



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md,
www.calm.md

Nr. 67 din 08 septembrie 2021

Președintelui Republicii Moldova
Dnei Maia SANDU,
Prim ministrului Republicii Moldova,
Dnei Natalia GAVRILIȚA
Ministerului Finanțelor
Dlui Dumitru BUDIANSCHI
Copie:
- Cancelaria de Stat
- Tuturor APL de nivelul I și II

ADRESARE

în legătură cu intenția Ministerului Finanțelor de a reduce transferurile cu destinație generală și lipsa oricăror intenții de a întreprinde măsuri de consolidare a autonomiei financiare locale, contrar angajamentelor guvernamentale și internaționale

Stimată Dna Președinte,

Stimată Doamna Prim ministru,

Stimate Dle Ministru,

În legătură cu circulara Ministerului Finanțelor către autoritățile locale nr. 06/2-07-18 din 23.08.2021, prin care, într-un mod abuziv, unilateral, nejustificat și pur și simplu NEDREPT în raport cu realitățile existente din teritoriu, se impune reducerea drastică a transferurilor cu destinație generală de la bugetul de stat către bugetele locale, CALM își exprimă îngrijorarea, nedumerirea și indignarea, semnalând asupra unei stări de dezamăgire profundă și creștere a tensiunii în rândul autorităților locale față de astfel de acte/abordări.

Mai mult ca atât, prin astfel de acțiuni unilaterale și neconsultate în prealabil, este discreditat însuși Guvernul actual și efortul său de a convinge populația și partenerii de dezvoltare în adevărata sa reală pentru descentralizare și reforme, fiind încălcate chiar programul de guvernare aprobat și recente angajamente luate față de Consiliul Europei, Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei odată cu semnarea Foii de Parcurs (aprilie 2021). Vorbind simplu se creează impresia: „spunem și promitem una, dar facem...ca de obicei... cu totul invers”. În loc să se vină cu măsuri de consolidare/creștere a autonomiei locale, se vine cu abordări vechi, depășite și formaliste, prin care se reduce capacitatea APL de a face față problemelor și se neglijează total interesele colectivităților locale.

În special, analizând circulara respectivă a Ministerului Finanțelor prin care sunt afectate esențial transferurile cu destinație generală către bugetele locale menționăm următoarele:

1. Regretăm abordarea superficială și exclusiv formalistă a acestui subiect din partea Ministerului Finanțelor. Constatăm, o neglijare totală a contextului situației actuale în care au ajuns bugetele locale și neluării în considerație a tuturor aspectelor ce au generat această problemă, inclusiv a acțiunilor care urmau să fie realizate de către Ministerul Finanțelor/guverne pe parcursul ultimilor ani, pentru a nu admite astfel de situații și pentru a asigura APL cu suficiente surse financiare. Astfel, amintim ca urmare a unor politici și acte normative adoptate în ultimii 3 ani de către guvernările precedente, în sistemul finanțelor locale s-a creat un dezechilibru MAJOR și total NECONSTITUȚIONAL (ca normă și ca spirit), între competențele transferate, de regulă în mod unilateral către APL și resursele financiare care urmau să fie transferate, dar care așa și nu au fost transferate. În acest sens, menționăm adoptarea legii nr. 270/2018, creșterea disproporțională în raport cu veniturile bugetelor locale a salariilor în sferele ce intră în competența APL (de ex, cultură), refuzul de a mai finanța instituțiile sociale de la nivel local etc. Toate acestea, fără a acorda sursă de finanțare sau acoperire parțială și doar temporară doar unor decalaje. În rezultat, majoritatea APL au fost nevoite ca să salveze situația, din puținul pe care-l au să-și reducă programele de dezvoltare, iar cetățenii nu au primit volumul și calitatea serviciilor necesare.

În general, Ministerul Finanțelor și Guvernul în toată această situație s-a comportat în raport cu APL drept un jefuitor: total arogant, abuziv, unilateral și călcând în picioare toate normele/angajamentele ce vizează autonomia locală, descentralizarea etc... Cu regret, constatăm că și actuala conducere a Ministerului Finanțelor continuă abordările respective.

