elaborarea prognozelor pe trei ani. Cu toate acestea nu pare a fi de nici un folos, deoarece în fiecare an prognosticul este schimbat în mod substanțial. Acest lucru creează anumite probleme atunci când prognosticul pentru anul viitor este diminuat iar fondurile și resursele planificate nu sunt aprovizionate corespunzător.

Există trei documente strategice fundamentale - Strategia de dezvoltare locală 2014-2019, strategia ecologică și Convenția europeană a primarilor SEAP (planul strategic de acțiuni în domeniul energiei durabile). Aceste documente, practic, servesc drept bază pentru atragerea fondurilor și în special pentru investiții capitale. Acestea sunt mai puțin utilizate pentru procedurile de bugetare, deoarece pe parcursul anului nimic nu este bugetat cu excepția cheltuielilor fixe și chiar și acestea, uneori, nu sunt acoperite cu resurse financiare adecvate. Strategia de dezvoltare comunitară a fost elaborată cu sprijinul PNUD PCDLI în cadrul procesului participativ.

Punctajul acordat este peste medie: 6,5 puncte.

I.2 Capacități și metode bugetare

Datorită unui număr limitat de angajați în cadrul primăriei, la elaborarea bugetului participă toți angajații sub conducerea contabilului și sub îndrumarea primarului (angajații primăriei și instituțiile subordonate). În principiu, de două ori pe an se efectuează evaluări ale performanțelor, acestea fiind în special legate de evaluarea performanțelor personalului și mai puțin de performanța financiară. Odată cu introducerea unor metode de planificare bazate pe programe vor fi introduse metode mai consolidate și dezagregate pentru verificarea performanței bugetare.

Cu toate acestea, din cauza resurselor financiare limitate și chiar aproape nule disponibile la discreția Consiliului local, în condițiile actuale nu se pot face multe. Toate criteriile relevante sunt incluse într-un set standard de documente privind bugetarea bazată pe programe primite de la Ministerul Finanțelor. Notele explicative succinte și clarificări ale primarului sunt elemente standard ale procesului bugetar.

Punctajul acordat este peste medie: 7,0 puncte.

I.3 Procedurile bugetare

Documentele bugetare sunt prezentate conform programului aprobat de Consiliul local, bazat pe calendarul anual al Ministerului Finanțelor. Comisiile locale și Consiliul local, au cel puțin trei săptămâni pentru deliberări și discuții cu privire la proiectul bugetului. Se oferă toate explicațiile necesare, iar primarul este prezent la toate ședințele comisiilor. Principalul forum pentru schimbul de opinii este primăria unde la fel și informațiile bugetare sunt plasate pe un panou. Cu toate acestea, pe parcursul anilor, solicitări sau propuneri referitoare la buget nu au fost aduse la cunoștința consiliului local sau primarului. De fapt, chiar și consilierii locali par să fie mai puțin interesați de discuții asupra bugetului, deoarece sunt foarte puține lucruri care pot fi modificate sau îmbunătățite de către aceștia.

Feștețlița participă la cooperarea inter-municipală în domeniul iluminatului stradal, cu două comunități învecinate (Ermoclia și Popeasca). Proiectul de cooperare inter-municipală (IMC) a fost lansat cu sprijinul PNUD.

În prezent, investițiile capitale pe IMC sunt toate finalizate, întreprinderea inter-municipală a fost înregistrată, documentația necesară este în curs de pregătire și conducerea întreprinderii este selectată prin concurs. Rămâne să se clarifice aspectele tarifare, care sunt parțial de natură locală și parțial de natură națională, deoarece un tarif direct privind iluminatul stradal nu este prevăzut de legislație. Se pare că s-au găsit deja potențiale soluții, atât la nivel local cât și la nivel național pentru această problemă legată de introducerea tarifului sau taxei pe iluminatul stradal. Cotele de participare a tuturor celor trei comunități în întreprinderea inter-municipală sunt egale. Oficiul central este situat într-o altă comunitate (Ermoclia). Întreprindere va avea contracte separate cu fiecare dintre cele trei autorități locale.

Punctajul acordat este sub medie, în principal din cauza transparenței limitate: 5,0

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rectificările bugetare sunt destul de rare (au avut loc o dată pe parcursul anului 2015 și acest lucru pare a fi o tendință generală). Cauzele pentru care sunt efectuate rectificări sunt destul de diferite, dar în principal

sunt datorate modificărilor de venituri, diminuării transferurilor de la bugetul de stat, creșterii veniturilor proprii pe parcursul anului și fondurilor atrase pentru investiții capitale.

Administrația publică locală urmărește graficul de raportări privind executarea bugetului și efectuarea acestora în termenii stabiliți - semi-annual, pe nouă luni, anual. Rectificările bugetare sunt destul de evidente și simple, dar fără explicații în scris și publicate.

Pe lângă tariful stabilite, surse suplimentare de finanțare pentru întreprinderea municipală provin din taxele de conectare la conductă de apă și costurile de contorizare. Nu au existat subvenții directe sau alte tipuri de venituri financiare adiționale pentru întreprinderea municipală. Pierderile de apă, inclusiv furturile existente ce par a fi abundente diminuează semnificativ eficiența întreprinderii municipale. O altă cauză a neeficienței, conform primarului este lipsa instruirilor și capacitățile limitate ale administrației întreprinderii. Această problemă necesită o soluționare urgentă.

Nu există parteneriate publice private (PPP) în sensul direct al cuvântului. Cu toate acestea, a existat un caz de concesiune a terenurilor (timp de 31 de ani), pentru construcția uzinei de deșeurile solide de către un investitor privat. Cu toate acestea, această concesiune încă nu este valorificată, lucrările de construcții încă nefiind începute. În comunitate nu există servicii publice încredințate unor operatori privați.

Punctajul acordat este sub medie: 5,3 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- Primăria Feștelița, consiliul local și administrația publică locală în ansamblu se confruntă cu o serie de dificultăți financiare grave care trebuie de rezolvat urgent. În special aceste dificultăți se referă la deficiențele ale politicilor la nivel central corelate cu condițiile financiare locale destul de grave. Printre acestea sunt problema privind deficitul de numerar, decalajul de casă care este caracteristic pentru mai multe comunități rurale mici din Moldova, pierderile mari provenite din scutiri fiscale acordate la nivel central, baza locală de impozitare redusă stingherită oarecum de lipsa evaluării proprietăților și impozitelor pe imobil foarte mici (problemă similară altor comunități rurale mici) precum și lipsa de motivație pentru promovarea și atragerea investitorilor (inclusiv din cauza colectărilor reduse a impozitului pe venit persoanelor fizice).
- Nivelul de transparență oarecum se corelează cu nivelul de interes al oamenilor referitor la problemele comunității și cu lipsa de oportunități sau de modalități alternative de stabilire a bugetului și de a efectua cheltuieli din bugetul local, atunci când toate resursele locale nu sunt suficiente nici pentru cheltuielile recurente. În aceste condiții o comunicare regulată pe pagina web dar și mai ales pe pagina de Facebook a tuturor alternativelor și problemelor locale ar putea reprezenta o soluție potențială ca și pentru mai multe alte comunități rurale din Moldova.
- Lipsa evaluării proprietăților este, probabil, cea mai mare problemă a finanțelor locale care necesită unele intervenții urgente din partea factorilor de decizie la nivel național.
- Comunicarea cu Inspectoratul Fiscal de Stat este o necesitate pentru consolidarea informațiilor referitor la baza fiscală și a colectărilor impozitului pe venit (IVPF). Potrivit primarului, alocarea cotei impozitului pe profit (IVPJ), pare de asemenea a fi o posibilă soluție.
- Investițiile de capital reprezintă unele dintre cele mai importante realizări și într-adevăr, sunt atrase resurse foarte semnificative atât din surse naționale cât și internaționale, având în vedere capacitățile limitate și realitățile dificile ale primăriei. În același timp aspectele negative legate de proprietăți (modul de delimitare, înregistrarea, evaluarea, întreprinderile municipale) reprezintă o provocare mare pentru investițiile capitale și pentru atragerea fondurilor la nivel național și internațional.
- Politica fiscală locală ar putea să exploreze posibilitățile pentru creșterea ratelor de impozitare, schimbarea/modificarea aspectelor legate de baza de impozitare și de îmbunătățirea evaluărilor existente în ceea ce privește impozitele pe bunurile imobiliare și impozitul pe venit IVPF. Acest lucru nu este deloc ușor, totuși unele câștiguri potențiale ar putea exista atât în temeiul legislației în vigoare cât și în baza politicilor naționale discutate în prezent la nivel central – legea privind evaluările imobilului care urmează să fie efectuate de autoritățile locale, alocarea impozitului pe venit IVPF în funcție de locul de reședință, etc.

Anexa 1. Tabelul de punctaj pentru Feștețița

SECȚIUNEA și ARIA cu referință la numărul recomandărilor Rec (2004) ¹ și Rec (2005) ¹	Punctajul pentru Feștețița	Scorul mediu pentru localitățile rurale pilot
A. RESURSE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE	5,1	5,7
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	4,4	5,0
1. Transparența și implicarea publicului	4,0	5,2
1.1 Proiectul bugetului elaborat de autoritățile locale trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	4,0	4,6
1.2 Bugetul local aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	4,0	5,6
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	4,0	5,5
2. Utilizarea IT	5,3	5,9
2.1 Eficiența managerială trebuie să fie îmbunătățită prin utilizarea IT (R6)	4,0	5,4
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și altor sisteme IT	6,5	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului local	4,0	4,0
3.1 Instruirea în diferite forme este necesară personalului local (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5,3	5,6
4. Politica fiscală locală	5,6	6,2
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	6,0	6,6
4.2 Taxe locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	6,5	6,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de autoritățile locale	5,5	5,8
4.4 Raportul dintre veniturile locale din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice / fizice trebuie să fie echilibrat	5,5	5,7
4.5 Veniturile impozitelor locale trebuie să prevaleze asupra altor surse de venituri	5,0	6,5
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite	6,5	7,6
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și trebuie să fie bazată pe surse disponibile legal (R19)	4,0	6,0
4.8 Colectarea impozitelor: identificarea contribuabililor și ratei de colectare (R25)	6,0	4,8
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5,0	5,0
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme accesibile de plată (R22, R23)	6,0	6,0
5.2 Avizele de plată trebuie să conțină informații cu privire la plata impozitelor (R23)	7,0	7,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	7,5	6,5
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale locale sunt finanțate prin diverse surse	8,0	6,0
6.3 Împrumuturile capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	0,0
IV. PROPRIETATEA LOCALĂ	3,3	5,6
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența a propriilor activelor și pasivelor.	3,0	5,8
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară ale acestora	3,5	5,3
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE	5,8	5,8
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ EFICIENTĂ	6,2	5,9
1. Elaborarea strategiei fiscale	6,5	5,5
1.1 Planurile bugetare multianuale (R.45)	6,5	5,5

SECȚIUNEA și ARIA cu referință la numărul recomandărilor Rec (2004)1 și Rec (2005)1	Punctajul pentru Feștețița	Scorul mediu pentru localitățile rurale pilot
2. Capacități și metode bugetare	7,0	6,3
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului. (R. 46, 57, 58)	7,0	6,4
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	7,0	5,6
2.3 Implementarea bugetării bazată pe programe (R.54)	7,0	6,8
3. Procedurile de bugetare	5,0	5,9
3.1 Implicarea organelor alese (R.49, R.74)	5,0	6,0
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului	3,0	5,0
3.3 Cooperare cu alte autorități locale (R.70)	7,0	5,4
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	5,3	5,7
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	7,0	7,1
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5,5	5,3
4.3 Relațiile dintre autoritățile locale și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri transparente	3,5	4,6
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
MEDIA PENTRU FEȘTELIȚA	5,4	5,7
MEDIA PENTRU COMUNITĂȚILE PILOTATE	5,7	-

COMUNITATEA IALOVENI

Proiect	Pilotarea Benchmarking-ului finanțelor locale în Moldova
Experți locali	Marcel Blanuța, Alexandru Osadci
Primar	Sergiu Armașu
Suprafața	31,6 km ²
Populația	15 826
Densitatea	496,8/km ²
Bugetul local pentru anul 2015	MDL 23 842 600

La data de 10 martie 2016, experții Consiliului Europei au efectuat o vizită în Ialoveni în scopul pilotării LFB (Benchmarking-ul finanțelor locale).

Pe parcursul vizitei, experții locali au avut oportunitatea de a discuta cu unul dintre vice-primari, specialistul pe planificare, contabilul șef și cu doi percepatori fiscali. Primarul nu a avut posibilitatea de a participa la întrevvedere pentru că în ziua vizitei acesta avea planificată o vizită în România. În cadrul întrevederii, experți locali au pus o serie de întrebări referitoare la Benchmarking-ul finanțelor locale (LFB), pentru a obține răspunsuri de la persoanele responsabile. Adicional, experții locali au făcut copii mai multor documente: bugetul administrației publice locale, decizii/procese verbale de la ședințele consiliului local, organigrama, deciziile privind politica fiscal locală, lista investițiilor capitale, regulamente locale aprobate ș.a.

Ca urmare a discuțiilor și analizelor efectuate, scorul mediu aplicat orașului Ialoveni este de 5,7 puncte. În comparație cu punctajul mediu pentru orașele pilotate (care este de 6,4 puncte), punctajul general acordat orașului Ialoveni este puțin mai mic (cu 0,7 puncte). (A se vedea anexa cu mai multe detalii)

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PRINCIPII GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1 Transparența și implicarea publică

Au fost întreprinse câteva etape importante în ceea ce privește transparența în procesul bugetar. Ședințele consiliului local sunt filmate iar filmările sunt plasate separat pe un cont de Youtube. Filmele de la ședințele consiliului local sunt postate de către un jurnalist local. De asemenea, s-au întreprins câteva încercări în ceea ce privește organizarea unor discuții publice mai largi pe problemele financiare și bugetare. Cu toate acestea, publicul larg pare să aibă un interes limitat în afacerile locale, în afară de impozitare. În același timp, proiectul bugetului local este publicat pe pagina de Facebook și pe panoul din cadrul primăriei, iar potrivit reprezentanților oficiului primăriei informația este plasată și pe pagina web a primăriei. Cu toate acestea, în perioada de vizită, pagina web a primăriei nu era funcțională din cauza restructurării. Note explicative și câteva anexe selectate cu tabele și date au fost plasate pe pagina de Facebook, pentru consultări publice.

Consultările publice prin intermediul paginii de Facebook au fost efectuate continuu. Atât bugetul aprobat cât și deciziile și toate anexele au fost publicate online. Raportul privind executarea bugetului pentru 9 luni a fost aprobat la ședința consiliului local deschisă publicului larg. Prin urmare, și presa locală este utilizată pentru publicații și consultări publice.

Nota pentru Ialoveni la acest capitol este puțin sub medie. Una dintre principalele provocări este lipsa paginii web a primăriei pe perioada investigației. În același timp, orașul ia măsuri pentru a crește nivelul transparenței și participării la consultările publice.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,0 puncte.

I.2 Utilizarea Tehnologiilor Informaționale (IT)

Echipamentele IT sunt utilizate în continuu, Toți angajații au adresele de e-mail, inclusiv și cei din instituțiile din subordine: grădinițe, ș.a. Nu dețin un domeniu corporativ, dar cele publice sunt practicate/utilizate. Conținutul paginii web nu poate fi verificat. În același timp, pagina de Facebook este actualizată constant și conține informații comunitare, precum principalele decizii și activități și discuții publice. Contabilitatea în curs a beneficiat de mult de pachetul contabil buget 1C. Cu toate acestea, evidența contabilă/bilanțurile sunt întocmite manual.

Începând cu anul 2016, a fost introdus SIMF (Sistem financiar de informare și management) și a produs unele provocări semnificative pentru angajații primăriei care încă nu au fost soluționate până acum.

Nota la acest capitol este puțin sub medie din cauza implicării lucrului manual în evidența și completarea bilanțurilor contabile și din cauza inaccesibilității paginii web.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,3 puncte.

I.3 Dezvoltarea capacităților

Pentru a contracara dificultățile provenite de la introducerea noului sistem contabil privind Bugetarea pe bază de programe a bugetului și altor instrumente, primăria laloveni, a fost activă în căutarea de sprijin de la partenerii naționali și internaționali pentru a asigura dezvoltarea capacităților. De asemenea, mai multe instruirii au fost efectuate de direcție raională cu privire la aspectele mai practice, inclusiv legate de SIMF. În timp ce partenerii internaționali USAID și PNUD au oferit instruirii legate de bugetarea bazată pe programare. Punctajul pentru dezvoltarea capacităților corespunde cu media cu aceeași provocări de instruirii ad-hoc condiționate de disponibilitatea acestora din partea instituțiilor statului și organizațiilor internaționale. Nu există un plan de dezvoltarea capacităților și nici înregistrarea sau documentarea de instruirii la care a participat fiecare persoană din cadrul primăriei.

Punctajul mediu pentru oraș – 4 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.4 Politica fiscală locală

Politica fiscală locală este destul de diversă, dar se pare că nu este mult influențată de către primar sau de autoritatea locală direct. Există un număr limitat de taxe care sunt colectate de către primărie și în același timp cotele sunt sub-îndeplinite (sub limita maximă stabilită în legislație), de exemplu, pentru impozitul imobiliar (0,2% pentru apartamente și 0,05 pentru reședințe private). Multe impozite sunt colectate sau monitorizate de către Inspectoratul Fiscal de Stat. Rata taxei pentru reședințele private mai scăzută se explică prin evaluări actualizate și respectiv acumulări absolute per gospodărie mai mari.

Cota Impozitului pe venitul persoanelor fizice (IVPF), în totalul veniturilor, este de 14,2 % (peste media orașelor pilotate). Un volum mai mare de venituri provine din două surse principale: Impozitul pe dividende (16% în 2015) și taxa pentru activități comerciale (17% în 2015). Aceasta se explică prin faptul că în laloveni își desfășoară activitatea mai multe companii și conform informațiilor de la primărie, acestea de fapt au avut pierderi semnificative după ce IVPJ (impozit pe venit al persoanelor juridice) a fost luat de la APL 1. Ponderea încasărilor din impozite pe imobil (inclusiv funciar) în veniturile totale ale localității este de 15,7 % (media pentru comunitățile pilot), chiar dacă încă mai sunt rezerve semnificative în ceea ce privește atât rata de impozitare cât și baza de impozitare pe bunurile imobiliare. Cota totală a taxelor locale este de 6% (media) iar ponderea transferurilor cu destinație specială este de 55,8 % (pentru cheltuieli recurente).

Scutiri pentru taxele locale nu se aplică (nu în 2015), cu excepția scutirilor/ beneficiilor unice pentru persoanele vulnerabile. În primărie sunt angajați doi percepatori fiscali, responsabili de colectarea taxelor locale, astfel costurile pentru colectarea taxelor sunt reduse. Perceptorii fiscali merg din ușă în ușă cu notificări suplimentare pentru a evita costurile poștale. Volumul taxelor colectate sunt mari (spre exemplu 88,5 % pentru IVPF).

Există un acces limitat la bazele de date privind baza de impozitare, disponibile de la alte autorități publice. În general, corelarea datelor referitoare la baze de impozitare se desfășoară pe bază ad-hoc - mai mult sau mai puțin anual. Cu toate acestea, o parte semnificativă din baza de impozitare lipsește inclusiv din cauza problemei de înregistrare a proprietății. Tendințele de colectare sunt oarecum stagnante, au fost majorate impozitele pentru companiile de gaz și cazinouri, în rest n-au fost modificări esențiale. În același timp, bugetul local pare a fi influențat semnificativ de eliminarea alocării unei cote IVPJ autorităților locale.