2. Prin circulara nr. 06/2-07-18 din 23.08.2021, Ministerul Finanțelor, urmărește finalizarea legalizării unei operațiuni ILEGALE și NECONSTITUȚIONALE!

Această operațiune a început de mai înainte, odată cu transferarea unor competențe neacoperite financiar, apoi, în anul 2015, când pe umerii APL a fost pusă responsabilitatea pentru finanțarea instituțiilor sociale (majoritatea din care erau instituite la inițiativa APC), pentru ca apogeul să fie atins în anul 2018 prin adoptarea noii legi privind salarizarea nr. 270/2018 și care a impus APL cheltuieli total disproporționale ...fără ca Guvernul să acorde acoperire financiară corespunzătoare.

În mod normal și legal, conform Constituției, Cartei Europene a Autonomiei Locale și legilor în vigoare, orice transfer de competențe către APL, urmează în mod OBLIGATORIU să fie însoțit de resurse financiare ADECVATE și în volum CORESPUNZĂTOR. De fapt, în rezultatul acestei operațiuni de spălătorie, au fost păcălite autoritățile publice locale, partenerii de dezvoltare și opinia publică. Deoarece, APL locale așa și nu au fost asigurate cu resurse suficiente, iar după doi ani de compensare a pierderilor bugetelor locale, acum Ministerul Finanțelor vine cu această circulară, prin care NU mai compensează nimic și reduce suma transferurilor generale. Astfel, operațiunea de legalizare și schema s-a finalizat cu succes pentru autori, dar cu o mare problemă pentru colectivitățile locale.

3. Cu o mână dăm și cu două luăm? APL-urile s-au pomenit că transferurile cu destinație generală pentru anul 2022 se vor micșora, în sumă totală de 307,7 mln lei

La finele anului 2019 au fost aprobate modificări la Legea Finanțelor Publice Locale, (conform inițiativei legislative nr.214). Atunci se declara că această inițiativă are ca scop fortificarea autonomiei financiare a autorităților publice locale prin majorarea veniturilor disponibile ale acestora. Astfel, proiectul inițial și integral, elaborat la inițiativa și cu suportul CALM, prevedea stabilirea a două cote a defalcărilor din impozitul pe venit al persoanelor fizice, în mărime de 100% pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția municipiilor-reședință de raion, și în mărime de 50% – pentru bugetele municipiilor-reședință de raion și pentru cele ale mun. Chișinău și Bălți. Totodată, se propunea atribuirea a 50% din veniturile colectate din impozitul pe venit al persoanelor juridice în calitate de defalcări pentru bugetele locale, dintre care 25% să rămână în bugetul autorității publice locale de nivelul 1 și al bugetului mun. Chișinău și Bălți, iar altele 25% să constituie sursă de formare a fondului de echilibrare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

Astfel autorii propuneau ca **transferurile cu destinație generală** să fie efectuate din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, care se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări la bugetele unităților administrative-teritoriale și 25% din impozitul pe veniturile persoanelor juridice, pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă.

Însă, după ce a fost primit avizul Guvernului la acest proiect, a fost luată decizia ca cota contribuției din contul impozitului pe veniturile persoanelor juridice, la formarea fondului să nu constituie 25% ci 10%. Doar că această prevedere nu s-a regăsit în art.11 din Legea 397/2003 ci în fiecare an în art. 4 al Legii bugetului (an 2020 și 2021).

În rezultat, acum APL-urile s-au pomenit că transferurile cu destinație generală pentru anul 2022 se vor micșora, în sumă totală de 307,7 mln lei.

Totodată, dacă anterior, pierderile bugetelor locale pentru anii 2019-2021 erau acoperite prin transferuri compensatorii pentru APL. Atunci, Ministerul Finanțelor actual, elimină orice mențiuni despre compensare și menționează prin circulara respectivă că „...de competența APL tine acoperirea integrală din contul bugetelor locale a costurilor generate de implementarea Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar aferente domeniilor proprii de activitate a acestora...”

4. Prin această circulară/abordare, deja tradițional, sunt încălcate flagrant toate prevederile exprese și mai ales spiritul actelor normative naționale și internaționale cu forță juridică superioară în vigoare din domeniul descentralizării și APL: art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art.4, 6, 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 și art. 3 din Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006; Legea administrației publice locale, art. 3, 6, 7, 9 și 81. Astfel de abordări fiind o normă din partea tuturor guvernărilor, care așa și nu s-au pătruns de esența și spiritul principiilor constituționale a autonomiei locale. În special, aceste acte normative fundamentale prevăd:

- APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.

- resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege.
- autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin. Iar, procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.
- subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

Care din toate aceste NORME legale au fost respectate la emiterea acestei circulare și luării deciziei de a NU compensa pierderile bugetelor locale? Care este statutul acestei circulare? Este ea mai presus de lege și norme internaționale?

5. Prin Circulara dată, dar în special prin astfel de abordări, Ministerul Finanțelor continuă deliberat încălcarea următoarelor principii constituționale ale autonomiei locale:

- *principiul corespunderii resurselor cu competențele* - corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sânt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora. În cazul dat temporar resursele APL nu corespund competențelor, inclusiv celor delegate;
- *principiul solidarității financiare* - susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă. Asemenea unități administrativ-teritoriale vor avea cel mai mult de suferit, în cazul blocării transferurilor respective;
- *principiul dialogului instituțional* - informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sânt legate de procesul descentralizării administrative. Ministerul Finanțelor în mod unilateral și abuziv, inclusiv fără careva consultări, a intervenit în domeniul APL, deși nu era în drept să-o facă;

6. Prin impunerea reducerii transferurilor generale la bugetele locale, Circulara respectivă contravine esențial angajamentelor asumate de către actuala Guvernare față de APL și direct Programului Guvernamental "Vremuri bune". În special contravine următoarelor prevederi:

"..... vom crește autonomia și capacitățile autorităților locale pentru apropierea administrației publice de oameni și de nevoile lor...."

"...Negocierea distribuției alocațiilor către autoritățile locale în format participativ larg cu dezbateri premergătoare etapelor politice din cadrul legislativului, pentru ca factorii politici să țină cont de necesitățile cetățeanului la nivel local;..."

"..Implicarea reală și efectivă a autorităților publice locale în procesul decizional. Edificarea unui dialog direct, sistematic, instituționalizat, efectiv și real, între Guvern și administrațiile publice locale (APL);..."

”.....Creșterea independenței financiare a administrației publice de nivelul I, inclusiv prin păstrarea în bugetul local a unei părți din impozitul din activitatea de întreprinzător a persoanelor juridice, defalcarea în bugetul local a 100% din taxa pentru folosirea drumurilor de autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova și asigurarea înregistrării și evaluării bunurilor imobile din toate comunitățile locale din Republica Moldova:...”

”...Asigurarea unui dialog veritabil cu autoritățile publice locale pentru susținerea dezvoltării localităților și implementarea reală a politicilor anunțate în beneficiul fiecărui cetățean...”

7. Atragem atenția asupra faptului că, cu regret, pe parcursul ultimilor ani, Ministerul Finanțelor dintr-un lider și promotor al reformelor din domeniul descentralizării, s-a transformat într-un agent principal al blocării tuturor reformelor și chiar o sursă care generează acțiuni anti-autonomie locală, tensiune, indignare și stare de protest în cadrul APL.

Este suficient de amintit, încercarea similară a Ministerului Finanțelor din 2016 de a reduce transferurile generale la bugetele locale; promovarea de către Ministerul Finanțelor sub presiunea cercurilor obscure și în detrimentul colectivităților locale a plafonării taxelor locale; adoptarea unor politici salariale total distorsionate din contul bugetelor locale și fără a acorda acoperire financiară corespunzătoare; transferarea integrală pe umerii APL a obligațiilor financiare privind instituțiile din sectorul social, fără a întreprinde măsuri de consolidare a bazei fiscale etc. Chiar mai mult - acțiunile actuale ale ministerului reprezintă un regres și o contra reformă, fiind îndreptate spre limitarea autonomiei locale și împotriva descentralizării financiare.