Taxa pentru eliminarea deșeurilor este colectată de către primăria Ialoveni, acest lucru poate oferi mult mai multe avantaje întrucât în Moldova, primarii sunt mult mai interesați de colectarea taxelor decât întreprinderile municipale. După aceea, sumele colectate sunt transferate întreprinderilor municipale care se ocupă de eliminarea deșeurilor. Punctajul total pentru acest capitol este sub medie – în special din cauza informațiilor limitate cu privire la baza de impozitare și la contribuabili.

Punctajul mediu pentru oraș – 5,8 puncte.

II.5 Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Informațiile și deciziile cu privire la taxe datorate sunt aduse la cunoștință contribuabililor prin intermediul ziarului local. În același timp se pare că nu există nici o informație fiscală pe pagina de Facebook, în timp ce pagina web este imposibil de a fi verificată din cauza nefuncționalității temporare. Modalitățile de plată, sunt oarecum limitate. În mod normal, taxele sunt plătite în bănci, în timp ce impozitul pe proprietate și impozitul funciar plătite de populație sunt colectate direct la primărie.

Notificările de plată există numai pentru impozitul pe imobil și impozitul funciar și au un caracter standard.

Din cauza lipsei înregistrărilor proprietății de către populație la Oficiul cadastral, inspectorii fiscali trebuie să completeze manual o notificare de plată tip/standardizată pentru toate autoritățile locale. O procedură prestabilită de reclamații sau clarificări legale, referitor la notificări și plata acestor taxe lipsește. Din discuțiile cu percepții fiscale, contribuabilii se adresează primăriei, dar în cazuri foarte rare –Oficiul cadastral. Conflictele sunt rare sau lipsesc.

Punctajul este sub medie din cauza lipsei de informație despre taxele locale pentru publicul larg (pagina web și Facebook nefuncțională) și a procedurilor de depunere a reclamațiilor.

Punctajul mediu pentru oraș – 5,5 puncte.

III. INVESTIȚII CAPITALE

Istoric, orașul Ialoveni a fost destul de competent în atragerea de fonduri pentru investiții capitale, beneficiind de poziționarea sa strategică inclusiv geografică. Volumul important de fonduri atrase a fost posibil datorită unei baze semnificative de co-finanțare prin vânzarea de bunuri imobiliare ce aparțin municipalității. Fondurile au fost ridicate atât din surse naționale cât și internaționale, în diferite sectoare și din surse diferite. Cu toate acestea, în anul 2015 datorită complexității problemelor naționale, orașul s-a confruntat cu provocări semnificative în atragerea de fonduri.

În același timp, informațiile despre investițiile de capital sunt destul de limitate și inaccesibile în rezumat financiar.

Orașul nu a contractat credite comerciale. Punctajul este sub medie.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,3 puncte.

IV. PROPRIETATE

Evaluarea și înregistrarea proprietății continuă. În continuare rămân importante rezerve atât în ceea ce privește proprietatea municipală cât și ceea ce privește proprietatea privată. Încă nu toate proprietățile municipale sunt înregistrate și acest proces se efectuează în etape. Evaluările sunt realizate într-un mod bazat pe nevoile concrete de evaluare (privatizare, proiecte, investiții de capital, etc.). Evaluarea și înregistrarea se efectuează într-o manieră ad-hoc, în același timp, din partea primăriei există o recunoaștere apro-

fundată a necesității acestora. Există câteva întreprinderi municipale (piața locală, servicii comunale), care funcționează cu pierderi și fără nici un fel de formalizare a relațiilor cu municipalitatea, numai pe baza statutului și cu raportarea ad-hoc către consiliul local. Serviciile de apă sunt asigurate de Apă Canal Chișinău și în baza memorandumului încheiat anterior. În prezent contractul este în curs de negociere.

Punctajul este sub medie din cauza rezervelor existente în evaluarea și înregistrarea proprietăților, precum și relațiilor mai puțin integrate și structurate cu întreprinderile municipale.

Punctajul mediu – 4,8 puncte.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1 Elaborarea strategiei fiscale

În conformitate cu noile proceduri de control privind bugetarea bazată pe programe, planificarea se bazează pe prognoze multianuale care sunt elaborate pe perioade de trei ani. Există o Strategie locală de dezvoltare social-economică pentru anii 2015 -2020, care servește ca bază pentru atragerea de fonduri, pentru planificarea multianuală și stabilirea bugetului. Strategia este discutată cu populația în sesiunile de informare și în special ceea ce privește componenta investițiilor capitale.

Strategia reprezintă, de asemenea o bază pentru discuții și consultări publice cu privire la diferite aspecte legate de dezvoltarea locală. Punctajul este sub medie în special, din cauza inaccesibilității publicului a Strategiei de dezvoltare locală și lipsei de conexiune directă între strategia de dezvoltare locală și bugetul local.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,0 puncte.

I.2 Capacități și metode bugetare

Specialistul de planificare este principalul responsabil de coordonarea activităților de planificare bugetară și de introducerea datelor în Sistemul Informațional de Management Financiar (SIMF) sub îndrumarea și conducerea primarului. În același timp, pe probleme specifice, angajații primăriei și subdiviziunile subordonate de asemenea sunt implicați în procesul bugetar. Notele explicative și anexe importante sunt publicate pentru consultări publice. Nota explicativă nu este doar suficient de cuprinzătoare, dar, de asemenea, se adresează publicului larg în cadrul procesului de consultări publice și este scrisă cu niște formulări mai simple și mai puțin tehnice.

Bugetarea bazată pe programe se efectuează în baza unor modele de tabele standard elaborate de Ministerul Finanțelor. Nota la acest capitol este sub medie, din cauza implicării limitate a personalului în procesul bugetar și, de asemenea, din cauza informațiilor limitate sau generale accesibile diferitelor părți în procesul bugetar.

Punctajul mediu pentru oraș – 5,8 puncte.

I.3 Procedurile bugetare

Proiectul bugetului este prezentat de primar pentru fiecare Comisie a Consiliul local, dintre cele trei existente, precum și Consiliul local. În același timp, proiectul este plasat pe pagina Web și de Facebook, și se solicită opinia populației pentru majoritatea anexelor însoțite de note explicative. De asemenea, în afară de aceste forumuri au fost organizate câteva discuții publice privind proiectul de buget. Deși, implicarea populației pare a fi destul de redusă. Din cauza nefuncționării paginii web, mai multe aspecte legate de transparența bugetară nu pot fi verificate. Același lucru este valabil și pentru forumurile deschise.

Cooperarea cu alte municipalități nu există în afară de sectorul de apă. Serviciile de apă sunt asigurate de către municipiul Chișinău. Actualmente, de aprovizionarea cu apă în laloveni este responsabil mun.

Chișinău. Decizia privind această problemă a fost luată, totuși, în mod centralizat de către autoritățile centrale. A fost semnat un Memorandum cu Chișinău, care însă este destul de general și nu conține prevederi privind furnizarea serviciului, privind criteriile de performanță, sau privind delimitarea responsabilităților. În prezent, sunt căutate prevederi ceva mai concrete iar elaborarea unui acord mai detaliat cu Chișinău privind livrarea serviciului este în curs de desfășurare. Au fost căutate alte colaborări cu municipalitățile vecine (de ex. Linia de troleibuz cu Chișinău, drum cu Mileștii Mici ș.a.), cu toate acestea, nimic încă nu s-a materializat.

Punctajul este sub medie.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,5 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RATIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele privind executarea bugetului sunt prezentate Consiliului local. În același timp, doar deciziile privind rectificarea bugetului sunt publicate. Rectificările bugetului se efectuează destul de des (până la șase ori pe an). Rectificările sunt explicate în mod verbal de către primari și în mare parte toate rectificările se referă la investițiile capitale și atragerea de fonduri precum și la mijloacele de privatizare a infrastructurii.

Nu există nici un contract direct cu Întreprinderile municipale privind furnizarea serviciilor, relațiile dintre aceștia și Primărie fiind în mare parte reglementate prin Statut. Finanțarea întreprinderilor municipale se bazează pe taxe și tarife, în timp ce subvențiile generale nu sunt alocate întreprinderilor municipale. Tarifele sunt aprobate într-o manieră ad-hoc – în mare parte ce ține de creșterea lor din cauza inflației și a altor factori. În comunitate nu există nici un PPP (parteneriat public-privat). Transportul public cu microbuze este asigurat de către o firmă privată.

Punctajul acordat la acest capitol, este sub medie, din cauza numărului mare de rectificări bugetare și explicațiilor limitate, disponibile în scris, precum și a transparenței privind rectificările bugetare.

Punctajul mediu pentru oraș – 5,5 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- Ialoveni este o comunitate destul de bine dezvoltată care beneficiază în mod semnificativ, atât din plasarea geografică a acesteia cât și de potențialul economic și industrial existent. Disponibilitatea proprietăților de mare valoare permite investiții de capital semnificative din resurse locale, naționale și internaționale.
- În același timp, nivelul de dezvoltare economică este mai puțin favorabil dezvoltării bazei fiscale locale, în special datorită faptului că volumul impozitelor colectate și ratele de impozitare pentru afaceri și companiile sunt în general destul de limitate pentru orașe, din cauza politicilor fiscale naționale existente (nu există o partajare cu APL a impozitului pe profit (IVPJ), partajarea redusă a impozitului pe venitul persoanelor fizice (IVPF) - 20%, scutiri de taxe de la nivel central, etc). De asemenea, orașul a pierdut venituri semnificative la anularea prevederilor privind alocarea cotei IVPJ pentru autoritățile locale, deși unele venituri semnificative provin din impozitul pe dividende și din impozitul pe activități comerciale.
- Municipalitatea, este oarecum interesată să sporească transparența și de a crește eforturile pentru a asigura o comunicare mai eficientă cu cetățenii prin toate mijloacele disponibile. În același timp, mai multe elemente clare de transparență lipseau la momentul verificării – pagina web funcțională, disponibilitatea prognozelor bugetare și a datelor de executare a bugetului, chiar și informații cu privire la impozitele locale nu au fost disponibile pentru publicul larg.
- Există încă unele restanțe semnificative în evaluarea și înregistrarea proprietăților. Multe proprietăți imobiliare și terenuri nu sunt încă nici contabilizate. Sunt necesare mai multe eforturi ce țin de evaluare și înregistrare, care totodată necesită, probabil, mai multă cooperare cu agențiile centrale de înregistrare (cadastru etc.).
- Numărul de percepatori fiscali pare să fie mic pentru volumul mare al taxelor locale în totalul veniturilor. Percepatori fiscali, în sezonul „de vârf” sunt foarte ocupați. Analiza bazei de impozitare și de colectare, ratele de impozitare existente precum și oportunitățile de colectare a taxelor ar putea fi consolidate.
- Ponderea impozitului pe venit al persoanelor fizice (IVPF) și a altor taxe legate de afaceri (impozitul pe dividende și pentru activitatea comercială/de întreprinzător) sunt destul de ridicate. În același timp, potențialul comunității pare a fi mult mai mare fiind diminuat în mod semnificativ cât de ratele de impozitare scăzute/cotele aplicabile orașelor (20%) atât și de evaziuni fiscale ridicate, inclusiv din cauza unei influențe foarte limitate a APL în colectarea de impozite. Astfel, util ar fi de căutat modalitățile de cooperare între oficiile locale și naționale de colectare a taxelor în special în colectarea IVPF.
- Întreprinderile municipale par să fie la o etapă destul de rudimentară/începătoare, cu probleme semnificative atât operaționale, cât și financiare. Contractele lipsesc iar organizarea lasă mult loc pentru îmbunătățiri.

Anexa. Tabelul de punctaj pentru Ialoveni

SECȚIUNEA și ARIA cu referință la numărul recomandărilor Rec (2004) ¹ și Rec (2005) ¹	Punctajul pentru Ialoveni	Punctajul mediu pentru orașele pilot
A. RESURSE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE	5,5	6,1
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	5,4	5,8
1. Transparența și implicarea publicului	6,0	6,6
1.1 Proiectul bugetului elaborat de autoritățile locale trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	6,0	6,7
1.2 Bugetul local aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	6,0	7,0
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	6,0	6,2
2. Utilizarea IT	6,3	6,7
2.1 Eficiența managerială trebuie să fie îmbunătățită prin utilizarea IT (R6)	4,0	6,9
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și a altor sisteme IT	8,5	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului local	4,0	4,0
3.1 Instruirea în diferite forme este necesară personalului local (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5,6	6,3
4. Politica fiscală locală	5,8	6,8
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	7,0	7,0
4.2 Taxe locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	6,5	7,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de autoritățile locale	6,5	7,2
4.4 Raportul dintre veniturile locale din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice / fizice trebuie să fie echilibrat	6,0	6,7
4.5 Veniturile impozitelor locale trebuie să prevaleze asupra altor surse de venituri	7,0	7,2
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite	5,0	6,4
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și trebuie să fie bazată pe surse disponibile legal (R19)	4,0	6,2
4.8 Colectarea impozitelor: identificarea contribuabililor și ratei de colectare (R25)	4,0	5,6
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5,5	5,9
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme accesibile de plată (R22, R23)	6,5	7,8
5.2 Avizele de plată trebuie să conțină informații cu privire la plata impozitelor (R23)	8,0	8,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	6,3	6,9
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	6,5	7,0
6.2 Cheltuielile capitale locale sunt finanțate prin diverse surse	6,0	6,6
6.3 Împrumuturile capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	7,8
IV. PROPRIETATEA LOCALĂ	4,8	5,3
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența a propriilor activelor și pasivelor.	6,0	6,7
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară ale acestora	3,5	3,9
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE	5,8	6,7
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ EFICIENTĂ	6,1	7,2
1. Elaborarea strategiei fiscale	6,0	7,2
1.1 Planurile bugetare multianuale (R.45)	6,0	7,2

SECȚIUNEA și ARIA cu referință la numărul recomandărilor Rec (2004)1 și Rec (2005)1	Punctajul pentru Ialoveni	Punctajul mediu pentru orașele pilot
2. Capacități și metode bugetare	5,8	7,0
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului. (R. 46, 57, 58)	4,5	5,8
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	6,0	7,3
2.3 Implementarea bugetării bazată pe programe (R.54)	7,0	7,9
3. Procedurile de bugetare	6,5	7,4
3.1 Implicarea organelor alese (R.49, R.74)	6,0	7,1
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului	7,0	7,6
3.3 Cooperare cu alte autorități locale (R.70)	0,0	0,0
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	5,5	6,2
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	7,0	7,6
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5,5	6,2
4.3 Relațiile dintre autoritățile locale și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri transparente	4,0	4,7
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
PUNCTAJUL MEDIU PENTRU IALOVENI	5,7	6,4
MEDIA PE ORAȘE PILOT	6,4	-

COMUNITATEA PERESECCINA

Program	„Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale - Ajustarea și pilotarea instrumentului de Benchmarking al finanțelor publice locale în Moldova”
Experți locali	Marcel Blanuța, Diana Toma
Primar	Nicolae Buzu
Suprafața	52,6 km ²
Populația	8 141 locuitori
Bugetul local pentru anul 2015	8 545,2 mii lei

Experții Consiliului European au efectuat o vizită la primăria Pereseccina, raionul Orhei, pentru a pilota Instrumentul de Benchmarking al Finanțelor Publice Locale (în continuare Instrument FBL). Pe parcursul vizitei, experții locali au avut oportunitatea de a discuta cu primarul și vice-primarul localității, contabilul șef, secretarul consiliului local și receptorul fiscal. În scopul evaluării, experții locali au pus întrebări și au obținut răspunsuri din partea persoanelor responsabile. Suplimentar, experții locali au obținut copii ale documentelor confirmative (bugetul local, rapoarte financiare anuale, deciziile consiliului local, procese verbale etc.).

În rezultatul discuțiilor și a analizei efectuate, primăriei Pereseccina i-a fost atribuit un punctaj comparativ cu punctajul mediu pe localitățile rurale care au participat la pilotare. Punctajul total al localității Pereseccina este mai mare comparativ cu punctajul mediu pe localitățile rurale pilot (6,8 puncte pentru Pereseccina, comparativ cu media de 5,7 puncte pe localitățile rurale pilot).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (APL)

I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1. Transparența și implicarea publicului

Primăria Pereseccina depune multe eforturi pentru a face cât mai transparent procesul bugetar. În acest scop, primăria organizează dezbateri publice cu privire la bugetul localității și raportul de executare a bugetului. Bugetul aprobat este făcut public în mass media locală. Suplimentar, primăria face uz de rețelele de socializare pentru a informa populația despre bugetul local și performanțele atinse. La fel, bugetul aprobat este făcut public pe panoul informativ al primăriei.

Deși Primăria Pereseccina depune multe eforturi pentru a spori gradul de transparență, mai sunt multe de făcut în acest aspect. În special, primăria nu dispune de o pagină web.

Punctajul atribuit Primăriei Pereseccina la acest capitol este *un pic mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Punctajul atribuit – 5,5 puncte.

I.2. Utilizarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC)

Primăria Pereseccina este una dintre primele primării care a început utilizarea unei aplicații de ținere automatizată a contabilității. Astăzi, primăria Pereseccina utilizează toate modulele oferite de aplicația 1C buget.

La fel, primăria dispune de o adresă de e-mail comună care este folosită de către populație. Suplimentar, fiecare angajat al primăriei dispune de un e-mail personal.

Începând cu anul 2016, primăria Peresecina, ca și alte autorități publice din țară, a început utilizarea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF). Implementarea SIMF s-a dovedit a fi o provocare pentru toate APL din țară. Una din provocări constă în faptul că toate instituțiile bugetare din subordinea primăriei trebuiau să introducă separat datele cu privire la propriul buget. Din discuțiile avute cu reprezentanții primăriei, s-a constatat că datele cu privire la bugetul instituțiilor bugetare din subordine au fost incluse de către contabilul șef din cadrul primăriei, și nu de către contabilii instituțiilor propriu-zise.

Un neajuns pentru primăria Peresecina este faptul ca aceasta nu are o pagină web. Pentru a compensa cumva lipsa acesteia, primăria utilizează la maxim posibil rețelele de socializare. Cu toate acestea, existența unei pagini web ar prezenta un pas imens spre transparența primăriei.

Scorul atribuit Primăriei Peresecina la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Punctajul atribuit – 6,5 puncte.

I.3. Dezvoltarea capacităților personalului APL

Pentru a face față tuturor modificărilor ce apar în managementul financiar, angajații primăriei participă la diferite instruirii oferite de diferiți parteneri. Trebuie menționat că angajații primăriei beneficiază de un sprijin considerabil din partea Direcției raionale de finanțe în tehnici de elaborare a proiectului de buget conform noilor cerințe.

Primăria face uz de toate oportunitățile de instruire a angajaților. Din acest motiv, în unele cazuri instruirile sunt organizate haotic. În acest scop nu există un plan de instruire care ar acoperi necesitățile angajaților. La fel, nu există nicio monitorizare sau evidență a tuturor instruirilor la care participă angajații primăriei. Această situație este valabilă pentru toate primăriile care au participat în cadrul pilotării. Din acest motiv punctajul atribuit primăriei Peresecina este unul *identic* cu punctajul mediu pe toate localitățile rurale pilot.

Punctajul atribuit – 4,0 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.1. Politica fiscală locală

Punctajul acordat primăriei Peresecina la acest capitol este cel *mai mare* dintre toate localitățile rurale pilot. Primăria întreprinde acțiuni ce au menirea de a reduce sau chiar înlătura evaziunea fiscală. Periodic, primăria emite înștiințări către agenții economici locali cu privire la suma datorată la bugetul local. Aceste înștiințări conțin informații cu privire la suma datorată și termenul limită pentru stingerea datoriei. Primăria Peresecina menține actualizată baza de date cu privire la baza fiscală. Astfel, primăria dispune de un registru cu toți agenții economici din teritoriu. Suplimentar, prin decizia consiliului sătesc anual se aprobă lista agenților economici și taxele ce urmează a fi virate la bugetul local de către aceștia în dependență de activitatea economică pe care o practică.

Punctajul obținut de către primăria Peresecina la acest capitol este justificat și prin faptul că în 2015 ponderea veniturilor din taxele locale în veniturile totale ale primăriei a fost cea mare dintre satele pilot, fiind de circa 6,3%¹⁷. Ponderea veniturilor din impozitul pe proprietate a constituit circa 4,3%¹⁸ în veniturile totale. Ponderea veniturilor proprii este una din cele mai mari din satele pilot (11,8%¹⁹ din veniturile totale). Trebuie de menționat că în anul 2015, comparativ cu anul 2013, rata de colectare a veniturilor din taxele locale a înregistrat o creștere de circa 36%²⁰, în timp ce rata de colectare a veniturilor din impozitul pe proprietate a crescut doar cu circa 2%²¹. Pentru anul 2016, primăria Peresecina aplică 6 taxe locale.

17 Calculele experților, veniturile din taxele locale – 538,6 mii lei, veniturile totale – 8.545,2 mii lei.

18 Calculele experților, veniturile din impozitul pe proprietate – 369,4 mii lei

19 Calculele experților, veniturile proprii – 1,010.1 mii lei.

20 Calculele experților, veniturile din taxele locale în 2013 – 397.0 mii lei.

21 Calculele experților, veniturile din impozitul pe proprietate în 2013 – 363,8 mii lei.

Cu toate acestea, sunt unele impedimente care au contribuit la imposibilitatea acordării unui punctaj maxim. Modificările taxelor locale (politica fiscală locală) sunt efectuate în lipsa unei analize a situației din anii precedenți și a estimărilor și impactului asupra bugetului și dezvoltării locale pentru anii următori. Modificările taxelor locale se fac ad-hoc fără a avea o viziune clară cu privire la politica fiscală locală pentru următorii 2-3 ani. Astfel, este imperativă existența unui document strategic ce ar conține planurile primăriei vis-a-vis de politica fiscală locală pe un termen mediu.

Punctajul atribuit Primăriei Persecina la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Punctajul atribuit – 6,8 puncte.

II.2. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Situația cu privire la administrarea fiscală și monitorizarea plăților în cadrul primăriei Persecina este identică cu cea din alte localități rurale pilot. În cadrul primăriei lipsește procedura de depunere a plângerilor cu privire la taxele calculate. Din discuțiile cu reprezentanții primăriei, foarte puține cazuri au fost înregistrate cu privire la dezacordul populației asupra cuantumului taxelor impuse, iar populația cunoaște că în astfel de cazuri trebuie să se adreseze primăriei. Suplimentar, avizele de plată pentru impozitul pe proprietate sunt eliberate manual, ceea ce face ca unele elemente obligatorii, cum ar fi consecințele neachitării la timp sau termenul limită de depunere a contestațiilor, să lipsească.

Punctajul atribuit Primăriei Persecina la acest capitol este *identic* cu media pe localitățile rurale pilotate.

Punctajul atribuit – 5,0 puncte.

III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE

Primăria Persecina face tot posibilul ca să beneficieze de mijloacele financiare din toate sursele existente pentru a finanța cheltuielile capitale, cu excepția împrumuturilor de la băncile locale. Mijloacele financiare în acest scop sunt obținute atât din sursele naționale (Bugetul de stat, FEN, Fondul rutier, FISM), cât și din cele internaționale (PNUD). În anul 2015, conform raportului de executare a bugetului local, primăria Persecina, pentru cheltuielile capitale, a cheltuit în mediu 0,4²² mii lei pe locuitor. Cota cheltuielilor capitale în totalul cheltuielilor a fost de circa 33%²³.

Punctajul atribuit Primăriei Persecina la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

Punctajul atribuit – 7,3 puncte.

IV. PROPRIETATEA APL

Primăria Persecina are în subordine 5 instituții bugetare (inclusiv aparatul primăriei) și o întreprindere municipală. Primăria Persecina este co-proprietar cu alte trei primării la întreprinderea municipală, deținând cea mai mare cotă din capitalul social (60%). Bilanțul contabil este elaborat anual. Primăria elaborează un bilanț contabil consolidat. Valoarea activelor nefinanciare este periodic actualizată. Primăria a semnat un contract de comodat cu întreprinderea municipală pentru gestionarea pieței locale. La fel, există și un acord de asociere inter-comunitară pentru crearea întreprinderii municipale. Anual, primăria face inventarierea tuturor bunurilor publice, iar în baza rapoartelor de inventariere, se face un raport de inventariere consolidat.

În ce privește registrul proprietății publice, reprezentanții primăriei au menționat că la moment ei lucrează asupra acestuia.

Punctajul atribuit Primăriei Persecina la acest capitol este *mai mare* față de media pe localitățile rurale pilotate.

²² Calculele experților, cheltuielile capitale – 3,512.0 mii lei, populația – 8,141.

²³ Calculele experților, cheltuielile totale – 10,565.0 mii lei.

Punctajul atribuit – 8,5 puncte.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1. Elaborarea strategiei fiscale

Toate bugetele elaborate de primăria Peresecina sunt bazate pe indicatorii macroeconomici emiși de Ministerul Finanțelor. Această regulă este aplicabilă pentru toate autoritățile publice. Primăria Peresecina a elaborat Strategia de dezvoltare locală pentru anii 2013-2017. Bugetul local este în mare parte corelat cu strategia dată.

Punctajul atribuit Primăriei Peresecina la acest capitol este cel *mai mare* din toate localitățile rurale pilot.

Punctajul atribuit – 7,5 puncte.

I.2. Capacități și metode bugetare

Capacitățile primăriei Peresecina în elaborarea bugetului au fost apreciate cu *cel mai înalt* punctaj din toate localitățile rurale pilot. La elaborarea proiectului de buget participă toate părțile interesate, inclusiv personalul din cadrul instituțiilor din subordine. Anual, înainte de a începe exercițiul de elaborare a proiectului de buget, se aprobă un calendar bugetar care conține acțiunile ce urmează a fi întreprinse, persoanele responsabile și termenii limită. Bugetul este elaborat utilizând metodologia de elaborare a bugetului în bază de performanță (scop, obiective și indicatori de performanță) și este parte a documentației bugetare.

Punctul slab reprezintă identificarea indicatorilor de performanță. Dar aceasta se explică mai mult prin lipsa de experiență decât de capacități profesionale, ținând cont de faptul că pentru anul 2016, bugetul a fost elaborat pentru prima dată în baza de performanțe și programe. La fel, angajații primăriei ar trebui să folosească mai mult date analitice la elaborarea propunerilor de buget. Propunerile de buget ar trebui să fie bazate pe calculele de impact ale diferitor scenarii, iar orice modificare a politicii fiscale locale trebuie să fie însoțită de calcule estimative.

Punctajul atribuit – 7,3 puncte.

I.3. Procedurile bugetare

Primăria Peresecina a stabilit o procedură bine definită pentru elaborarea bugetului. Proiectul de buget împreună cu toate anexele sunt prezentate consilierilor locali cu cel puțin 2 săptămâni înainte de ședință. Ca punct de pornire pentru procesul de elaborare a proiectului de buget reprezintă Dispoziția primarului. La fel, proiectul bugetului este activ discutat în cadrul comisiei de profil înainte ca acesta să fie înaintat spre examinare în ședință. Populația poate participa nestingherit la ședința consiliului pentru a-și expune viziunile asupra proiectului de buget înaintat.

După cum s-a menționat anterior, există un acord inter-municipal de creare a întreprinderii municipale. Aceasta prestează servicii publice cum ar fi: distribuirea apei potabile și canalizare, colectarea deșeurilor menajere. Acest acord conține printre altele obligațiunile și responsabilitățile părților. La fel, sunt stabilite expres tipurile de servicii publice pe care întreprinderea poate să le presteze.

Punctajul atribuit Primăriei Peresecina la acest capitol este cel *mai mare* din toate localitățile rurale pilot.

Punctajul atribuit – 7,7 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele semestriale și pe 9 luni cu privire la executarea bugetului sunt prezentate în cadrul ședinței consiliului local cu regularitate. În baza acestor rapoarte, bugetul este rectificat, dacă este cazul.

Pe parcursul unui an bugetar, bugetul este supus rectificărilor de până la 6 ori. În mare parte rectificările țin de cheltuielile capitale ce sunt finanțate din alte surse decât bugetul local.

După cum s-a mai menționat, primăria Peresecina este co-proprietar la întreprindere municipală. Un acord inter-municipal reglementează relațiile dintre întreprindere și co-proprietarii. Suplimentar la acord, a fost elaborat un Regulament de prestare a serviciilor publice.

La momentul vizitei, primăria Peresecina nu avea în derulare nici un proiect PPP, dar a inițiat unele acțiuni în dezvoltarea unui proiect PPP cu parcul fotovoltaic și iluminatul stradal.

Punctajul atribuit Primăriei Peresecina la acest capitol este cel *mai mare* din toate localitățile rurale pilot.

Punctajul atribuit – 6,3 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Primăria Peresecina a obținut cel mai mare punctaj, de 6,8 puncte, dintre toate localitățile rurale pilot și este cu 1,1 puncte mai mare față de media pe localitățile rurale pilot. Cel mai bun punctaj primăria l-a obținut la capitolul „Proprietatea APL” de 8,5 puncte, iar cel mai mic punctaj a fost atribuit capitolului „Dezvoltarea capacităților personalului APL” de 4,0 puncte.

În continuare se prezintă unele recomandări pentru a îmbunătăți situația în cadrul primăriei:

- Crearea unei pagini web pentru a asigura o mai bună transparență a activității primăriei la general și a managementului financiar în particular.
- Stabilirea unei proceduri de evidență a tuturor instruirilor la care participă personalul primăriei. Poate ar fi oportun să se elaboreze un registru al instruirilor în care se va înregistra informația cu privire la persoanele ce au participat la instruire, perioada, organizatorul, tematica etc.
- Instruirea suplimentară a personalului primăriei în utilizarea SIMF, în special a personalului instituțiilor din subordine. Această recomandare este valabilă la nivel național, ținând cont de faptul că SIMF a fost implementat recent de Ministerul Finanțelor.
- Analizarea posibilității de conectare la serviciul cadastrului fiscal.
- Analizarea oportunității de elaborare a unui document strategic pe termen mediu ce ar descrie politica fiscală locală.
- Introducerea în avizele de plată a impozitului pe proprietate informația suplimentară cu privire la consecințele neachitării la timp a impozitului și modul de contestare a impozitului calculat. Această recomandare este valabilă pentru Ministerul Finanțelor, căci modelul avizului este aprobat prin ordinul ministrului.
- Primăria Peresecina a inițiat elaborarea registrului proprietății publice. Deci, recomandarea ar fi de a finaliza elaborarea acestuia cât mai curând posibil.

Anexa 1. Punctajul pentru primăria Peresecina

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Punctajul pentru Peresecina	Punctajul mediu pentru localitățile rurale pilot
A. RESURSELE FINANCIARE ALE APL	6,7	5,7
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	5,3	5,0
1. Transparența și implicarea publicului	5,5	5,2
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	6,0	4,6
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	5,0	5,6
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	5,5	5,5
2. Utilizarea TIC	6,5	5,9
2.1 Eficiența managerială trebuie să fie îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	6,0	5,4
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și altor sisteme informaționale	7,0	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL	4,0	4,0
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5,9	5,6
4. Politica fiscală locală	6,8	6,2
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	7,0	6,6
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	8,5	6,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	6,5	5,8
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	7,0	5,7
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze alte venituri ale bugetului local	7,0	6,5
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	8,0	7,6
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată, din punct de vedere legal, în baza unor surse disponibile (R19)	5,5	6,0
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	4,5	4,8
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5,0	5,0
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme de plată accesibile (R22, R23)	6,0	6,0
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	7,0	7,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	7,3	6,5
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	7,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	7,5	6,0
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	0,0	0,0
IV. PROPRIETATEA APL	8,5	5,6
7.1 Autoritățile locale țin evidența contabilă a activelor și pasivelor	8,5	5,8
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară a acestora	8,5	5,3

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la recomandările REC(2004) și REC (2005))	Punctajul pentru Peresecina	Punctajul mediu pentru localitățile rurale pilot
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL	6,9	5,8
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂȚĂȚITĂ	7,5	5,9
1. Elaborarea strategiei fiscale	7,5	5,5
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	7,5	5,5
2. Capacități și metode bugetare	7,3	6,3
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46, 57, 58)	8,0	6,4
2.2 Documentele analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	6,0	5,6
2.3 Executarea bugetului bazată pe programe și performanță (R.54)	8,0	6,8
3. Procedurile bugetare	7,7	5,9
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49, R.74)	7,5	6,0
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului local	7,0	5,0
3.3 Cooperarea cu alte APL (R.70)	8,5	5,4
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	6,3	5,7
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	7,0	7,1
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	6,0	5,3
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	6,0	4,6
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
SCORUL TOTAL	6,8	5,7

COMUNITATEA STRĂȘENI

Proiect	”Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale - Ajustarea și pilotarea instrumentului de Benchmarking al finanțelor publice locale în Moldova”
Experți locali	Diana Toma, Alexandru Osadci
Primar	Valentina Casian
Suprafața	60.83 km ²
Populația	20 290 locuitori
Bugetul local pentru anul 2015	30 835.1 mii lei

În martie 2016 experții Consiliului Europei au întreprins o vizită de lucru în orașul Strășeni, cu scopul de a pilota instrumentul de Benchmarking al finanțelor publice locale (FPL) în Moldova. În cadrul vizitei, experții locali au avut ocazia să discute cu primarul orașului Strășeni și personalul din cadrul aparatului primăriei (secretarul consiliului local, contabilul-șef, preceptorii fiscali) asupra mai multor subiecte aferente instrumentului de Benchmarking al FPL, totodată, fiindu-le furnizate copii a mai multor documente confirmative (inclusiv decizii bugetare anuale, rapoarte financiare anuale, decizii ale consiliului local, avize de plată, regulamente interne, etc.).

Urmare a discuțiilor menționate și a analizei efectuate ulterior, punctajul total atribuit pentru primăria or. Strășeni este mai mic decât punctajul mediu pentru orașele-pilot (5.9 puncte pentru orașului Strășeni comparativ cu punctajul mediu de 6.4 puncte - *a se vedea anexa 1*).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE (APL)

I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1. Transparența și implicarea publicului

Pe parcursul anilor 2012-2015, în cadrul primăriei or.Strășeni au fost organizate audieri publice cu privire la proiectul bugetului local cu participarea tuturor părților interesate. Suplimentar la aceasta, proiectul de buget este dezbătut și în cadrul ședințelor Consiliului Economic (o entitate în subordinea primarului).

Pentru asigurarea accesului cetățenilor la documentele bugetare (proiectul de buget, decizia bugetară anuală, rapoartele financiare), în calitate de instrumente de comunicare sunt utilizate pagina oficială de Facebook a primăriei, anunțuri în ziarul local, în timp ce site-ul oficial (www.straseni.md) nu este suficient actualizat în acest sens.

Pentru acest capitol punctajul este *sub medie*, printre principalele provocări fiind caracterul limitat al informațiilor cu privire la disponibile pe site-ul oficial al primăriei.

Punctaj – 5.3 puncte.

I.2. Utilizarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC)

Pagina web a primăriei or.Strășeni (www.straseni.md) este insuficient actualizată. Proiectele de decizii, precum și deciziile aprobate de către consiliul local nu sunt publicate on-line. Majoritatea personalului din cadrul aparatului primăriei utilizează adrese de e-mail (personale), facilitând astfel comunicarea internă și externă.

Implementarea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF) în cadrul primăriei or. Strășeni a decurs relativ fără dificultăți, datorită asistenței din partea direcției finanțe a UAT de nivelul al doilea. Cu toate acestea, instituțiile bugetare subordonate nu utilizează modulele SIMF, toate datele bugetare fiind introduse în sistem de către contabilul-șef.

Sistem informațional de evidență contabilă (1C) este utilizat parțial în cadrul primăriei or. Strășeni.

Pentru acest capitol punctajul este *sub medie*.

Punctaj – 5.8 puncte.

I.3. Dezvoltarea capacităților personalului APL

Personalul aparatului primăriei participă la diverse instruirii în domeniul managementului financiar, organizate de diferiți parteneri (direcția finanțe a UAT de nivelul al doilea, CALM, etc.) Totodată, în anul 2015 primăria or. Strășeni a beneficiat de numeroase training-uri oferite de USAID în cadrul "Proiectului de Susținere al Autorităților Locale din Moldova" (LGSP).

Chiar dacă la momentul actual are loc implementarea unor reforme complexe în domeniul MFP, în cadrul primăriei or. Strășeni, la fel ca și în restul orașelor pilot, nu există planuri curente pentru dezvoltarea capacităților sau alocații din bugetul local în acest sens.

Pentru acest capitol punctajul este *mediu*, principala problemă fiind lipsa unui plan de consolidare a capacităților locale, precum și caracterul ad-hoc și limitat al instruirilor destinate personalului implicat în managementul finanțelor locale.

Punctaj – 4.0 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.1. Politica fiscală locală

Pentru anul 2016, prin deciziile consiliului local, suplimentar la impozitul funciar și impozitul pe bunurile imobiliare, au fost aprobate 9 taxe locale. Deciziile respective includ o informație amplă privind cotele de impozitare și baza impozabilă, precum și alte informații relevante în acest sens, fiind plasate pe pagina oficială a primăriei.

Anual sunt aprobate doar câteva scutiri cu privire la plata taxelor locale, având preponderent un caracter social sau având drept scop promovarea activității economice locale. Cu toate acestea, nu există nici o evaluare a impactului aplicării scutirilor respective, inclusiv asupra bugetului local.

În cadrul aparatului primăriei activează trei percepatori fiscali responsabili de colectarea impozitelor pe proprietate și a taxei pentru salubritate. La fel ca și în alte UAT, restul taxelor locale sunt colectate de către Inspectoratul Fiscal Teritorial, deoarece acestea sunt aplicate numai pentru persoanele juridice.

În anul 2015 ponderea veniturilor proprii în bugetul or. Strășeni este cea mai mică comparativ cu celelalte orașe pilot, constituind doar 14.7 % din veniturile bugetului local, ponderea taxelor locale constituie 7.7% (fiind una dintre cele mai mici ponderi), în timp ce impozitele pe proprietate reprezintă doar 3.8% din totalul veniturilor.

E de menționat faptul că, în or. Strășeni veniturile colectate din taxele locale au înregistrat o creștere de circa 24.1% în anul 2015 comparativ cu anul 2013, în timp ce veniturile colectate din impozitele pe proprietate au crescut cu 6.4%. Acest fapt înseamnă că APL încă nu a beneficiat pe deplin de modificările aprobate la Legea privind finanțele publice locale (aplicate integral începând cu anul 2015), în partea ce ține de stimulentele cu privire la consolidarea și dezvoltarea bazei de venituri a APL. Astfel, veniturile colectate din taxe locale și impozitele pe proprietate sunt analizate și evaluate în mod ad-hoc, mai mult ca atât, cotele de impozitare nu au fost revizuite de ceva timp (nu există schimbări majore în anul 2016 comparativ cu anul 2013 în ceea ce privește cotele aplicate la taxele locale și impozitele pe proprietate).