8. Una din cauzele situației date, reprezintă lipsa unei culturi și mecanism de consultare și dialog permanent între Ministerul Finanțelor/funcționarii săi și reprezentanții APL.

În afară de faptul că la elaborarea și adoptarea circularei nr. 06/2-07-18 din 23.08.2021, au fost încălcate toate prevederile legale naționale și internaționale exprese privind obligativitatea consultării CALM/APL, acțiunile respective ale Ministerului Finanțelor contravin cu actualul Program de Guvernare și promisiunile electorale a actualei guvernări, privind importanța stabilirii unui dialog instituționalizat real și eficient cu APL/CALM. Este absolut neexplicabil de ce acest document și măsurile care afectează direct bugetele locale, NU au fost discutate în prealabil cu reprezentanții legitimi ai APL/CALM? Astfel de abordări din partea conducerii anterioare a ministerului au adus prejudicii mari relațiilor cu APL, generând conflicte și proteste. Cu regret, actualul minister continua această practică, iar emiterea acestei circulare fără a o consulta în prealabil cu CALM, reprezintă o dovada evidentă.

CALM întotdeauna a fost și rămâne în continuare deschis unei cooperări constructive, sincere și efective cu Guvernul și alte instituții ale statului, fiind conștienți de necesitatea de a pune umărul la soluționarea problemelor cu care se confruntă comunitățile locale și țara în întregime. Însă, cu condiția că o astfel de comunicare este reală, sinceră și bazată pe respect reciproc, fiind orientată spre rezultate concrete în beneficiul general al comunităților și Republicii Moldova. Totodată, restanțele și problemele extrem de grave cu care se confruntă procesul de descentralizare și sistemul finanțelor publice locale

necesită să fie discutate și soluționate în regim de urgență pentru a evita blocajul total în finanțarea instituțiilor publice de la nivel local, nemulțumirea APL și a cetățenilor. Expirarea fondului de compensare, fără a fi urmat de măsuri corespunzătoare de descentralizare financiară; blocarea procesului de descentralizare financiară, punerea pe umerii APL a diferitor tipuri de facilități acordate de către administrația centrală din contul bugetelor locale și fără a le compensa, lipsa finanțării instituțiilor sociale și impunerea APL de a le sista activitatea, imperfecțiunea sistemului de achiziții publice etc., sunt doar unele din probleme nesoluționate și cu un potențial de explozie socială, care necesită în regim de urgență abordări adecvate.

Prin urmare, în baza celor menționate mai sus, CALM solicită:

1. Suspendarea aplicării Circularei Ministerului Finanțelor nr. 06/2-07-18 din 23.08.2021 în partea ce se referă la diminuarea transferurilor generale de la bugetul de stat către bugetele locale, până la identificarea unor soluții în colaborare cu CALM.
2. Revizuirea urgentă a Circularei Ministerului Finanțelor nr. 06/2-07-18 din 23.08.2021 și restabilirea transferurilor în volum deplin, până la realizarea măsurilor adecvate și asumate de Guvernare de domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale.
3. Corelarea Circularei Ministerului Finanțelor nr. 06/2-07-18 din 23.08.2021 cu Programul de Guvernare "Vremuri Bune" la capitolul autonomie locală și politica fiscală și vamală pentru anul 2022, prin includerea expresă a unor măsuri
4. Aprobarea modificărilor la Legea 397/2003 art. 11 în următoarea redacție:
"Transferurile cu destinație generală se efectuează din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, care se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice, nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale, cel puțin 10 % din impozitul pe veniturile persoanelor juridice, pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă, precum și din alte venituri de stat."
5. În conformitate cu prevederile legale, crearea în regim de urgență a unui grup de lucru cu participarea reprezentanților Ministerului Finanțelor, Cancelariei de Stat și CALM, în cadrul căruia să fie discutate și soluționate problemele menționate în prezenta adresare.



Cu respect,
Tatiana BADAN,
Președintele CALM