La momentul actual, sunt luate cîteva măsuri în ceea ce privește fraudă și evaziunea fiscală. În caz de neplătă a impozitelor pe proprietate, percepatorii fiscali din cadrul primăriei remit rezidenților scrisori de avertizare, totodată, aceștia pot efectua vizite la locul de reședință al contribuabililor. Cu toate acestea, există unele probleme asociate cu persoanele stabilite peste hotarele țării sau care sunt absente pe termen lung de la locul de reședință. Cu referire la veniturile din taxele locale, chiar dacă percepatorii fiscali nu dețin pârghiile necesare pentru a influența colectarea acestora, agenții economici sunt avertizați telefonic cu privire la datoriile aferente plății taxelor locale.

Registrele cu privire la baza fiscală, precum și registrul contribuabililor sunt relativ actualizate în colaborare cu Oficiul Cadastral Teritorial, care este apreciată ca fiind una pozitivă. Acest lucru este în contrast cu cooperarea percepută cu Inspectoratul Fiscal Teritorial, din cauza accesului limitat la informația deținută (de exemplu, baza de date a agenților economici din localitate).

Punctajul pentru politica fiscală locală este *sub medie*. Printre principalele provocări sunt utilizarea limitată a potențialului fiscal local, lipsa unei politici fiscale locale și integrarea din mai multe surse a datelor privind baza fiscală.

Punctaj - 6.3 puncte

II.2. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Situația privind administrarea fiscală și monitorizarea plăților în or. Strășeni este similară cu cea din restul orașelor pilot. Există un sistem standard de notificare fiscală pentru impozitele pe proprietate (anual, în lunile aprilie-mai) și pentru taxa pentru salubritate. Una dintre probleme constă în faptul că taxele locale și impozitele pe proprietate pot fi achitate doar prin casierie în cadrul oficiului primăriei. Avizele de plată conțin majoritatea elementelor obligatorii. Totodată, la fel ca și în restul orașelor pilot, procedurile de depunere a reclamațiilor și de apel cu privire la plata taxelor și impozitelor locale nu sunt stabilite.

Punctajul pentru acest capitol este *sub medie*. Principalele provocări se referă lipsa diverselor modalități de plată a taxelor și impozitelor locale, precum și lipsa reglementării procedurilor de depunere a reclamațiilor și de apel vizavi de plata taxelor și impozitelor locale.

Punctaj - 5.5 puncte.

III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE

Primăria or. Strășeni dispune de diverse surse de finanțare a proiectelor locale de investiții capitale, inclusiv din bugetul local (în principal, din veniturile obținute din vânzarea și privatizarea proprietății publice). Alte surse de finanțare a investițiilor capitale sunt fondurile centralizate ale bugetului de stat (Fondul Ecologic, Fondul rutier, Fondul de Investiții Sociale, Fondul de Eficiență Energetică). Cheltuielile capitale sunt incluse în bugetul local numai pe baza contractelor încheiate. De obicei, proiectele de investiții capitale sunt finalizate cu respectarea bugetului estimat inițial.

În cazul unor proiecte de investiții capitale primăria or. Strășeni a contractat și cîteva împrumuturi pentru cheltuieli capitale. Astfel, primăria a de un împrumut în cadrul Proiectului Energetic II (perioada de rambursare 2007-2018) pentru construirea a trei cazangerii termice pentru instituțiile bugetare din subordine. Totodată, în anul 2014 a fost contractat un împrumut de la o bancă comercială pentru construcția drumurilor locale, care însă a fost rambursat în scurt timp. Chiar dacă ponderea împrumuturilor pentru cheltuieli capitale în total veniturilor bugetului local se încadrează în limitele stabilite de legislația națională, pentru anii 2015-2016 APL nu a aprobat plafonul datoriei unității administrativ-teritoriale și plafonul garanțiilor acordate (în conformitate cu prevederile legale în vigoare, plafonul datoriei unității administrativ-teritoriale și plafonul garanțiilor acordate este aprobat prin decizia bugetară anuală).

Conform informației privind executarea bugetului local pentru anul 2015, ponderea cheltuielilor capitale au constituit 37.7% din bugetul local, iar cheltuielile capitale pe cap de locuitor - 0,8 mii lei.

Punctajul pentru acest capitol este *sub medie*.

Punctaj - 6.5 puncte.

IV. PROPRIETATEA APL

Primăria or. Strășeni are în subordine 10 instituții bugetare și 3 întreprinderi municipale. Bilanțul contabil este consolidat, dar este elaborat manual. Valoarea activelor nefinanciare locale este actualizată în mod regulat. Anual sunt întocmite rapoarte de inventariere pentru fiecare din instituțiile bugetare subordonate, însă lipsește un raport consolidat de inventariere.

Pe parcursul anilor 2014-2015 a avut loc înregistrarea masivă a proprietății publice (circa 80% este deja înregistrată), cu toate acestea, înregistrarea terenurilor continuă să prezinte anumite probleme.

Activitatea întreprinderilor municipale sunt reglementate prin statutele sale, aprobate de către consiliul local. Între primărie și întreprinderile municipale nu au fost încheiate contracte pe termen mediu sau lung privind gestionarea a serviciilor, fiind încheiate contracte separate pentru prestări servicii cu instituțiile bugetare subordonate.

Din bugetul local nu sunt alocate subsidii pentru întreprinderile municipale.

Punctajul pentru or. Strășeni pentru acest capitol este *sub medie*. Principalele provocări se referă la lipsa reglementărilor privind întreprinderile municipale, care să asigure stabilitatea financiară pe termen lung ale acestora.

Punctaj - 4.5 puncte.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1. Elaborarea strategiei fiscale

Strategia de dezvoltare socio-economică a orașului cuprinde perioada anilor 2014-2020, care chiar dacă reprezintă un document de politici local comprehensiv, nu conține informații privind costurile financiare estimative aferente implementării strategiei propriu-zise. Legătura dintre obiectivele stabilite în strategie și bugetul local este constrânsă de resurse financiare limitate.

Proiectul bugetul local este elaborat ținând cont de indicatorii macroeconomici furnizați de către Ministerul Finanțelor, și pe lângă estimările pentru anul viitor, acesta, de asemenea, mai include și estimările pentru următorii doi ani.

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj - 7.5 puncte.

I.2. Capacități și metode bugetare

Principalii participanți în cadrul procesului bugetar sunt primarul, personalul din cadrul secției de contabilitate, secretarul consiliului local, cu suportul tehnic al percepților fiscali și a personalului instituțiilor bugetare subordonate. Procesul bugetar este condus într-un mod ad-hoc, dat fiind că nu este aprobat nici un calendar bugetar sau regulament intern privind activitățile principale în acest sens.

Documentația bugetară cuprinde date analitice cu privire la buget, precum și note informative. Începând cu 2016, bugetul local a fost elaborat în conformitate cu metodologia bazată pe programe și performanță. Astfel, scopul, obiectivele și indicatorii de performanță au fost stabilite relativ corect, cu toate acestea, urmează ca APL să-și consolideze capacitățile în acest sens.

Punctajul pentru acest capitol este *sub medie*, principala problemă fiind lipsa unui regulament cu privire la rolul și responsabilitățile tuturor părților implicate în procesul bugetar la nivel local.

Punctaj - 6.2 puncte.

I.3. Proceduri bugetare

Proiectul bugetului local, inclusiv o notă informativă și toate anexele aferente acestuia, sunt prezentate consilierilor locali în timp util. Înainte de ședința consiliului local, în care este discutat și aprobat bugetul local, proiectul de buget este activ dezbătut în cadrul ședințelor consultative ale comisiilor de specialitate ale consiliului local. Suplimentar la aceasta, sunt organizate audieri publice cu privire la bugetul local cu participarea tuturor părților interesate.

Până în prezent nu au fost inițiate activități de cooperare inter-municipală.

Punctajul pentru acest capitol este *peste medie*.

Punctaj - 7.5 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele semi-anuale, pe 9 luni ale anului în curs și anuale privind executarea bugetului local sunt elaborate și aprobate de către consiliul local. În baza acestor rapoarte, bugetul local, în caz de necesitate, este modificat.

Pe parcursul unui an bugetar, bugetul local este supus modificării de până la 6 ori, în mare parte, în rezultatul alocațiilor de resurse financiare pentru investiții de capitale finanțate din alte surse decât bugetul local.

Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin statutele acestora (aprobate de consiliul local). După cum a fost menționat și mai sus, între primărie și întreprinderile municipale sunt încheiate contracte pe termen mediu și nici chiar anuale privind gestionarea serviciilor prestate. Tarifele pentru serviciile prestate de către întreprinderile municipale sunt aprobate anual de către consiliul local.

Până în prezent, de către APL nu a fost implementat nici un proiect PPP, însă, e de menționat faptul că, consiliul local a aprobat câteva decizii cu privire la inițierea activităților PPP.

Punctajul pentru acest capitol este *sub medie*.

Punctaj - 5.5 puncte.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Primăria or. Strășeni a obținut punctajul total de 5.9 puncte pentru toate secțiunile și ariile incluse în instrumentul Benchmarking al FPL, fiind cu 0.5 puncte sub punctajul mediu pentru orașele pilot. Cel mai mare punctaj a fost atribuit în cazul ariei "Proceduri bugetare" (7.5 puncte), iar cel mai mic punctaj a fost atribuit în cazul ariilor "Transparența și implicarea publicului" (5.3 puncte) și "Proprietatea APL" (4.5 puncte).

Astfel, în rezultatul analizei efectuate, se prezintă următoarele **recomandări**, în vederea consolidării managementului financiar la nivel local, și anume:

- Actualizarea permanentă a paginii oficiale a primăriei cu informații utile și oportune, inclusiv cu referire la bugetul local;
- Aplicarea integrală a sistemului informațional de evidență contabilă, în conformitate cu obiectivele actualei reforme în domeniul MFP;
- Implicarea personalului instituțiilor bugetare locale subordonate, precum și a altor părți, în procesul de utilizare a noului sistem informațional de management financiar (SIMF);
- Acordarea unei mai mari atenții aspectelor de dezvoltare a capacităților personalului în domeniul managementului finanțelor publice locale prin ținerea evidenței instruirilor la care s-a participat (registru), precum și prin elaborarea și implementarea unui plan de dezvoltare a capacităților în cadrul primăriei;
- Elaborarea unui document de politică fiscală locală, care va include o analiză cuprinzătoare a situației actuale cu privire la impozitele și taxele locale aplicate, precum și obiectivele pentru următorii 3-5 ani în acest domeniu (posibilitățile de creștere a cotelor de impozitare, îmbunătățirea măsurilor de

evaziune fiscală, evaluarea bazei impozabile și elaborarea registrelor electronice de evidență a bazei fiscale și a contribuabililor, etc.);

- Consolidarea administrării fiscale prin eliberarea avizelor de plată electronice și oferirea diverselor modalități de plată a taxelor și impozitelor locale (inclusiv prin transfer bancar);
- Elaborarea unui regulament intern privind procedurile de reclamație și de apel vizavi de plata taxelor și impozitelor locale;
- Elaborarea unui raport de inventariere consolidat;
- Evaluarea integrală a proprietății publice locale (finalizarea registrului);
- Asigurarea calității planificării și executării bugetului local prin corelarea programelor de cheltuieli cu prioritățile incluse în documentele de politici (inclusiv în strategia de dezvoltare socio-economică a localității);
- Elaborarea și aprobarea anuală a unui calendar bugetar, care ar include principalele activități în procesul bugetar, personalul responsabil și termenele aferente acestora;
- Elaborarea și aprobarea unui regulament local cu privire la rolul și responsabilitățile tuturor părților implicate în procesul bugetar la nivel local;
- Reglementarea relațiilor dintre APL și întreprinderea municipală prin elaborarea și încheierea unui contract (acord) pe termen mediu sau lung privind gestionarea cu serviciilor furnizate (inclusiv performanța acestora).

Anexa 1. Punctajul pentru orașul Strășeni

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările Rec(2004)1 și Rec (2005)1)	Punctajul pentru or.Strășeni	Punctajul mediu pentru orașele pilot
A. RESURSELE FINANCIARE ALE APL	5.5	6.1
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	5.0	5.8
1. Transparența și implicarea publicului	5.3	6.6
1.1 Proiectul bugetului local trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2. R3. R10. R15. R17)	6.0	6.7
1.2 Bugetul aprobat este făcut public (R3. R10. R17)	5.0	7.0
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16. R17)	5.0	6.2
2. Utilizarea TIC	5.8	6.7
2.1 Eficiența managerială trebuie să fi îmbunătățită prin utilizarea TIC (R6)	5.5	6.9
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de management Financiar) și altor sisteme informaționale	6.0	6.4
3. Dezvoltarea capacităților personalului APL	4.0	4.0
3.1 Instruirea personalului APL (R7)	4.0	4.0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	5.9	6.3
4. Politica fiscală locală	6.3	6.8
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil (R9)	7.0	7.0
4.2 Taxe locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	7.0	7.7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de APL	7.0	7.2
4.4 Raportul dintre veniturile din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice și persoanele fizice trebuie să fie echilibrat	6.0	6.7
4.5 Veniturile proprii trebuie să prevaleze alte venituri ale bugetului local	6.5	7.2
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite (R18)	6.0	6.4
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și întemeiată. din punct de vedere legal. în baza unor surse disponibile (R19)	5.5	6.2
4.8 Colectarea impozitelor și taxelor: identificarea contribuabililor și nivelul de colectare (R25)	5.5	5.6
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	5.5	5.9
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități. eforturi administrative mici din partea contribuabililor. sisteme de plată accesibile (R22. R23)	6.5	7.8
5.2 Avizul de plată trebuie să conțină informații relevante cu privire la plata impozitelor și taxelor locale (R23)	8.0	8.0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23. R24)	2.0	2.0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	6.5	6.9
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	6.5	7.0
6.2 Cheltuielile capitale la nivel local sunt finanțate prin diverse surse	6.5	6.6
6.3 Împrumuturile pentru cheltuieli capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	6.5	7.8
IV. PROPRIETATEA APL	4.5	5.3
7.1 Autoritățile locale efectuează evidența contabilă a activelor și pasivelor	6.0	6.7
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură. pe termen lung. stabilitatea financiară ale acestora	3.0	3.9
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR ÎN CADRUL APL	6.3	6.7
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ	7.1	7.2

Secțiunea și Aria (cu referință la recomandările Rec(2004)1 și Rec (2005)1)	Punctajul pentru or.Strășeni	Punctajul mediu pentru orașele pilot
1. Elaborarea strategiei fiscale	7.5	7.2
1.1 Bugetele multianuale (R.45)	7.5	7.2
2. Capacități și metode bugetare	6.2	7.0
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului local (R. 46. 57. 58)	4.5	5.8
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	6.0	7.3
2.3 Implementarea bugetării bazate pe programe și performanță (R.54)	8.0	7.9
3. Procedurile bugetare	7.5	7.4
3.1 Implicarea consiliilor locale (R.49. R.74)	7.0	7.1
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului local	8.0	7.6
3.3 Cooperare cu alte APL (R.70)	0.0	0.0
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	5.5	6.2
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76. 77)	7.0	7.6
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	5.5	6.2
4.3 Relațiile dintre APL și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri (contracte) transparente	4.0	4.7
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0.0	0.0
PUNTAJUL TOTAL	5.9	6.4

COMUNITATEA UNGHENI

Proiect	Pilotarea Benchmarking-ului finanțelor locale în Moldova
Experții locali	Toma Diana, Osadci Alexandru
Primar	Ambros Alexandru
Suprafața	16,4 km ² (6,3 sq mi)
Populație	32 807
Densitate	2 300 / km ² (6 100 / sq mi)
Bugetul local pentru anul 2015	MDL 71 076 500

Experții Consiliului Europei au efectuat o deplasare în orașul Ungheni în scopul de a pilota setul de instrumente LFB (Benchmarking-ul finanțelor locale). În timpul vizitei experții locali au avut posibilitatea de a discuta cu viceprimarul municipiului Ungheni, contabilul-șef, secretarul consiliului local, economistul, perceptorul fiscal local și specialistul în investiții. Pe parcursul întâlnirii experții locali au pus întrebări în legătură cu setul de instrumente LFB și au primit răspunsuri de la persoanele responsabile. În plus, experții locali au primit copiile documentelor confirmative (buget local, rapoarte financiare anuale, deciziile consiliului local, procesele verbale ale ședințelor, organigrama, cererile de plată, lista investițiilor capitale, regulamentele locale aprobate, etc.).

Ca urmare a discuțiilor și analizelor efectuate, următorul punctaj este aplicat orașului Ungheni în raport cu punctajul mediu pentru orașele pilotate. Punctajul general al municipiului este un pic mai mare decât media pe comunitățile pilotate (6,5 pentru orașul Ungheni față de 6,3 pentru orașe pilotate).

A. RESURSELE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PRINCIPII GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE

I.1 Transparența și implicarea publică

Nivelul de transparență, precum și implicarea publicului în discuțiile bugetare, este destul de ridicat. În 2015 au fost organizate trei dezbateri publice pentru discutarea bugetului local. În același timp, nivelul de interes al populației legate de bugetul local pare a fi destul de scăzut. Pe pagina web oficială (<http://ungheni.md/>) a biroului primarului sunt plasate, de asemenea, toate deciziile consiliului local, inclusiv cele legate de buget, dar nu și datele proiectului de buget, anexele, note explicative și alte documente de buget. În ce privește executarea bugetului – de asemenea este publicată numai decizia consiliului local, nu datele actuale, tabelele, anexele, etc. În același timp, sunt utilizate, de asemenea, astfel de instrumente de comunicare precum anunțurile pe Facebook și în presa locală. Există un regulament privind transparența procesului de luare a deciziilor la nivel local. Regulamentul este plasat pe site-ul web al primăriei. În cadrul proiectului finanțat de UE a fost înființat Centrul de informare a cetățenilor, inclusiv cu privire la aspectele financiare și fiscale în contextul descentralizării și modernizării serviciilor publice.

Punctajul pentru Ungheni la acest capitol mai mult sau mai puțin *corespunde mediei*. Factor negativ principal este că documentația bugetară nu este plasată pe site-ul web.

Punctajul mediu pentru oraș – 5,6 puncte.

I.2 Utilizarea Tehnologiilor Informaționale (TI)

Echipamentul TI și sistemele/pachetele electronice sunt suficient utilizate, inclusiv Pachetul contabil 1C și Sistemul Informațional de Management Financiar (SIMF). Calculatoarele sunt utilizate de către toți membrii

personalului de la primărie. În același timp, lipsesc adresele corporative de e-mail. 3 persoane au acces la SIMF, dar datele bugetare sunt în principal introduse numai de către specialistul de planificare. Pagina web a primăriei este menținută și actualizată în mod regulat, inclusiv principalele știri din comunitate care apar zilnic. La fel este și pagina de Facebook a primăriei. Alte surse de informare (televiziune, radio, ziare) sunt utilizate într-o măsură limitată. Punctajul pentru acest capitol corespunde mediei. Utilizarea cuprinzătoare a SIMF este în continuare problema majoră, așa cum este la nivel național, mai ales pentru că a început să fie implementată în anul 2016.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,5 puncte.

I.3 Dezvoltarea capacităților

Capacitățile sunt consolidate pe baza ad-hoc. Una dintre cele mai importante surse de sprijin este direcția financiară de al doilea nivel (raion). În același timp personalul a beneficiat în mod semnificativ de instruirii organizate de diferiți donatori/proiecte - USAID (Proiectul de susținere a autorităților locale în Moldova -LGSP), PNUD (Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată - PCDLI), etc. Nu există planuri de consolidare a capacităților, și consolidarea capacităților nu este realizată cu propriile resurse ale primăriei. Personalul a beneficiat de instruirii privind metodologia bugetară bazată pe performanțe, organizate de către Ministerul Finanțelor, cu suportul PNUD Bratislava. Mai multe tipuri de instruire se desfășoară cu sprijinul Academiei de Administrare Publică.

Punctajul cu privire la acest capitol *corespunde mediei*; principala provocare este disponibilitatea ad-hoc și limitată a evenimentelor de consolidare a capacităților pentru tot personalul care se ocupă de managementul finanțelor locale.

Punctajul mediu pentru oraș – 4 puncte.

II. IMPOZITAREA LOCALĂ

II.4 Politică fiscală locală

Politica fiscală locală este suficient de diversă și cuprinzătoare. În afară de impozit pe imobil și acel funciar sunt colectate de asemenea 10 taxe locale. Informații explicite și abundente cu privire la politica fiscală, rata de impozitare și la alte elemente de impozitare sunt prezentate în decizia consiliului local privind taxele locale, care sunt publicate pe site-ul web al primăriei. Rata de colectare a taxelor colectate la nivel local (taxa de salubritate, de exemplu), este de până la 95%. Sunt rate diferite pentru impozitul pe bunuri imobiliare pentru persoane fizice și juridice (0,2% față de 0,1%, respectiv). Toate celelalte taxe sunt aplicate într-un mod destul de egal. De obicei nu există scutiri de taxe locale, ci mai degrabă se practică acordarea ajutorului material de o singură dată. În același timp, invalizii sunt scutiți de la plata taxei pe deșeuri solide. Taxele locale constituie o parte relativ importantă a bugetului local - 10% (peste media comunelor pilotate). Împreună cu impozitele pe proprietate și alte impozite și taxe, veniturile proprii reprezintă circa 15,4% din totalul veniturilor la bugetul local (corespund mediei comunităților pilotate). Ponderea transferurilor cu destinație generală este de 2,5% (cu mult sub media comunităților pilotate), în timp ce cei cu destinație specială - 53,1% (corespund mediei pe comunitățile pilotate). Transferurile cu destinație specială pentru educație și alte mijloace speciale reprezintă circa 42,6%, în timp ce transferurile pentru proiectele de investiții capitale de la bugetul de stat și fondurile guvernamentale centrale sunt circa 10,5% din bugetul local total. Există patru perceptori fiscali la primăria Ungheni, cu toate acestea ei sunt responsabili de colectarea impozitului pe proprietate de la rezidenți și a taxei de deșeuri solide, pe când restul impozitelor locale sunt colectate de către Inspectoratul Fiscal de Stat Teritorial.

Evaziunea fiscală este aproape inexistentă. În același timp există probleme legate de colectarea taxelor de la oamenii aflați în străinătate, care emigrează sau care sunt de mult timp absenți de la locul de reședință. Informațiile privind bazele fiscale și registrele contribuabililor sunt relativ actualizate, inclusiv datorită cooperării cu biroul de cadastru. În același timp, este menținut propriul registru al contribuabililor. Mai problematică este situația cu agenții economici. Ratele de impozitare aplicate

sunt în creștere pentru impozite imobiliare (de la 0,07% în 2006 la 0,2% în 2016). Ratele la taxele locale sunt, de asemenea, revizuite și aprobate anual. În plus, merită menționat, că, luând în considerare stimulentele oferite de amendamentele la Legea finanțelor publice locale (pusă în aplicare integral începând cu 2015), încasările din taxe locale în cazul municipiului Ungheni au crescut cu aproape 35% în 2015 comparativ cu 2013.

Punctajul pentru politica fiscală locală *corespunde mediei*. Principalele provocări sunt utilizarea limitată a potențialului fiscal local, conceptualizarea limitată a politicii fiscale și integrarea limitată a datelor privind baza fiscală din toate sursele.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,5 puncte.

II.5 Administrarea fiscală și monitorizarea plăților

Există sistemul standard de notificare referitor la cheltuielile fiscale privind impozit pe proprietate și pe deșeurile solide. Cantități, detalii fiscale și toate informațiile relevante sunt indicate în formularul standard. Colectarea impozitului pe proprietate după prima notificare constituie aproximativ 60%, după a doua notificare și informare suplimentară a contribuabililor aceasta crește până la 80%. Rata colectărilor fiscale locale care sunt efectuate de către Inspectoratul Fiscal de Stat Teritorial, este, în general, foarte mare - 98%. Există diverse oportunități de plată, inclusiv prin bancă, oficiu poștal și în numerar la primăria pentru impozitul pe bunuri imobiliare. Reclamațiile și procedurile de contestație sunt destul de simple și nu fac obiectul unor reglementări speciale. În mod normal, contribuabilii se adresează direct inspectorilor fiscali și primarului în privința explicațiilor legate de suma impozitului calculat. Rareori aceasta ajunge la complicații grave când părțile nu pot ajunge la un acord comun cu privire la suma datorată.

Punctajul este puțin peste *medie*. Principalele provocări sunt în consolidarea regulamentului și procedurilor de reclamații fiscale

Punctajul mediu pentru oraș – 6,0 puncte.

III. INVESTIȚII CAPITALE

Orașul Ungheni a obținut o sumă destul de semnificativă a investițiilor capitale atât din sursele interne, cât și din cele externe. Din surse externe multe proiecte au fost implementate cu sprijinul UE, inclusiv prin programul de cooperare transfrontalieră, Slovak Aid și PNUD. Din fondurile naționale cele mai multe resurse au fost contractate din fondul rutier, fondul ecologic și fondul de eficiență energetică. Proiectele de investiții capitale sunt incluse în bugetul local, numai pe baza contractelor încheiate și în cazul anumitor angajamente asigurate. Resursele provenite din privatizarea terenurilor și imobilelor formează sursa de co-finanțarea proiectelor. Ponderele proiectelor de investiții capitale în bugetul local este destul de mare. Municipalitatea a beneficiat de credite comerciale de la băncile comerciale din Moldova. O inițiativă pozitivă este operată la Ungheni – se implementează proiecte de sensibilizare socială finanțate din bugetul local sau din fonduri și resurse atrase prin intermediul Fundației Comunitare înființate în 2008 de Primărie și axate pe punerea în aplicare a inițiativelor comunitare. Ponderele transferurilor și subvențiilor pentru investiții de capital în bugetul local este destul de mare - aproximativ 23%. Ceea ce se referă la bugetul de investiții de capital - ponderea fondurilor guvernamentale centrale este de 10,5%, în timp ce subvențiile din surse externe constituie 10,2%.

Punctajul investițiilor de capital este mult *peste media națională*.

Punctajul mediu pentru oraș – 8,3 puncte.

IV. PROPRIETATE

Înregistrarea proprietății reprezintă încă o problemă, chiar dacă comunicarea cu biroul de cadastru este simplificată prin accesul inginerului cadastral la baza de date de cadastru asigurată cu parola personală. Se inventariază anual proprietățile. Problema principală o reprezintă proprietatea fără proprietar sau proprietatea neînregistrată de către proprietar, în principal datorită prezenței limitate în țară.

Există mai multe întreprinderi municipale din Ungheni care oferă servicii tradiționale la nivel local - apă, depozitarea deșeurilor, servicii comunale. Nu există contracte cu întreprinderi municipale pentru furnizarea de servicii în afară de cele pentru serviciile contractate în mod direct pentru subdiviziunile și entitățile municipale. Toate operațiile sunt reglementate de statutul acestor întreprinderi, care sunt aprobate de către consiliul local. Se pare că nu sunt probleme cu ANRE până în prezent în stabilirea tarifelor de apă, deși anterior au existat diferențe serioase de opinii privind tarifele la energie. De obicei întreprinderile municipale operează cu pierderi; cu toate acestea nu există subvenții directe pentru întreprinderile municipale. Câteva întreprinderi municipale au contractat credite pe cont propriu de la instituții internaționale (BERD).

Punctajul la capitolul proprietății este puțin *sub medie*. Principalele provocări sunt legate de formalizarea relațiilor și normalizarea funcționalității întreprinderilor municipale.

Punctajul mediu – 4,8 puncte.

B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE

I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ

I.1 Elaborarea strategiei fiscale

Strategia de dezvoltare comunitară locală acoperă perioada 2014-2030. În același timp, strategia nu poate fi găsită pe site-ul web al primăriei. Strategia conține fișe de proiecte cu principalele priorități comunitare pentru finanțarea cu investiții capitale din surse naționale sau internaționale. De obicei prioritățile strategiei, inclusiv ceea ce privește investițiile de capital, reprezintă baza pentru bugetul local pe componenta de investiții capitale. Procesul bugetar local utilizează prognoze bugetare multianuale venite de la autoritățile centrale. În același timp, s-au elaborat cifre de control bugetar multianual pentru 2016-2018.

Punctajul pentru acest capitol (7,0) este puțin *sub medie*. Principala provocare este conexiunea limitată între documentele strategice naționale și locale și bugetul local.

Punctajul mediu pentru oraș – 7,0 puncte.

I.2 Capacități și metode bugetare

Principalii participanți în procesul bugetar sunt specialistul în planificare, contabilul-șef și primarul, cu sprijinul tehnic al vice-primarilor, inspectorilor fiscali, personalului instituțiilor din subordine (grădinițe, școli specializate, centre sociale). Există un regulament al politicii contabile locale pentru instituțiile subordonate. Analiza bugetului pentru perioadele anterioare se efectuează într-o manieră ad-hoc și modificările necesare sunt introduse pentru perioada de bugetare viitoare. Odată cu introducerea bugetării bazate pe performanță un set standard, deși minim, de documente este elaborat și aprobat. Introducerea bugetului bazat pe performanță a generat unele confuzii, deși estimarea generală este că acesta este un proces pozitiv pe termen lung. Setul de documente bugetare conține o singură notă informativă generală pentru întregul pachet fără observații explicative în cadrul programelor particulare și, de asemenea, tabele cu date sumare și tabele cu date separate pentru fiecare subprogram, inclusiv setul de indicatori de performanță. Bugetarea pe bază de performanță rămâne a fi o provocare.

Punctaj pe acest capitol este *sub medie*.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,0 puncte.

I.3 Procedurile bugetare

Se prezintă informații bugetare comisiilor consiliului local, inclusiv comisiei de finanțe și buget pe suport de hârtie în termenii stabiliți. Dezbaterile în Comisia sunt completate prin discuții deschise cu populația. În conformitate cu regulamentul local privind transparența în procesul de luare a deciziilor opiniile exprimate în timpul audierilor publice sunt documentate și prezentate sub forma protocolu-

lui, care trebuie să includă, de asemenea, partea de recomandări oficialilor primăriei. Pe lângă dezbaterea publică pentru exprimarea opiniilor, sugestiile și recomandări, de asemenea, este accesibilă, operațională și actualizată în mod regulat pagina oficială WEB și pagina de Facebook a primăriei. Nu au existat activități de cooperare inter-municipală (IMC) până în prezent, dar a fost implementat un proiect în cooperare între raioanele Ungheni și Orhei referitoare la consolidarea capacităților APL în procesul de descentralizare. Transparența și participarea în procesul bugetar rămâne a fi o provocare, punctajul cu privire la acest capitol este *sub medie*.

Punctajul mediu pentru oraș – 6,8 puncte.

II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI

Rapoartele de executare a bugetului pentru 6 și 9 luni sunt suficient de cuprinzătoare și explicative, deși notele explicative sunt destul de generale. Decizie de rectificare a bugetului este aprobată de către Comisii și apoi de către consiliul local la prezentarea primarului. În 2015 s-au efectuat 3 rectificări în principal legate de proiectele de investiții capitale. De obicei rectificările conțin numai tabelul de date și primarul oferă explicații detaliate în timpul prezentărilor. Deciziile consiliului local sunt plasate pe pagina web, dar nu și tabelul de date referitor la rectificare cu cifre și explicații.

Performanța întreprinderilor municipale este evaluată de către consiliul local, în cazul în care întreprinderile municipale își prezintă rapoartele financiare. În condițiile lipsei de contracte între întreprinderile municipale și primăria, principalele documente de referință pentru performanța serviciilor sunt rapoartele financiare și statutul întreprinderilor municipale. Sursele de finanțare pentru întreprinderile municipale sunt aprobate pe bază ad-hoc, nu neapărat anual, și doar schimbările de fapt sunt aprobate.

Pentru moment nu există nici un PPP (parteneriat public-privat) în sensul strict al cuvântului. A existat o inițiativă care nu a fost realizată până la sfârșitul anului din cauza unor neînțelegeri cu partenerul privat.

Punctaj pe acest capitol (6,7) este peste medie. Relațiile dintre municipalitate și întreprinderi municipale rămân a fi o provocare.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- Primăria Ungheni beneficiază în mod semnificativ de locația sa strategică și contextul general al posibilităților de finanțare disponibile atât pentru finanțarea cheltuielilor recurente cât și a investițiilor de capital.
- În același timp, politica fiscală locală ar putea beneficia de consolidarea acesteia, pentru acest scop este necesară o combinație logică a efortului fiscal local și îmbunătățirea politicilor fiscale naționale. Acest lucru în primul rând se referă la rata redusă a colectărilor de impozit pe bunuri imobiliare (2,3% - din cauza bazei de impozitare imperfecte sub-evaluate și a bazei de impozitare relativ modeste), colectării modeste a IVPF (10% din veniturile bugetului locale), care sunt, probabil, explicate atât prin cota mică a orașelor în alocarea unei cote din această taxă (20%), atât și prin informații imperfecte cu privire la baza de impozitare, prin colectări modeste de către inspectoratul fiscal central din cauza evaziunilor fiscale și de interes moderat în rezultatul final, etc. În același timp cotele aplicate pentru impozitul pe bunuri imobiliare nu ating nivelurile maxime permise de lege și există rezerve la acest capitol.
- Fiind un serios beneficiar pe scară largă a investițiilor capitale, municipiul Ungheni are o pondere relativ mare de transferuri și subvenții în bugetul total. Acest lucru nu reprezintă o problemă în sine, dar semnaleză persistența fluxurilor financiare destul de imprevizibile și neregulate din diferite surse. În același timp experiența în colectarea fondurilor sau valoarea absolută a fondurilor și a proiectelor implementate este destul de impresionantă. Este de apreciat și finanțarea inițiativelor sociale și comunitare de către primărie prin intermediul Fundației Comunitare.
- Terenurile și înregistrarea proprietății necesită o atenție deosebită, precum și alte elemente legate de baza de impozitare (registru de întreprinderi comerciale, a contribuabililor etc.).

- Se depune în continuare o muncă semnificativă în vederea îmbunătățirii transparenței. Principalele rezerve rămân a fi - lipsa de disponibilitate a strategiei de dezvoltare locală on-line și lipsa de informații cu privire la planificarea și executarea bugetului (tabele de date și cifre). Conținutul notelor explicative are nevoie de unele îmbunătățiri serioase pentru înțelegerea ei de rezidenți din localitate. Protocoalele de audieri publice trebuie să fie explicite și disponibile on-line. Regulamentul referitor la transparență este oarecum vag și nu prevede atunci când trebuie să aibă loc audierile publice sau în care cazuri și în ce format. De asemenea, informațiile bugetare urmează să fie publicate on-line. În același timp, este de apreciat disponibilitatea on-line a informațiilor ample cu privire la taxele locale și informații abundente privind proiectele în curs de implementare și cele puse în aplicare mai înainte. Actualizările regulate de știri atât pe site, cât și pe pagina Facebook este, de asemenea, un factor destul de pozitiv.
- Se pare că există anumite dificultăți la etapele inițiale de implementare a unor noi instrumente, cum ar fi SIMF și metodologia de bugetare pe bază de performanță. Este necesară comunicarea raționalizată atât cu autoritățile centrale ale Republicii Moldova, precum și cu partenerii internaționali cu privire la acest capitol. În plus, oportunitățile de formare și instruire referitor la aceste subiecte, de asemenea, provin din aceste două surse.
- Acumulările fiscale beneficiază de costuri destul de mici comparativ cu veniturile municipalității. Cu toate acestea percepții fiscale ar trebui să acorde mai multă atenție dinamicii bazei de impozitare și cooperării cu alte instituții cu registrele de bază fiscală (cadastru, inspectoratul fiscal, etc.).
- Problema semnificativă o reprezintă întreprinderile municipale - atât rezultatele operaționale ale acestora (pierderi), cât și baza de reglementare a relațiilor, evaluarea performanțelor și consolidarea acestor instituții. Într-o măsură semnificativă această situație este comună pentru Moldova și reprezintă o moștenire din trecut. În același timp, cu mai multe tendințe de descentralizare în țară, au apărut unele noi instrumente spre soluționarea acestor probleme, inclusiv cele prevăzute în Legea cu privire la serviciul de aprovizionare cu apă aprobată în 2013 de către Parlament, care prevede relații contractuale și evaluarea performanțelor pe bază de contract cu întreprinderi municipale. Mai important - o conceptualizarea serioasă ar putea fi efectuată cu privire la noile modalități de organizare a serviciilor locale. Întreprinderile municipale ar putea reprezenta o modalitate destul de învechită de prestare a serviciilor și, eventual, ar putea fi înlocuite cu alte forme organizaționale și juridice. În același timp, colectarea plăților tarifelor și taxelor de către primărie și nu de către întreprinderile municipale de multe ori aduce rezultate mult mai bune datorită interesului mult mai mare și implicării primăriei.

Anexa nr. 1. Tabelul de punctaj pentru Ungheni

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la numărul recomandărilor REC(2004)1 și REC(2005)1)	Ungheni	Punctajul mediu pentru orașele pilot
A. RESURSE FINANCIARE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE	6,3	6,1
I. PRINCIPIILE GENERALE ALE POLITICII FISCALE LOCALE	5,6	5,8
1. Transparența și implicarea publicului	6,2	6,6
1.1 Proiectul bugetului elaborat de autoritățile locale trebuie să fie transparent și consultat în mod public (R2, R3, R10, R15, R17)	6,5	6,7
1.2 Bugetul local aprobat este făcut public (R3, R10, R17)	6,0	7,0
1.3 Raportul cu privire la executarea bugetului local este făcut public (R16, R17)	6,0	6,2
2. Utilizarea IT	6,5	6,7
2.1 Eficiența managerială trebuie să fie îmbunătățită prin utilizarea IT (R6),	7,0	6,9
2.2 Utilizarea SIMF (Sistemul Informațional de Management Financiar) și a altor sisteme IT	6,0	6,4
3. Dezvoltarea capacităților personalului local	4,0	4,0
3.1 Instruirea în diferite forme este necesară personalului local (R7)	4,0	4,0
II. IMPOZITAREA LOCALĂ	6,5	6,3
4. Politica fiscală locală	7,0	6,8
4.1 Taxele locale trebuie să fie aplicate în mod echitabil r (R9)	7,0	7,0
4.2 Taxele locale trebuie să producă un randament înalt (R9)	8,0	7,7
4.3 Numărul de taxe locale aplicate de autoritățile locale	7,5	7,2
4.4 Raportul dintre veniturile locale din impozitele pe proprietate colectate de la persoanele juridice / fizice trebuie să fie echilibrat	7,5	6,7
4.5 Veniturile impozitelor locale trebuie să prevaleze asupra altor surse de venituri	7,0	7,2
4.6 Frauda și evaziunea fiscală trebuie prevenite	7,0	6,4
4.7 Informația privind baza fiscală trebuie actualizată și trebuie să fie bazată pe surse disponibile legal (R19)	6,0	6,2
4.8 Colectarea impozitelor: identificarea contribuabililor și a ratei de colectare (R25)	6,0	5,6
5. Administrarea fiscală și monitorizarea plăților	6,0	5,9
5.1 Administrarea fiscală trebuie să fie simplă: puține formalități, eforturi administrative mici din partea contribuabililor, sisteme accesibile de plată (R22, R23)	8,0	7,8
5.2 Avizele de plată trebuie să conțină informații cu privire la plata impozitelor (R23)	8,0	8,0
5.3 Procedurile de depunere a reclamațiilor trebuie să fie clare (R23, R24)	2,0	2,0
III. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR CAPITALE	8,3	6,9
6.1 Investițiile capitale locale sunt gestionate într-un mod eficient	8,0	7,0
6.2 Cheltuielile capitale locale sunt finanțate prin diverse surse	8,0	6,6
6.3 Împrumuturile capitale se încadrează în limitele stabilite de legislația națională	9,0	7,8
IV. PROPRIETATEA LOCALĂ	4,8	5,3
7.1 Autoritățile locale țin evidența propriilor activelor și pasivelor.	6,0	6,7
7.2 Reglementările cu privire la întreprinderile municipale asigură, pe termen lung, stabilitatea financiară a acestora	3,5	3,9
B. MANAGEMENTUL FINANCIAR AL AUTORITĂȚILOR LOCALE	6,6	6,7
I. PLANIFICAREA BUGETARĂ ȘI FISCALĂ EFICIENTĂ	6,6	7,2
1. Elaborarea strategiei fiscale	7,0	7,2
1.1 Planurile bugetare multianuale (R.45)	7,0	7,2
2. Capacități și metode bugetare	6,0	7,0

SECȚIUNEA și ARIA (cu referință la numărul recomandărilor REC(2004)1 și REC (2005)1)	Ungheni	Punctajul mediu pentru orașele pilot
2.1 Capacitățile tehnice în procesul de elaborare a bugetului. (R. 46, 57, 58)	5,0	5,8
2.2 Documente analitice contribuie la transparența bugetului (R. 47)	6,5	7,3
2.3 Executarea bugetului bazată pe programe (R.54)	6,5	7,9
3. Procedurile de bugetare	6,8	7,4
3.1 Implicarea organelor alese (R.49, R.74)	7,0	7,1
3.2 Dezbaterile publice pe marginea bugetului	6,5	7,6
3.3 Cooperare cu alte autorități locale (R.70)	0,0	0,0
II. REGULI SPECIALE DE RECTIFICARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI	6,7	6,2
4.1 Evaluările periodice au drept scop executarea conformă a bugetului (R.76, 77)	7,0	7,6
4.2 Numărul de rectificări bugetare pe parcursul unui an bugetar este limitat (R. 78)	9,0	6,2
4.3 Relațiile dintre autoritățile locale și întreprinderile municipale sunt reglementate prin acorduri transparente	4,0	4,7
4.4 Aranjamentele speciale trebuie să asigure implementarea proiectelor PPP (R.72)	0,0	0,0
PUNCTAJUL MEDIU PENTRU UNGHENI	6,5	6,4
MEDIA PE ORAȘE PILOT	6,4	-

Lecții învățate și recomandări

Autori:

Marcel BLANUȚA,

Alexandru OSADCI,

Diana TOMA

(echipa de experți din Moldova)

Gábor PÉTERI

Pilotarea setului de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale în Moldova

I. CONTEXT

Programul tematic „Consolidarea cadrului instituțional al autonomiei locale” face parte dintr-un program regional implementat de către Centrul de expertiză pentru reforma autorităților locale, Direcția Generală Democrație (DG II), Consiliul Europei în Cadrul de cooperare programatică UE/CoE cu țările Parteneriatului estic (CCP) în perioada 2015-2017 în țările Parteneriatului estic.

La 8 ianuarie 2004, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a aprobat Recomandarea Rec(2004)¹ adresată statelor membre cu privire la gestionarea financiară și bugetară la nivel local și regional. Ulterior, la 19 ianuarie 2005, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a aprobat Recomandarea Rec(2005)² adresată statelor membre cu privire la resursele financiare ale autorităților locale și regionale.

Pe baza acestor recomandări, Centrul de expertiză pentru reforma autorităților locale din cadrul Consiliului Europei a elaborat setul de instrumente privind Benchmarking-ul finanțelor locale³. Scopul setului de instrumente este de a identifica și a institui cele mai bune practici în sistemul local de finanțare.

Setul de instrumente identifică un număr mare de activități/indicatori privind cele mai bune practici și asigură structurarea acestora pe secțiuni și domenii strategice. Structura secțiunilor și a domeniilor se bazează pe Recomandările Rec(2004)¹ și Rec(2005)¹ privind:

1. Indici de referință pentru resursele financiare ale autorităților locale.
2. Indici de referință pentru gestionarea financiară a autorităților locale și regionale.

În decembrie 2015, a fost contractat un grup de trei experți locali, și anume: Marcel Blanuta, Diana Toma și Alexandru Osadci, pentru a testa setul de instrumente LFB în Moldova.

II. TESTAREA SETULUI DE INSTRUMENTE LFB

În decembrie 2015, CoE a organizat o dezbatere sub forma unei mese rotunde al cărei scop a fost lansarea acțiunii de testare a setului de instrumente LFB în Moldova. La dezbateră organizată sub forma unei mese rotunde au fost invitați să participe reprezentanți ai comunităților pilot selectate, parteneri, experți internaționali și experți locali contractați.

Imediat după încheierea mesei rotunde, experții locali au luat măsuri pentru testarea setului de instrumente LFB. Obiectivele experților locali au fost:

1. să adapteze setul de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale la realitatea și nevoile autorităților locale din Republica Moldova;
2. să testeze setul de instrumente LFB adaptat în comunitățile selectate.

Adaptarea setului de instrumente LFB a presupus două faze:

1. adaptarea setului de instrumente LFB în vederea testării;
2. ajustarea setului de instrumente LFB pe baza rezultatelor testelor.

1 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

2 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

3 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2080977&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

Ca urmare a măsurilor luate, s-a elaborat un set de instrumente adaptat la condițiile din Republica Moldova. Setul de instrumente adaptat este anexat la prezentul raport.

În plus față de setul de instrumente adaptat, experții locali au elaborat o metodologie de punctare care să fie aplicată pentru evaluare. Metodologia este anexată la prezentul raport.

Atunci când s-a adaptat setul de instrumente LFB în vederea testării, s-a stabilit un calendar pentru vizite în teren în comunitățile vizate de către consultantul local în colaborare cu primarii comunităților pilot. Calendarul final ajustat este prezentat mai jos.

Nr. d/o	Localities	Date									Experts
		10.03.2016	15.03.2016	17.03.2016	22.03.2016	28.03.2016	30.03.2016	01.04.2016	11.04.2016	13.04.2016	
1	Ialoveni	■									Marcel Blanuța Alexandru Osadci
2	Cimișlia		■								Marcel Blanuța Diana Toma
3	Peresecina, Orhei			■							Marcel Blanuța Diana Toma
4	Strășeni				■						Diana Toma Alexandru Osadci
5	Cristești, Nisporeni				■						Marcel Blanuța
6	Ungheni					■					Diana Toma Alexandru Osadci
7	Colibași, Cahul						■				Marcel Blanuța Diana Toma
8	Edineț							■			Marcel Blanuța
9	Feștelița, Ștefan-Vodă								■		Alexandru Osadci
10	Beșghioz, Ceadir-Lunga									■	Alexandru Osadci

Respectând calendarul, experții locali au realizat vizite în teren în comunitățile vizate individual sau în echipă de doi experți, în funcție de comunitate. Cu o săptămână înainte de fiecare vizită în teren, comunitățile respective au primit o listă de documente care să fie elaborate pentru inspecția experților. Din păcate, doar câteva comunități au elaborat documentele prevăzute pe listă pentru a fi prezentate.

În cursul vizitelor, experții locali s-au întâlnit cu primarul din fiecare comunitate, contabilul șef, specialistul în planificare, percepții de taxe locale și specialistul în înregistrări funciare. Experții locali au discutat cu persoanele responsabile pe teme legate de setul de instrumente LFB și au obținut copii ale documentelor auxiliare (inclusiv bugetul local, rapoarte financiare anuale, decizii ale consiliului local, avize de plată, lista investițiilor de capital, regulamente locale aprobate etc.). La sfârșitul fiecărei vizite, s-a elaborat un raport al misiunii care a fost prezentat CoE.

La încheierea tuturor vizitelor în teren, experții locali au analizat datele colectate și au acordat punctaje pentru fiecare comunitate pilot pe baza metodologiei de punctare. Experții au elaborat un raport cu rezultatele fiecărei comunități. Rapoartele au fost prezentate comunităților pentru feedback și observații. Comunitățile au primit o perioadă de o săptămână pentru transmiterea de feedback. Doar câteva comunități au revenit cu observații, iar rapoartele lor au fost ajustate corespunzător.

În plus față de testarea setului de instrumente LFB, experții au compilat o bază de date pentru 10 comunități pilot. Baza de date este anexată la prezentul raport.

La sfârșitul proiectului, s-a organizat o masă rotundă de încheiere a acestuia. Printre participanții invitați s-au numărat aceleași părți interesate care au participat la masa rotundă de deschidere. Obiectivul evenimentului a fost de a sintetiza rezultatele acțiunii de testare a setului de instrumente LFB din Moldova. Principalele obiective au fost:

1. să se prezinte activitățile din cadrul proiectului pilot LFB din Moldova;

2. să se obțină feedback din partea comunităților evaluate;
3. să se discute perspectivele continuării LFB în Moldova.

III. REZULTATELE ACȚIUNII DE TESTARE

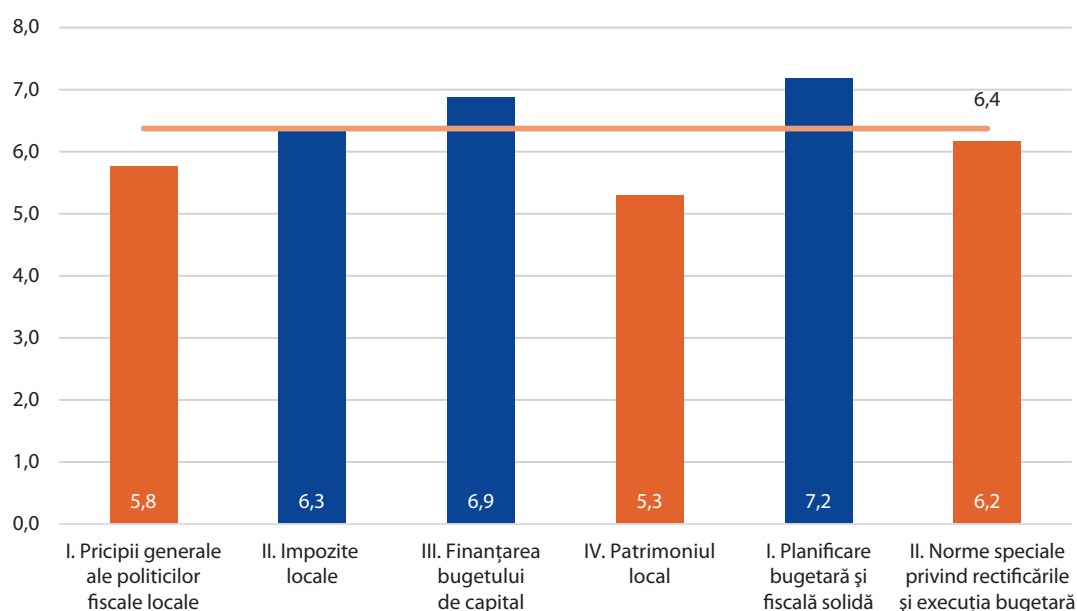
Toate comunitățile pilot au fost împărțite în două grupuri: orașe și sate. Fiecare grup cuprinde cinci comunități, după cum urmează:

- Orașe: Ungheni, Strășeni, Ialoveni, Cimislia și Edinet.
- Sate: Peresecina, Feștelița, Cristești, Besghioz și Colibași.

REZULTATELE ACȚIUNII DE TESTARE PENTRU ORAȘE

Punctajul mediu al orașelor pilot este de 6,4 puncte. Rezultatele sunt sintetizate în figura de mai jos.

Figura 1. Punctaj pe secțiuni principale pentru orașe



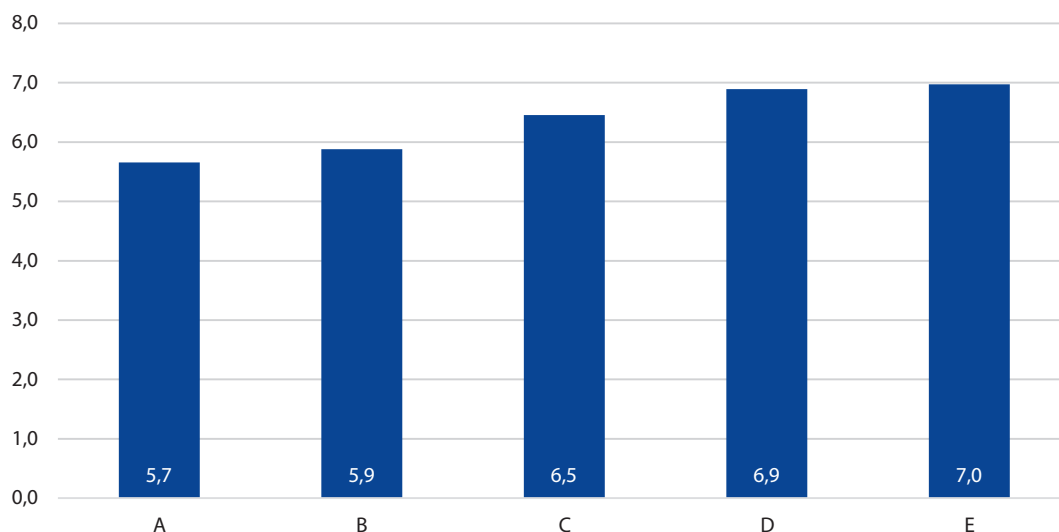
Cel mai redus punctaj obținut de orașe este la secțiunea „Patrimoniul local” cu 5,3 puncte, ceea ce înseamnă cu 1,1 puncte sub valoarea medie. Principalele provocări ale orașelor la această secțiune sunt:

1. Existența unui registru al patrimoniului local.
2. Nu toate autoritățile publice locale (APL) dețin titluri pentru active pe termen lung, cum ar fi terenuri, infrastructură socială, parcuri.
3. Nu toate elementele de patrimoniu public sunt incluse în bilanț.
4. Unele APL-uri nu au un bilanț consolidat care să cuprindă patrimoniul întreprinderilor municipale.

Pe de altă parte, cel mai mare punctaj obținut de orașe este la secțiunea „Sistem corect de stabilire a bugetului și planificare fiscală”, cu 7,2 puncte, ceea ce înseamnă cu 0,8 puncte peste medie. Acest punctaj a fost obținut în principal datorită existenței unui cadru legal de reglementare a procesului bugetar. Ministerul Finanțelor a descris în detaliu modul de elaborare a proiectului de buget. În 2016, APL-urile au aplicat pentru prima dată sistemul de elaborare a bugetului pe baza unui program, iar orașele pilot s-au descurcat bine.

Dacă ar fi să clasificăm orașele după punctaj, cel mai mic punctaj obținut de către o comunitate pilot ar fi de 5,7 puncte, iar cel mai mare de 7 puncte.

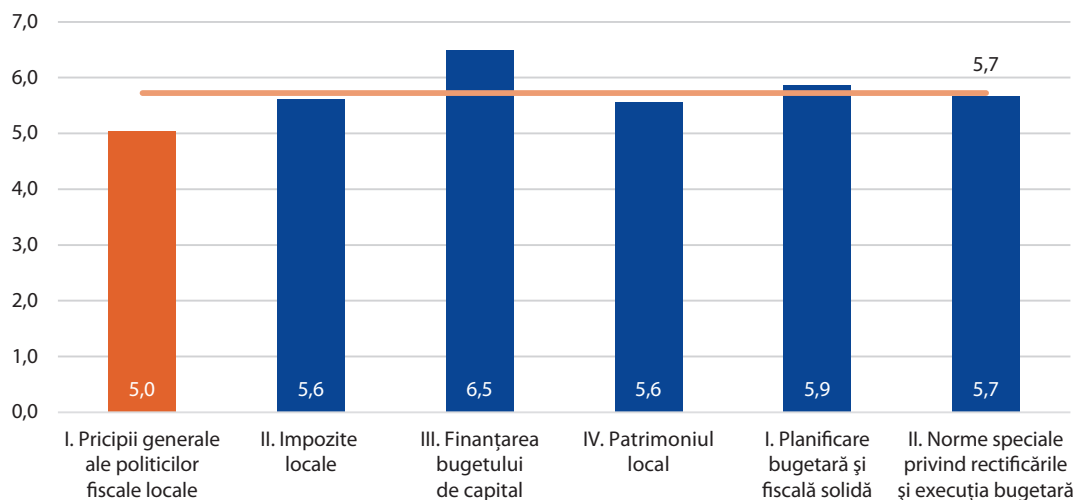
Figura 2. Punctaj pe orașe



REZULTATELE ACȚIUNII DE TESTARE PENTRU SATE

Punctajul mediu al satelor pilot este de 5,7 puncte. Rezultatele sunt sintetizate în figura de mai jos.

Figura 3. Punctaj pe secțiuni principale pentru sate



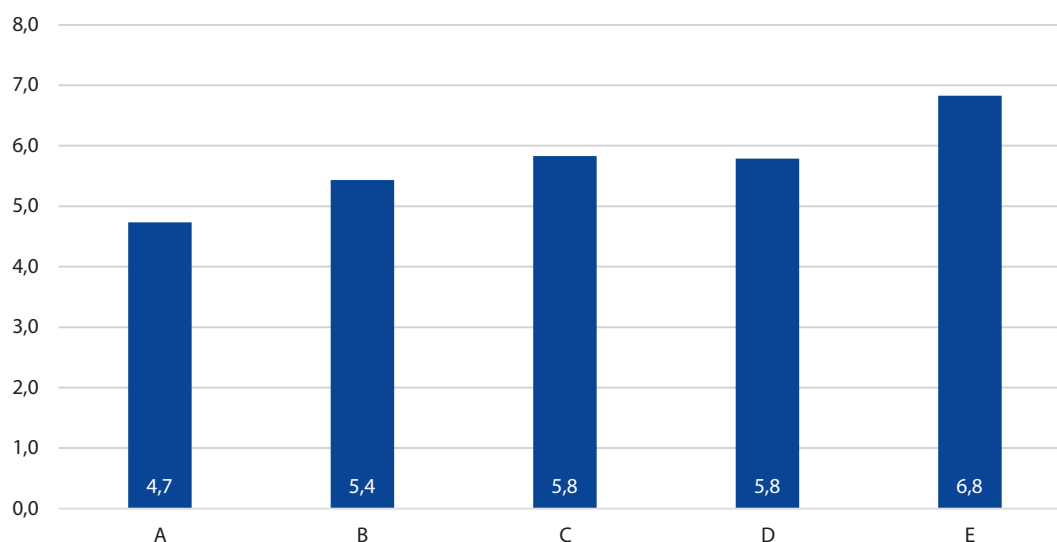
Cel mai mic punctaj a fost obținut de către sate la secțiunea „Principii generale ale politicilor locale” cu 5,0 puncte. Acest punctaj a fost obținut în principal din cauza lipsei de transparență și a utilizării limitate a TI. Aproape niciunul dintre satele pilot nu are un site pe care să publice informații bugetare, iar cele care au un site, nu actualizează informațiile în mod regulat.

Utilizarea TI constituie o provocare serioasă pentru unele sate. Comunitățile rurale nu au acces la baza de date a cadastrului fiscal și, ceea ce este destul de surprinzător, încă își țin contabilitatea manual.

Cel mai mare punctaj a fost înregistrat de sate la secțiunea „Finanțare bugetară capitală” cu 6,5 puncte. Acest punctaj reflectă faptul că unele sate au reușit să atragă fonduri capitale suplimentare din alte surse decât veniturile locale.

Dacă ar fi să clasificăm satele după punctaj, cel mai mic punctaj obținut ar fi de 4,7 puncte, iar cel mai mare de 6.8 puncte.

Figura 4. Punctajul pe sate



În satele care au înregistrat cel mai mic punctaj, există loc de mai bine pentru a ajunge cel puțin la rezultatele satelor cu punctajul cel mai mare.

ORAȘELE COMPARATIV CU SATELE

În tabelul de mai jos se prezintă pe scurt o analiză comparativă a punctajelor obținute de către sate și orașe.

Tabelul 1. Analiză comparativă pentru orașe și sate

	I. Principii generale ale politicilor fiscale locale	II. Impozitare locală	III. Finanțare din bugetul capital	IV. Patrimoniu local	I. Sistem solid de elaborare a bugetului și de planificare fiscală	II. Reguli speciale privind ajustarea și execuția bugetară	Media
Orașe	5,8	6,3	6,9	5,3	7,2	6,2	6,4
Sate	5,0	5,6	6,5	5,6	5,9	5,7	5,7

La aproape toate secțiunile, orașele au obținut punctaje mai bune decât satele. Doar la secțiunea „Patrimoniu local”, punctajul mediu al satelor este ușor mai mare decât cel al orașelor. Diferența se explică prin faptul că satele dețin mai puține elemente de patrimoniu decât orașele, iar administrarea patrimoniului este mai simplă: satele dețin mai puține întreprinderi municipale, mai puține clădiri publice și/sau mai puține terenuri decât orașele.

IV. CONSTATĂRI

Benchmarking-ul finanțelor locale reprezintă un instrument util pentru analiza comparativă dintre comunități și un fel de oglindă a comunităților în sine. Acesta ajută la a înțelege ceea ce s-a realizat bine și ceea ce ar putea fi îmbunătățit.

Principalele constatări ale exercițiului de testare a setului de instrumente LFB sunt prezentate mai jos:

1. *Gradul redus de transparență a procesului decizional.* Unele comunități nu au site-uri web pentru a asigura transparența pe termen lung a autorităților de guvernare locală. Panourile și conturile de socializare utilizate de unele comunități nu asigură transparența procesului decizional.
2. *Utilizarea limitată a tehnologiilor informaționale (TI).* Comunitățile pilot nu utilizează în mod eficient TI disponibilă. Experții locali au fost surprinși să constate că niciun sat nu are acces la baza de date a impozitelor pentru cadastru și toate avizele de plată pentru impozitul pe proprietăți sunt emise manual. De asemenea, a fost uimitor să se constate că în aproape toate comunitățile (cu câteva excepții) contabilitatea este ținută manual sau că nu se utilizează integral softul de contabilitate.

3. *Absența politicii fiscale locale pe termen mediu.* Autoritățile locale ar trebui să își schimbe abordarea cu privire la politica fiscală ad-hoc. Existența unui document care să descrie viziunea și abordarea politicii fiscale locale pe termen mediu și care să specifice evoluția taxelor și impozitelor locale în următorii trei ani este de dorit atât pentru contribuabilii persoane juridice, cât și pentru contribuabilii persoane fizice.
4. *Lipsa unui registru al patrimoniului local.* Niciuna dintre comunitățile pilotate nu deține un registru al patrimoniului local. Diferența este că unele dintre acestea au luat măsuri pentru a compila un registru al patrimoniului local, iar altele sunt doar la început.
5. *Relații defectuoase între autoritățile locale și întreprinderile municipale.* Cu unele excepții, reglementarea relației dintre autoritățile locale și întreprinderile municipale este limitată la statutul întreprinderilor municipale. Nu s-au încheiat contracte sau acorduri care să prevadă obligațiile și responsabilitățile părților.
6. *Valoarea bunurilor imobiliare este subestimată.* Autoritățile locale pierd o parte semnificativă din veniturile lor din impozitul pe proprietăți datorită subestimării bunurilor imobiliare. În urma unor modificări recente ale cadrului legislativ, autoritățile locale dobândesc dreptul de a finanța evaluarea și reevaluarea proprietăților.
7. *Nivelul scăzut de dezvoltare a bazei de date locale a impozitelor.* Majoritatea impozitelor locale sunt administrate de către biroul fiscal teritorial. Prin urmare, autoritățile locale nu au acces la baza de date locală a impozitelor întreținută de oficiul fiscal teritorial. Această situație determină autoritățile locale să își dezvolte propriile baze de date ale impozitelor, iar majoritatea sunt ținute pe hârtie. În unele comunități, autoritățile locale nu au reușit să prezinte nici măcar ceva care să semene cu o bază de date a impozitelor. Autoritățile locale se confruntă cu probleme suplimentare, și anume introducerea noii taxe de salubritate. Pentru a colecta această taxă, autoritățile locale au nevoie de date cu privire la populația permanentă din comunitate. Astfel de date sunt disponibile în registrul de stare civilă menținut de autoritatea centrală. Unele autorități locale au luat măsuri contactând această autoritate centrală pentru a dobândi accesul la baza de date, însă din păcate fără succes până acum. Ca și în cazul registrului funciar, unele autorități locale au început să elaboreze propriile baze de date ale populației, însă acestea prezintă multe puncte slabe față de registrul de stare civilă.

V. RECOMANDĂRI

Pe baza constatărilor menționate mai sus, se formulează următoarele recomandări:

1. *Autoritățile locale ar trebui să lanseze site-uri și să plaseze cât mai multe informații pe acestea.* Disponibilitatea unui site nu garantează un nivel bun de transparență dacă datele nu sunt actualizate în mod regulat. În plus, autoritățile locale ar trebui să utilizeze în continuare rețelele de socializare.
2. *Autoritățile locale ar trebui să dobândească un sistem TI specializat și să îl utilizeze integral.* Software-ul de contabilitate ar trebui să fie disponibil în fiecare comunitate și să fie utilizat integral. De asemenea, este obligatoriu accesul la baza de date a impozitelor pentru cadastru pentru fiecare comunitate. În măsura posibilității, utilizați mesageria electronică în comunicarea internă și externă.
3. *Autoritățile locale ar trebui să depună eforturi pentru a elabora o politică fiscală locală.* Existența unui astfel de document va crește totodată transparența și predictibilitatea hotărârilor autorităților locale cu privire la impozitarea locală.
4. *Registru al patrimoniului local.* Existența unui registru al patrimoniului local ar putea aduce fonduri suplimentare la bugetul local. Atunci când autoritățile locale nu știu ce proprietăți dețin, este foarte greu să producă venituri din activele lor.
5. *Autoritățile locale ar trebui să își formalizeze relația cu întreprinderile municipale.* Statutul întreprinderilor municipale nu poate reglementa în mod adecvat toate responsabilitățile și obligațiile care ar putea să decurgă din relația dintre autoritățile locale și întreprinderile municipale.
6. *Includerea de fonduri în buget pentru reevaluarea proprietăților* Pentru a crește veniturile din impozitul pe proprietăți, autoritățile locale ar trebui să includă fonduri în buget și să reevalueze bunurile imobiliare de pe teritoriul lor. Fondurile donatorilor ar trebui să fie de asemenea avute în vedere ca o posibilă sursă.

7. *Dezvoltarea/accesarea bazei de date a impozitelor.* Această recomandare este adresată mai degrabă autorităților centrale. Autoritățile locale ar trebui să aibă, fără costuri suplimentare, acces la actualele baze de date ale impozitelor menținute de către autoritățile centrale. Autoritățile locale ar trebui să aibă acces nu doar ca utilizatori, ci și ca administratori. Acest lucru este valabil în special pentru baza de date menținută de către Biroul Fiscal și Registrul stării civile. În plus, autoritățile centrale ar trebui să stabilească o legătură între baza de date a impozitelor și cea a poliției de frontieră. La intrarea în țară, fiecare persoană ar putea fi „scanată” pentru identificarea restanțelor la plata impozitelor și, dacă rezultatul este pozitiv, să fie înștiințată și rugată să contacteze autoritățile locale sau o altă instituție publică pentru rezolvarea problemei. La plecarea din țară, fiecare persoană ar putea fi de asemenea „scanată”, iar în cazul unui rezultat pozitiv, ar putea să i se refuze ieșirea până la plata integrală a restanțelor. O astfel de integrare a bazelor de date ar ajuta mai ales la rezolvarea problemelor legate de restanțele la plata impozitului pe proprietăți. Tendința în creștere de migrare în fiecare an duce la creșterea restanțelor la plata acestui impozit.

Anexa 1 prezintă recomandări specifice suplimentare.

VI. MĂSURI ULTERIOARE

1. *Prezentarea rezultatelor (aplicație web).* Pentru postarea rezultatelor LFB ar trebui să se creeze un site web. Site-ul ar putea fi elaborat de către organizația gazdă.
2. *Găzduirea și promovarea setului de instrumente LFB.* Conform celor convenite la masa rotundă de încheiere, organizația gazdă va fi CALM (Congresul Autorităților Locale din Moldova). CALM ar trebui să înceapă să promoveze setul de instrumente LFB și să invite comunități suplimentare să se alăture acestui exercițiu.
3. *Dezvoltarea capacității de aplicare a Benchmarking-ului: manual, proceduri, colectiv de experți locali, opțiuni de finanțare.* CALM ar fi într-o poziție mai bună să dezvolte mai departe setul de instrumente LFB și să identifice un grup de experți locali care să aplice mai departe LFB, precum și o sursă pentru finanțarea acestor exerciții.
4. *Invitarea comunităților la „clubul” de Benchmarking.* Așa cum s-a menționat anterior, CALM va analiza oportunități pentru a invita și alte comunități să se alăture exercițiului LFB explicându-le beneficiile pe care le oferă LFB.
5. *Utilizarea și actualizarea bazei de date/indicatorilor financiari.* Baza de date este esențială pentru continuarea LFB. Ar trebui să se elaboreze o bază de date locală a indicatorilor financiari, iar CALM va depune eforturi pentru a actualiza în mod regulat acești indicatori. Baza de date ar trebui să fie structurată ca o aplicație pe web.

ANEXA 1. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND POLITICA PUBLICĂ

CONCLUZII DE BAZĂ

Dintre domeniile studiate, cele mai problematice care afectează politica fiscală locală sunt:

1. înregistrarea proprietăților și evaluarea proprietăților (4,7-6,2 puncte pentru orașe și 6,0 pentru sate);
2. lipsa unei abordări proactive a politicii fiscale locale din cauza factorilor naționali și locali (4,8-5,6 puncte pentru orașe și 4,8 pentru sate);
3. lipsa documentării/înregistrării bazei de impozitare și lipsa corelării dintre diferite surse/date locale ale bazei de impozitare (4,7-6,2 puncte pentru orașe și 6,0 pentru sate);
4. transparența scăzută a procesului decizional (site web, Facebook, consultări cu populația, complexitatea documentelor prezentate și publicate etc.) (1,0-6,6 puncte pentru orașe și 5,2 pentru sate);
5. utilizarea limitată a sistemelor informaționale și a instrumentelor financiare (pachetul contabil 1C, SIMF, sistemul de elaborare a bugetului pe bază de program, disponibilitatea mesageriei electronice, accesul angajaților publici la aceste instrumente etc.) (2,0-6,7 puncte pentru orașe și 5,9 pentru sate);
6. întreprinderile municipale (ÎM): funcționalitate, relații între ÎM și autoritățile locale (AL), eficiență, organizare (7,2-3,9 puncte pentru orașe și 5,3 pentru sate).

Dintre domeniile studiate, cele mai problematice asociate cu politica fiscală națională sunt:

1. lipsa resurselor financiare la nivel local, mai ales la discreția AL, ceea ce duce, mai departe, la subminarea interesului public față de autoritățile locale;
2. constrângeri grave cu privire la politica fiscală locală - plafoane, cote privind impozitele principale (impozitul pe bunurile imobiliare, impozitul pe terenuri);
3. obstacole în calea liberalizării și a plafonării formale și informale a impozitelor locale;
4. pierderea semnificativă și persistentă a veniturilor din cauza scutiților generoase de taxe acordate de autoritățile centrale;
5. cota scăzută din impozitul pe venit al persoanelor fizice (IVPF) alocată pentru orașe (20 %) pe fondul unor ample evaziuni fiscale, ceea ce nu promovează dezvoltarea economică locală.

RECOMANDĂRI PRIVIND POLITICA FISCALĂ LOCALĂ

- Transparența (6,6 puncte pentru orașe și 5,2 pentru sate). Pot fi luate măsuri simple și economice în vederea creșterii gradului de transparență, cum ar fi:
 - Lansarea și întreținerea unui site și a unei pagini de Facebook care să ofere acces la proiecte de decizii majore și la deciziile aprobate ar asigura o informare mai bună și o implicare mai mare a publicului în problemele comunității (în sate și orașe).
 - De asemenea, ar fi util să se informeze populația din comunitate în legătură cu toate reuniunile Consiliului Local, mai ales cu privire la aspectele cheie, și să se asigure accesul deschis la aceste ședințe.
- Sisteme informaționale și noi instrumente financiare
 - Este necesar să existe o comunicare atât cu autoritățile centrale și regionale din Republica Moldova, cât și cu partenerii internaționali, în ceea ce privește organizarea de acțiuni de formare sau de sprijin ad-hoc privind aspecte specifice legate de introducerea acestor instrumente.
 - SIMF ar trebui să fie considerat nu doar un instrument obligatoriu, ci și un instrument util de raportare, analiză financiară și urmărire a angajamentelor pentru AL.
 - Utilizarea pachetului contabil 1C constituie o necesitate urgentă. Conexiunea dintre pachetul contabil 1C și SIMF trebuie să fie stabilită cu sprijinul autorităților centrale și regionale și, eventual, cu implicarea partenerilor de dezvoltare.

- În mod ideal, ar trebui ca toți angajații AL să aibă la dispoziție conturi de e-mail.
- Politica fiscală locală (6,8 puncte pentru orașe și 6,2 pentru sate). Chiar dacă politica fiscală locală prezintă unele constrângeri serioase provenite din politica fiscală națională, se pot avea totuși în vedere anumite măsuri la nivel local, cum ar fi:
 - Perceptorii de taxe ar putea acorda o atenție mai mare dinamicii bazei de impozitare și cooperării cu alte instituții care țin registre fiscale (cadastru, inspectoratul fiscal etc.). Ar merita să se exploreze posibilitățile de creștere a numărului de percepatori fiscali, dacă este posibil, sau chiar să se contracteze/angajeze un analist fiscal/financiar.
 - Baza de impozitare și toate datele aferente bazei de impozitare constituie o sursă de venit care a fost destul de neexplorată până acum.
 - Impozitele pe proprietăți și rata de colectare sunt extrem de scăzute și nu ating plafonul stabilit prin lege. Merită să se revizuiască aceste rate în fiecare comunitate. În cazul comunităților rurale, unde nu există praguri stabilite pentru acest impozit, ar putea fi explorată ideea unor eventuale rezerve pentru realizarea unor venituri mai mari din acest impozit.
 - Valoarea impozitelor locale și rata de colectare a impozitelor locale sunt deseori extrem de scăzute. Merită să se revizuiască aceste rate concomitent cu consolidarea datelor/informațiilor privind baza de impozitare, inclusiv prin studierea experienței altor comunități.
 - Colectarea de fonduri și negocierea de proiecte cu fondurile naționale de investiții publice și cu donatorii internaționali pot include, ca o componentă separată sau chiar ca un proiect separat, creșterea bazei de impozitare. Un astfel de proiect poate avea în vedere cheltuieli pentru bunuri imobiliare și înregistrarea cadastrală sau pentru sporirea cooperării cu instituții/agenții având atribuții de înregistrare a bazei de impozitare.
- Întreprinderile municipale (cu 3,9 puncte pentru orașe și 5,3 puncte pentru sate) ridică semne de întrebare atât în ceea ce privește rezultatele lor operaționale (pierderi), cât și baza de reglementare a relațiilor dintre AL și operatori, evaluarea performanței și consolidarea operatorilor. Într-o măsură semnificativă, această situație este frecventă în Moldova și a fost moștenită din trecut.
 - Între timp, există mai multe tendințe de descentralizare în țară care oferă unele stimulente noi pentru rezolvarea acestor probleme, inclusiv cele prevăzute în Legea privind serviciul de alimentare cu apă adoptată de către Parlament în 2013, care reglementează contractele dintre AL și operatori și evaluarea performanței întreprinderilor municipale.
 - Trebuie să se realizeze o examinare serioasă a noilor modalități de organizare a serviciului local. Întreprinderile municipale par să fie o formă de furnizare de servicii destul de învechită și ar putea fi înlocuite cu alte forme de organizare și juridice.
 - Între timp, colectarea plăților și a taxelor de către Primărie și nu de către întreprinderile municipale produce deseori rezultate mult mai bune datorită interesului și implicării mai mari a AL.

RECOMANDĂRI PENTRU POLITICA NAȚIONALĂ

- Politica fiscală locală ar putea beneficia semnificativ de politica fiscală națională îmbunătățită. Mai mult decât atât, se impun de urgență unele eforturi semnificative pentru reducerea consecințelor financiare negative care vor apărea după expirarea în 2016 a Fondului de compensare constituit în cadrul reformei finanțelor locale, precum și a impactului multiplelor scutiri de taxe acordate în mod generos de către autoritățile centrale pe cheltuiala administrației publice locale.
- Ar putea fi posibil să se obțină unele câștiguri în baza legislației actuale și a politicilor discutate în prezent la nivel central, cum ar fi acordarea autorităților locale a competenței de evaluare a bunurilor imobiliare (Politica fiscală 2016), alocarea impozitului pe venit al persoanelor fizice (IVPF) în funcție de domiciliu etc.
- În același timp, sunt necesare și alte surse de venit pentru îmbunătățirea situației AL, cum ar fi, spre exemplu, ridicarea cotei IVPF alocate pentru orașe, care este în prezent de doar 20 %. Asociat cu evaziunea fiscală aferentă, acest impozit afectează grav motivarea dezvoltării economice locale. O altă posibilă măsură menționată de către primari pentru promovarea dezvoltării economice și atragerea de investiții este alocarea către AL a unei cote din impozitul pe venit pentru întreprinderi (IVI).

- Impozitul pe terenuri, care constituie o sursă importantă de venit pentru comunitățile rurale, nu s-a schimbat de 10 ani, iar rata de colectare este extrem de scăzută, existând un potențial semnificativ neexplorat. Mai ales având în vedere faptul că în Europa, atât impozitul pe terenuri, cât și impozitul pe proprietăți sunt impozite locale, iar ratele sunt la discreția totală a AL. Cel puțin impozitul pe terenuri ar trebui crescut în conformitate cu propunerea inițială a Ministerului Finanțelor (15 %) pentru anul 2016 conform Politicii fiscale și bugetare.
- Evaluarea și înregistrarea proprietății și a clădirilor necesită o atenție deosebită, deoarece acestea dețin un potențial semnificativ de creștere a bazei de impozitare locale. Evaluarea și înregistrarea bunurilor imobiliare este cea mai bună cale de creștere a bazei de impozitare locale. În același timp, colaborarea dintre autoritățile locale și instituțiile responsabile de evidența și înregistrarea diferitelor tipuri de proprietăți ar trebui consolidată prin modificarea legislației existente în direcția disponibilității generale și a accesului deplin la informații cel puțin pentru administrațiile publice de la toate nivelurile (de exemplu, registrul întreprinderilor comerciale, registrul local al contribuabililor etc.)
- În comunitățile rurale, deficitul de numerar și caracterul neuniform al intrărilor și ieșirilor financiare pe parcursul anului constituie o problemă deosebită. În comunitățile în care veniturile locale provin preponderent din impozitarea anumitor activități agricole, decalajul dintre colectarea și rambursarea resurselor financiare este semnificativ la începutul anului (iarnă-primăvară). Pentru aceste comunități, ar putea fi avut în vedere un program diferit de transferuri de la bugetul de stat, cu unele avansuri plătite la începutul anului și o cotă mai mică de transferuri la sfârșitul anului (mai ales toamna).
- Întreprinderile municipale (ÎM) constituie o problemă gravă pe termen lung care trebuie să fie abordată mai serios și în cel mai scurt timp posibil, atât la nivel local, cât și la nivel central. La nivel central, trebuie să se identifice și să se pună în aplicare măsuri în vederea unei reorientări generale și, eventual, a încurajării/motivării schimbărilor aduse formei de organizare a ÎM.

Investițiile de capital și proiectele de investiții par să fie un domeniu cu cea mai spectaculoasă performanță dintre toate. Cu toate acestea, au fost aduse în discuție cel puțin două aspecte legate de politica națională în ceea ce privește investițiile publice și private. Primul este destul de evident și foarte cunoscut, implicând caracterul pătitor din punct de vedere politic al selecției și aprobării proiectelor de investiții capitale de către fondurile de investiții naționale. Al doilea se referă la problemele cu care se confruntă AL în atragerea de investiții private, și anume, influența negativă a anumitor interese private la nivel național, regional sau local, care previn realizarea de investiții masive în Moldova. Ambele aspecte sunt vizate în prezent de către Guvernul Moldovei, însă măsurile prevăzute pentru a contracara astfel de practici ar trebui să fie mai cuprinzătoare și mai consecvente și ar trebui să fie aplicate mult mai urgent.

Adaptarea și testarea setului de instrumente privind Benchmarking-ul finanțelor locale în Moldova

ADAPTAREA SETULUI DE INSTRUMENTE STANDARD LFB

Indicii de referință standard pentru finanțele locale au fost adaptați în Moldova în două etape. Versiunea finală urmează structura setului de instrumente original prin identificarea secțiunilor și a domeniilor cu număr de serie în ordine ierarhică. În cursul acestui proces de adaptare, au fost identificate 27 de domenii LFB, astfel că aproximativ o treime din elementele LFB au fost acceptate.

Secțiunea privind tarifele și taxele de utilizare a fost omisă din domeniile aferente *resurselor financiare locale*. Domeniul privind finanțarea bugetului pentru capital a fost redus semnificativ (40 %), în principal deoarece elementele privind împrumuturile și diverse surse de finanțare a investițiilor de capital nu sunt relevante pentru Moldova. În celelalte cazuri, aproximativ jumătate dintre domenii au fost acceptate.

Referitor la *gestionarea financiară locală*, mai multe aspecte privind stabilirea bugetului și planificarea fiscală nu au fost utilizate (38 % dintre domeniile adaptate). Referitor la execuția și verificarea bugetară, din Moldova lipsesc o serie de instituții și proceduri, cum ar fi auditul independent, contractele de servicii, utilizarea de contracte externe, astfel că din acest set de instrumente standard au fost excluse și mai multe domenii.

În urma selectării domeniilor LFB, au fost identificate activități relevante. Au fost selectați 71 de indicatori dintre opțiunile oferite de setul de instrumente standard. Aceste activități măsurabile oferă o bază bună pentru analiză și comparație. Documentele de verificare au urmărit în mare parte sursele oferite de setul de instrumente standard.

Metoda punctării din Moldova a avut la bază abordarea din proiectul LFB Basc din Spania. Așadar, au fost luați în considerare trei factori: 1. punerea în aplicare a activității măsurate (max. 60 % din punctajul total), 2. nivelul de formalizare al acțiunii evaluate (max. 20 %) și 3. calitatea dovezilor oferite (max. 20 %).

Pentru ca punctajul să fie obiectiv, ar trebui să se evalueze deciziile specifice de politică (de exemplu, acordarea de scutiri fiscale, împrumuturi) în contextul local: spre exemplu, pentru scutirile fiscale în scopuri DETERMINATE se obține un punctaj mai mare dacă acestea nu sunt prea selective, susțin corectitudinea, nu afectează eficacitatea etc. Dacă un indicator nu poate fi evaluat (de exemplu, nu există împrumuturi deloc, astfel încât limitele nu pot fi evaluate), ar trebui să se renunțe la elementul respectiv.

În etapa de adaptare, a fost organizat un atelier de lansare și o întâlnire cu experții și s-a vizitat o comunitate pilot aleasă. Acțiunile de proiectare și adaptare a LFB au fost implementate în mai multe runde de schimburi cu privire la metode, observații și revizuirii ale proiectelor de seturi de instrumente.

S-au specificat, de asemenea, sarcinile și responsabilitățile viitoarei *organizații gazdă*. Organizația parteneră a primit versiunea adaptată a setului de instrumente pentru Benchmarking-ul finanțelor locale (LFB) în limbile engleză și limba de stat a Republicii Moldova, rezultatele sondajului LFB și rapoartele privind comunitățile pilot. CALM (Congresul Autorităților Locale din Moldova), asociația autorităților publice locale, are dreptul să utilizeze versiunea finală revizuită a setului de instrumente LFB (CoE va deține în continuare drepturile de autor). În schimb, organizația parteneră a găzduit proiectul local LFB în perioada de adaptare și testare și a co-organizat atelierul de lansare și o discuție finală sub forma unei mese rotunde în colaborare cu CoE. S-a convenit ca organizația gazdă să promoveze programul LFB și să proiecteze planuri pe termen lung pentru programele de implementare a LFB în vederea asigurării durabilității LFB (forme organizaționale, schema de administrare, opțiuni de finanțare, publicitate, reprezentare).

TESTAREA SETULUI DE INSTRUMENTE

Comunitățile pilot au fost selectate de către CALM, asociația parteneră a autorităților publice locale. Între cele zece comunități, au fost cinci orașe mai mari (Strășeni, Edinet, Cimișlia, Ungheni, Ialoveni) și sate cu o populație sub 7 000 de locuitori (Colibași, Peresecina, Feștelița, Beșghioz (Găgăuzia), Cristești.

Cooperarea cu comunitățile pilot a fost planificată prin specificarea serviciilor oferite prin proiectul LFB. Comunitățile participante au primit chestionarul adaptat privind Benchmarking-ul finanțelor locale completat împreună cu un raport specific conținând recomandări despre politicile locale privind veniturile și practicile legate de gestiunea financiară.

La rândul lor, comunitățile pilot au participat în mod activ la proiectul LFB, au prezentat observații cu privire la proiectul versiunii setului de instrumente LFB adaptat, au ajutat experții să pună în aplicare chestionarul LFB, oferindu-le informațiile solicitate (documente ale comunității, date etc.).

CALM, organizația gazdă, a anunțat comunitățile pilot participante în scris cu privire la momentul efectiv de începere a activității de teren în martie și aprilie. Autoritățile de guvernare locală au fost anunțate în legătură cu vizitele programate ale experților LFB. Lista documentelor necesare pentru Benchmarking-ul finanțelor locale a fost comunicată dinainte autorităților de guvernare locală. În domeniul stabilirii bugetului, al execuției bugetare și al impozitării locale, au fost solicitate procesele-verbale ale comisiei locale și ale reuniunilor consiliului local. În plus, au fost colectate norme privind procedurile de bugetare, norme de contabilitate, documente bugetare, norme privind impozitele locale, rapoarte privind îndeplinirea serviciilor, baze de date, rapoarte de audit, coduri de conduită, norme privind achizițiile publice, norme privind conflictul de interese, regulamente de funcționare locale, scheme organizaționale, informații privind personalul primăriilor, statistici privind sistemele informatice ale primăriilor. S-au adunat informații suplimentare de pe site-uri web ale primăriilor și statistici fiscale ale autorităților de guvernare locală.

Conform rezultatelor sondajului LFB, cele mai mari punctaje au fost acordate pentru următoarele secțiuni privind resursele financiare locale și gestionarea financiară: finanțarea din bugetul capital (punctajul mediu al orașelor și comunităților: 6,7), metode de bugetare (6,6) și proceduri de bugetare (6,5). Cele mai mici punctaje, acolo unde se mai pot aduce îmbunătățiri, sunt următoarele: administrarea patrimoniului local (5,4), proiectarea politicii fiscale locale (5,4), dezvoltarea capacității personalului local (4,0). Există diferențe vizibile între comunitățile pilot: comunitatea pilot cu cele mai bune performanțe a înregistrat un punctaj total mediu de 7,0, în timp ce punctajul cel mai mic a fost de 4,7.

Orașele înregistrează, de regulă, performanțe mai bune decât satele în proiectarea strategiei fiscale, procedurile de bugetare, transparența și implicarea publicului larg. Satele au înregistrat un punctaj mai mare în colaborare cu alte comunități și au stabilit regulamente cu privire la societățile comunitare.

Pe baza celor zece rapoarte ale comunităților, au fost formulate *lecții de politică generală* pentru CALM și pentru memorandumul de finanțare. Aceste propuneri se bazează pe dovezile colectate în timpul acțiunii de testare și sunt axate pe domeniile în care orașele și satele au înregistrat punctaje mai mici. În orașe, se impune realizarea de schimbări sistemice, în principal în următoarele domenii:

1. *administrare fiscală*: autoritățile de guvernare locală nu au instituit proceduri privind gestionarea plângerilor, iar în timpul colectării impozitelor, contribuabilii nu sunt identificați corespunzător și tendințele ratelor de colectare nu sunt analizate;
2. *administrarea patrimoniului local*: practicile privind administrarea patrimoniului și relațiile contractuale dintre comunitatea-client și întreprinderea municipală contractată sunt importante;
3. *formare comunitară și dezvoltarea capacității*: ar trebui să se asigure formarea diversificată a personalului local în acele domenii în care acest lucru este cel mai necesar (juridic, financiar, organizațional), iar în pregătirea bugetului este necesară dezvoltarea capacității tehnice.

În comunitățile sătești, domeniile ce necesită îmbunătățire (cu cele mai mici punctaje) sunt următoarele:

1. *administrarea veniturilor*;
2. *administrarea patrimoniului local*;

3. *bugetare publică*: proiectele de buget ar trebui să fie publicate, inclusiv toate datele istorice și fișele analitice, ar trebui să se colecteze în mod activ informații din partea cetățenilor, bugetele aprobate și rapoartele de buget trebuie să fie publicate pe diferite canale, ar trebui ca bugetele multianuale să identifice obiectivele bugetare și consecințele lor fiscale;
4. *alte aspecte diverse*: tehnologia informației ar trebui să fie utilizată într-un mod mai cuprinzător, este necesară cooperarea între comunități, iar bugetele locale par să fie modificate prea des.

ÎNCHEIEREA PROIECTULUI LFB

Rapoartele privind comunitățile pilot și unele lecții generale privind viitoarele schimbări de politică au fost prezentate în cadrul dezbaterilor de final organizate sub forma unei mese rotunde. Comunitățile pilot participante au acceptat constatările și recomandările formulate de către echipa locală de experți.

Lecțiile de politică nu au fost legate direct de rezultatele LFB, ceea ce a dus la o dezbateră cu privire la modul în care Benchmarking-ul poate susține CALM în viitor. S-a confirmat faptul că acest sondaj LFB poate susține în mare parte autoritățile administrației publice locale participante, mai degrabă decât modificările legislative. Cu toate acestea, versiunea revizuită a lecțiilor de politică a identificat domenii cheie de intervenție.

S-a discutat cu CALM, în calitate de organizație gazdă, pentru ca rezultatele pilot ale LFB să fie publicate. Proiectul LFB va oferi sprijin în dezvoltarea aplicației web pentru prezentarea rezultatelor proiectului.

Nu s-au făcut planuri specifice cu privire la modul în care Benchmarking-ul poate fi promovat mai departe și continuat. Asociația autorităților administrației publice locale părea să fie mai interesată de elaborarea bazei de date a taxelor locale și a indicatorilor fiscali.

Anexa 1. Lecții de politică în urma sondajului privind Benchmarking-ul finanțelor locale

Sondajul LFB are drept scop, în principal, susținerea comparației resurselor financiare și a practicilor de gestionare financiară ale autorităților administrației publice locale. Însă, atunci când în unele domenii, toate comunitățile evaluate înregistrează un punctaj mic, acest fapt indică existența unor probleme sistemice în domeniile respective. Mai jos prezentăm pe scurt cele mai problematice domenii ale aplicării Benchmarking-ului finanțelor locale din Moldova. Abordarea acestora ar putea presupune acțiuni coordonate în vederea aducerii de modificări de ordin juridic și legislativ, dezvoltarea capacităților sau poate este nevoie doar de mai multe fonduri.

Deoarece problemele din orașe și sate sunt destul de diferite, acestea vor fi discutate separat. Cele mai problematice elemente din setul de instrumente LFB sunt grupate, acestea nefiind așadar clasificate în scopul prezentei sinteze. Domeniile care lipsesc din Benchmarking-ul finanțelor locale, care au primit zero puncte, nu sunt incluse în această sinteză. Se va face trimitere la elementele specifice ale celor două seturi de recomandări privind finanțele locale.

Orașe: schimbări sistemice necesare cu privire la

- **administrarea fiscală**
- **administrarea patrimoniului local**
- **formarea și dezvoltarea capacităților la nivelul comunităților**

Două elemente au înregistrat un punctaj scăzut la secțiunea de *administrare fiscală*: autoritățile de guvernare locală nu au instituit proceduri privind gestionarea plângerilor [Resurse financiare (RF) 5,3], iar în timpul colectării impozitelor, contribuabilii nu sunt identificați corespunzător și tendințele ratelor de colectare nu sunt analizate (RF 4,8). Aceste două aspecte sunt legate de Recomandările privind resursele financiare nr. 23-25. Acestea impun să se permită contribuabililor să verifice corectitudinea facturilor lor fiscale și să se instituie proceduri pentru gestionarea plângerilor și a contestațiilor. Toate aceste aspecte privind administrarea fiscală ar trebui să facă parte din acțiunile regulate de audit fiscal atunci când autoritățile de guvernare locală revizuiesc costurile asociate colectării taxelor și evaluează stimulentele.

S-a acordat un punctaj scăzut și pentru unele aspecte legate de *administrarea patrimoniului autorităților de guvernare locală*. În secțiunea privind administrarea patrimoniului (RF 7,2) și regulile speciale privind execuția bugetară [Gestionare financiară (GF) 4,3], relațiile contractuale dintre comunitatea-client și întreprinderea municipală contractată sunt considerate ca fiind importante. Aceste contracte ar trebui să includă dispoziții privind performanța serviciilor, nivelul și formele de compensare, de preferat pentru o perioadă mai mare.

Al treilea domeniu cu punctaje scăzute implică *formarea și dezvoltarea capacităților personalului din primării*. Autoritățile administrației publice locale ar trebui să ofere o formare diversificată pentru personalul local (RF 3,1) în acele domenii în care este cel mai mult nevoie (juridic, financiar, organizațional, a se vedea recomandările nr. 7). Celălalt domeniu asociat este dezvoltarea capacităților tehnice pentru pregătirea bugetului (GF 2,1). Acest indicator al Benchmarking-ului are la bază recomandările privind procedurile bugetare nr. 46, 57 și 58. Acestea evidențiază importanța unei unități bugetare specializate care să cunoască bugetele tuturor departamentelor care înregistrează cheltuieli și să poată gestiona dezbateri interne privind bugetul. Se impune o expertiză specială pentru discutarea propunerilor de buget cu persoanele responsabile de problemele financiare generale, cum ar fi un buget echilibrat, veniturile și datoriile.

Sate: domeniile ce necesită îmbunătățire includ

- **administrarea veniturilor**
- **administrarea patrimoniului local**
- **stabilirea bugetului public**
- **alte aspecte diverse**

În comunitățile de dimensiuni reduse, sunt mai multe elemente LFB care au înregistrat un punctaj scăzut. Unele dintre aceste aspecte nu pot fi grupate, ceea ce demonstrează că în comunitățile rurale există probleme destul de diverse în ceea ce privește resursele fiscale și gestiunea financiară.

Primul domeniu problematic este *administrarea veniturilor*, asemenea domeniilor ce necesită îmbunătățire în orașe. Nici procedurile privind gestionarea plângerilor (RF 5,3) nu sunt formulate clar aici, iar la colectarea impozitelor lipsește identificarea corectă a contribuabililor și analiza tendințelor ratelor de colectare (RF 4,8).

Dezvoltarea capacităților în cadrul autorităților administrației publice locale a înregistrat un punctaj scăzut în toate comunitățile pilot. Doar indicatorul privind zilele alocate cursurilor de formare pe an pentru angajați (RF 3,1) arată cât de diversificată și de bine organizată este politica de formare la nivelul primăriilor.

Asemenea orașelor, în *administrarea patrimoniului local* au lipsit relațiile regulate pe termen lung cu întreprinderile municipale (RF 7,2) și acordurile transparente (GF 4,3) dintre autoritățile de guvernare locală și cele responsabile de organizarea serviciilor.

Pentru sate, s-a acordat un punctaj scăzut pentru mai multe aspecte privind *stabilirea bugetului public*. Ca și condiție de bază a unui buget integrat corespunzător, proiectele de bugete ar trebui să fie publicate (RF 1,1), inclusiv toate datele contextuale și fișele analitice (GF 2,2). Ar trebui să se colecteze în mod activ informații de la cetățeni (GF 3,2). Bugetele aprobate (GF 1,2) și rapoartele de buget trebuie să fie publicate pe diverse canale (GF 1,3). Bugetele multianuale (doi-patru ani) ar trebui să identifice obiectivele bugetare, consecințele fiscale ale acestora pe termen lung și costurile aferente priorităților din bugetul aprobat (a se vedea Recomandarea nr. 45).

Ultimul grup cu punctaje scăzute cuprinde diverse aspecte legate de resursele financiare și gestionarea financiară. Autoritățile de guvernare locală ar trebui să folosească într-un mod mai cuprinzător *tehnologia informației* (RF 2,1). Aceasta ar trebui să susțină luarea deciziilor de către conducere, prin combinarea diverselor baze de date locale și a sistemelor informaționale atât pe orizontală, cât și pe verticală (Recomandarea nr. 6). *Cooperarea inter-municipală* (FM 3,3) atât cu autoritățile de guvernare locală învecinate, cât și cu partenerii din cadrul ierarhiei administrative a obținut un punctaj scăzut. Bugetele autorităților administrației publice locale par să fie *modificate prea frecvent* (GF 4,2).

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, 28 of which are members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

www.coe.int

The European Union is a unique economic and political partnership between 28 democratic European countries. Its aims are peace, prosperity and freedom for its 500 million citizens – in a fairer, safer world. To make things happen, EU countries set up bodies to run the EU and adopt its legislation. The main ones are the European Parliament (representing the people of Europe), the Council of the European Union (representing national governments) and the European Commission (representing the common EU interest).

<http://europa.eu>

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe