



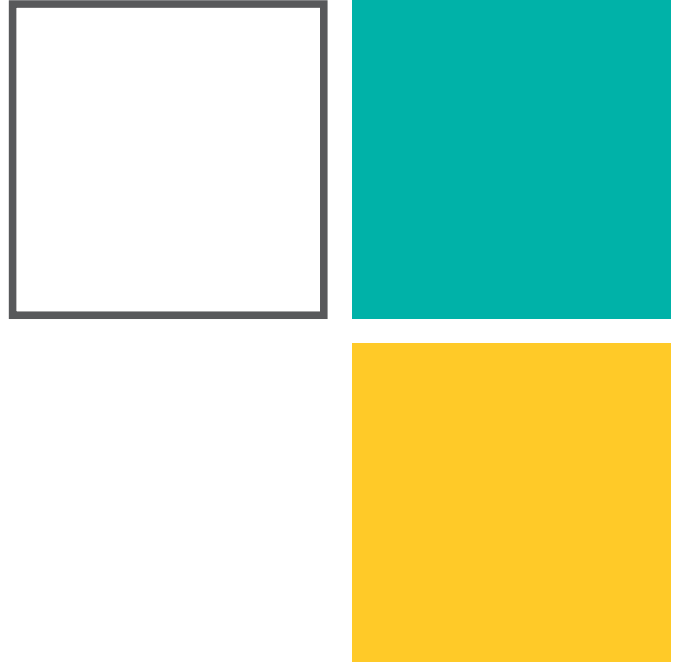
Network of Associations  
of Local Authorities  
of South-East Europe

# R A P O R T 2016

Indicatori privind descentralizarea fiscală pentru  
**Europa de sud-est:**  
**2006-2014**







# Indicatori privind descentralizarea fiscală pentru Europa de sud-est:

---

**2006-2014**

A cincea ediție  
Martie 2016



CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352:336.14(4-12)"2006/14"(047)

FISCAL decentralization indicators for South-East Europe : report  
: 2006-2014 / [authors Levitas Anthony ... [и др.]. - Скопје :  
Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe -  
NALAS, 2016. - 130 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4680-06-2

1. Levitas, Anthony [автор]

а) Локална самоуправа - Фискална децентрализација - Југоисточна  
Европа - 2006-2014 - Извештаи

COBISS.MK-ID 100890890

# CUPRINS

Cuprins grafice.....	3
Rezumatul raportului:.....	7
Introducere.....	11
<b>I. Date, termeni și metodologie.....</b>	<b>13</b>
<b>II. Imagine de ansamblu asupra Autorităților Locale din Europa de Sud Est.....</b>	<b>15</b>
Numărul și tipurile de autorități sub-suverane.....	15
Populația medie a Autorităților Municipale.....	17
Dinamica Produsului Intern Brut.....	18
<b>III. Indicatori de bază ai descentralizării fiscale.....</b>	<b>20</b>
Veniturile autorităților locale din Europa de Sud Est.....	22
Autonomia fiscală locală și structura de bază a veniturilor locale.....	28
Structura veniturilor proprii și impozitul pe proprietate.....	32
Structura cheltuielilor și cheltuieli pentru investiții.....	36
Împrumuturile autorităților locale.....	40
<b>IV. Tendința egalității de gen în descentralizarea fiscală.....</b>	<b>43</b>
Indicatorii pentru bugetarea sensibilă la gen în SEE.....	43
Constatări și recomandări.....	45
<b>V. Analizele descentralizării fiscale de țară Tendințe și evoluții.....</b>	<b>47</b>
Albania.....	48
Bosnia și Herțegovina - Federația Bosnia și Herțegovina.....	54
Bosnia și Herțegovina – Republica Srpska.....	60
Bulgaria.....	66
Croatia.....	72
Kosovo.....	78
Macedonia.....	84
Moldova.....	92
Muntenegru.....	98
România.....	106
Serbia.....	114
Slovenia.....	122
Turcia.....	128

## Această publicație este un efort de colaborare al Grupului de lucru NALAS privind descentralizarea fiscală (GL DF)

### Editor:

Rețeaua Asociațiilor Autorităților Locale din Europa de Sud-Est (NALAS)

### Autori:

**Levitas Anthony**, Expert internațional în relații fiscale interguvernamentale și: **Alkan Adil** - reprezentant al Uniunii Municipalităților din Marmara, **Coku Iva** - reprezentant al Asociației Municipiilor din Albania, **Comșa Radu** - reprezentant al Asociației Comunelor din România, **Coric Dijana** - reprezentant al Asociației Orașelor și Municipalităților din Republica Srpska, **Djukic Zana** - reprezentant al Uniunii Municipiilor din Muntenegru, **Elezi Shiret** - reprezentant al Asociației Unităților Autorităților Locale din Republica Macedonia, **Furdui Carolina** - reprezentant al Congresului Autorităților Locale din Moldova, **Kabil Mustafa** - reprezentant al Uniunii Municipalităților din Marmara, **Kovacevic Dzenita** - reprezentant al Asociației Municipalităților și Orașelor din Federația Bosnia și Herzegovina, **Milunovic Vilma** - reprezentant al Asociației Orașelor și Municipalităților din Slovenia, **Naic Dunja** - reprezentant al Conferinței Permanente a Orașelor și Municipiilor din Serbia, **Runtic Dario** - reprezentant al the Asociației Orașelor din Republica Croația, **Sadikaj Osman** - reprezentant al Asociației Municipiilor din Kosovo, **Savov Emil** - reprezentant al Asociației Naționale a Municipiilor din Republica Bulgaria, **Stafa Elton** - reprezentant al Asociației Comunelor din Albania și **Qesku Arben** - reprezentant al Asociației Comunelor din Albania.

Secțiunea „Integrarea de gen în descentralizarea fiscală” a fost analizată de către Maleska Sacmarovska Neda, expert privind Bugetarea bazată pe gen, pe baza datelor colectate de către membrii GL FD NALAS și Fabris Vesna, reprezentând Asociația Municipalităților din Republica Croația, Misovic Branislav, reprezentând Asociația Orașelor și Municipalităților din Republica Srpska și Luncașu Irina, reprezentând Congresul Autorităților Locale din Moldova.

### Editor coordonator:

Ilijeva – Acevska Natasha, Ofițer de program NALAS

### Cu sprijinul:

Zajazi Kelmend, Director Executiv NALAS

Secretariatul NALAS

Asistenții NALAS din fiecare asociație membră

Proiectul GIZ „Întărirea instituțională a NALAS”

Proiectul UN Women „Promovarea politicilor de gen în Europa de Sud-Est și Republica Moldova, faza a II”,

Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare

### Design:

Brigada Design, Skopje

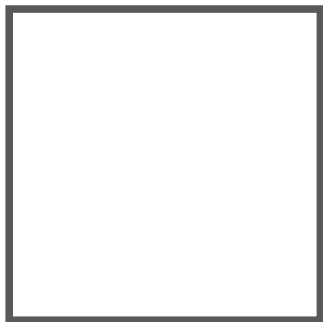
# CUPRINS GRAFICE:

<b> Tabelul 1:</b> Numere și tipuri de autorități sub-suverane.....	15
<b> Tabelul 2:</b> Funcțiile din sectorul social al autorităților locale.....	21
<b> Figura 1:</b> Fluxurile financiare ale sistemului de egalizare din România.....	107
<b> Graficul 1.</b> Populația medie a primului nivel al autorităților locale.....	17
<b> Graficul 2.</b> Procentajul populației care locuiește în orașe capitale.....	18
<b> Graficul 3.</b> PIB Per Capita în 2006 și 2014 și creșterea PIB-ului 2006-14*.....	19
<b> Graficul 4.</b> Creșterea PIB în timpul crizei din 2008-9, între 2009 și 2013 și în 2014.....	19
<b> Graficul 5.</b> Venituri generale și locale ca procentaj din PIB în 2014.....	22
<b> Graficul 6.</b> Veniturile locale ca pondere din totalul veniturilor publice și al PIB-ului (2014).....	23
<b> Graficul 7.</b> Mărimea sectorului public și gradul de descentralizare, măsurat prin transferul funcțiilor din sectorul social.....	24
<b> Graficul 8.</b> Veniturile administrației locale ca pondere din PIB în 2006, 2009, 2014.....	26
<b> Graficul 9.</b> Veniturile publice și ale autorităților locale consolidate (EUR per Capita-2014).....	27
<b> Graficul 10.</b> Structura venituri locale în 2006.....	28
<b> Graficul 11.</b> Structura venituri locale în 2014.....	28
<b> Graficul 12.</b> Structura veniturilor administrației locale în 2006.....	29
<b> Graficul 13.</b> Structura veniturilor administrației locale în 2014.....	29
<b> Graficul 14.</b> Creșterea / declinul veniturilor administrației locale între 2013 și 2014.....	31
<b> Graficul 15.</b> Structura veniturilor proprii obținute în 2006.....	32
<b> Graficul 16.</b> Structura veniturilor proprii obținute în 2014.....	32
<b> Graficul 17.</b> Creștere absolută a veniturilor proprii 2006-2014.....	33
<b> Graficul 18.</b> Randamentul pe cap de locuitor în EUR pentru 2014.....	33
<b> Graficul 19.</b> Impozitul pe proprietate ca % din PIB și total venituri locale în 2006.....	35
<b> Graficul 20.</b> Impozitul pe proprietate ca % din PIB și total venituri locale în 2014.....	35
<b> Graficul 21.</b> Structura cheltuielilor publice locale în 2014.....	36
<b> Graficul 22.</b> Investițiile administrației locale în 2006, 2009, 2014 (EUR pe cap de locuitor).....	37
<b> Graficul 23.</b> Totalul investițiilor publice pe nivel de guvernare ca pondere din PIB (media 2006-2014).....	38
<b> Graficul 24.</b> Cheltuielile de investiții în milioane de euro 2014.....	39
<b> Graficul 25.</b> Datoria publică și deficitele bugetare pentru regiunea SEE în 2014.....	40
<b> Graficul 26.</b> Nivelul datoriei publice pe niveluri de guvernare ca pondere din PIB.....	41
<b> Graficul 27.</b> Creșterea datoriei publice locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	42
<b> Graficul 28.</b> Existența unei legi despre egalitatea de gen/ oportunități egale.....	44
<b> Graficul 29.</b> Existența politicilor de bugetare sensibile la gen la nivel local sau central.....	44
<b> Graficul 30.</b> Circulara bugetară (centrală / locală) include prevederi legate de gen.....	45
<b> Graficul 31.</b> Incorporarea analizei bugetării sensibile la gen—BSG ca un pas esențial în identificarea impactului politicilor naționale și locale.....	45

<b>Graficul 32. Albania:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	50
<b>Graficul 33. Albania:</b> Fluctuațiile veniturilor guvernului central și ale autorităților locale 2006-2014.....	50
<b>Graficul 34. Albania:</b> Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014.....	51
<b>Graficul 35. Albania:</b> Structura veniturilor în Albania 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	52
<b>Graficul 36. Albania:</b> Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014.....	52
<b>Graficul 37. Albania:</b> Investiții, salarii, și impozitul pe proprietate ca pondere din PIB 2006-2014.....	53
<b>Graficul 38. FBiH (a BiH):</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	56
<b>Graficul 39. FBiH (a BiH):</b> Fluctuațiile anuale ale veniturilor guvernului central și ale autorităților locale 2006-2014.....	56
<b>Graficul 40. FBiH (a BiH):</b> Structura veniturilor autorităților publice locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	57
<b>Graficul 41. FBiH (a BiH):</b> Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014.....	58
<b>Graficul 42. FBH (a BiH):</b> Salariile din administrația publică locală, investiții, impozit pe proprietate ca % din PIB 2006-2014.....	59
<b>Graficul 43. Republik of Srpska (a BiH):</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	62
<b>Graficul 44. Republik of Srpska (a BiH):</b> Fluctuațiile anuale ale veniturilor guvernului central și ale autorităților locale 2006-2014.....	62
<b>Graficul 45. Republik of Srpska (a BiH):</b> Structura veniturilor publice locale 2006-2014.....	63
<b>Graficul 46. Republik of Srpska (a BiH):</b> Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014.....	64
<b>Graficul 47. Republik of Srpska (a BiH):</b> Investițiile, salariile și impozitul pe proprietate ca pondere din PIB 2006-2014.....	65
<b>Graficul 48. Bulgaria:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	69
<b>Graficul 49. Bulgaria:</b> Fluctuațiile anuale ale veniturilor guvernului central și ale autorităților locale.....	70
<b>Graficul 50. Bulgaria:</b> Structura veniturilor publice locale 2006-2014.....	70
<b>Graficul 51. Bulgaria:</b> Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca % din PIB 2006-2014.....	71
<b>Graficul 52. Bulgaria:</b> Salariile autorităților locale, investițiile, impozitele pe proprietate și datoriile restante ca % din PIB 2006-2014.....	71
<b>Graficul 53. Croația:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	74
<b>Graficul 54. Croația:</b> Fluctuațiile veniturilor guvernului central și ale autorităților locale.....	74
<b>Graficul 55. Croația:</b> Structura veniturilor publice locale 2006-2014.....	75
<b>Graficul 56. Croația:</b> Veniturile administrației locale, EUR pe cap de locuitor, 2006-2014.....	75
<b>Graficul 57. Croația:</b> Structura cheltuielilor publice locale 2006-2014.....	76
<b>Graficul 58. Croația:</b> Salariile autorităților locale, investițiile, impozitele pe proprietate și datoriile restante ca % din PIB 2006-2014.....	76
<b>Graficul 59. Croația:</b> Ponderea investițiilor publice pe nivel de autoritate și ca % din PIB 2006-2014.....	77
<b>Graficul 60. Kosovo:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	80
<b>Graficul 61. Kosovo:</b> Fluctuații în veniturile guvernului general și ale autorităților locale.....	80
<b>Graficul 62. Kosovo:</b> Structura veniturilor 2009-2014.....	81
<b>Graficul 63. Kosovo:</b> Structura veniturilor proprii 2009-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	82
<b>Graficul 64. Kosovo:</b> Structura cheltuielilor în 2008-2014 EUR.....	82
<b>Graficul 65. Kosovo:</b> Investiții, salarii și impozitul pe proprietate, ca pondere din PIB 2006-2014.....	83
<b>Graficul 66. Macedonia:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	87
<b>Graficul 67. Macedonia:</b> Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014.....	88
<b>Graficul 68. Macedonia:</b> Structura veniturilor proprii 2006-2014 (milioane euro).....	88



<b>Graficul 69. Macedonia:</b> Structura cheltuielilor în 2006-2014.....	89
<b>Graficul 70. Macedonia:</b> Investiții, salarii și impozitul pe proprietate ca pondere din PIB 2006-2014.....	90
<b>Graficul 71. Macedonia:</b> Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca pondere din PIB 2006-2014.....	91
<b>Graficul 72. Moldova:</b> venituri ale autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	94
<b>Graficul 73. Moldova:</b> Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014.....	95
<b>Graficul 74. Moldova:</b> Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	96
<b>Graficul 75. Moldova:</b> Structura cheltuielilor autorităților locale în 2006-2014.....	96
<b>Graficul 76. Moldova:</b> Investiții, salarii și impozitul de proprietate ca pondere în PIB 2006-2013.....	97
<b>Graficul 77. Muntenegru:</b> Veniturile autorităților publice locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006 – 2014.....	102
<b>Graficul 78. Muntenegru:</b> Structura veniturilor autorităților locale 2006 – 2014.....	103
<b>Graficul 79. Muntenegru:</b> Structura veniturilor proprii 2006 – 2014.....	103
<b>Graficul 80. Muntenegru:</b> Structura cheltuielilor în 2006–2014 (EUR pe cap de locuitor).....	104
<b>Graficul 81. Muntenegru:</b> investiții, salarii, datorii și impozitul pe proprietate ca pondere în PIB 2006 – 2014.....	104
<b>Graficul 82. Muntenegru:</b> Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca pondere din PIB 2006-2014.....	105
<b>Graficul 83. România:</b> Veniturile administrației locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	110
<b>Graficul 84. România:</b> Structura veniturilor 2006-2014.....	111
<b>Graficul 85. România:</b> Structura veniturilor proprii ale autorităților locale 2006-2014 (milioane euro).....	111
<b>Graficul 86. România:</b> Structura cheltuielilor administrației publice locale în 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	112
<b>Graficul 87. România:</b> Investiții, salarii și impozitul pe proprietate ca pondere în PIB 2006-2014.....	113
<b>Graficul 88. România:</b> Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca pondere din PIB 2006-2014.....	113
<b>Graficul 89. Serbia:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	117
<b>Graficul 90. Serbia:</b> Fluctuații în veniturile guvernului central și ale autorităților locale.....	117
<b>Graficul 91. Serbia:</b> Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014.....	118
<b>Graficul 92. Serbia:</b> Structura veniturilor proprii 2006-2014 (milioane euro).....	119
<b>Graficul 93. Serbia:</b> Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014.....	120
<b>Graficul 94. Serbia:</b> Investiții, salarii și impozitul de proprietate ca pondere din PIB 2006-2014.....	121
<b>Graficul 95. Slovenia:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	124
<b>Graficul 96. Slovenia:</b> Fluctuații în veniturile guvernului central și ale autorităților locale.....	125
<b>Graficul 97. Slovenia:</b> Structura veniturilor administrației locale 2006-2014.....	125
<b>Graficul 98. Slovenia:</b> Structura veniturilor proprii 2006-2014.....	126
<b>Graficul 99. Slovenia:</b> Structura cheltuielilor în perioada 2006-2014.....	126
<b>Graficul 100. Slovenia:</b> Investiții, salarii, impozitul pe proprietate ca pondere în PIB 2006-2012.....	127
<b>Graficul 101. Turcia:</b> Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014.....	130
<b>Graficul 102. Turcia:</b> Structura veniturilor administrației locale 2006-2014.....	131
<b>Graficul 103. Turcia:</b> Structura venituri locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor).....	132
<b>Graficul 104. Turcia:</b> Structura cheltuielilor în perioada 2006-2012.....	132
<b>Graficul 105. Turcia:</b> Investiții, salarii, datorii restante și impozitul pe proprietate ca ponderi din PIB 2006-2014.....	133



# REZUMATUL RAPORTULUI:

**D**e-a lungul ultimilor 20 de ani, eforturile de descentralizare a serviciilor publice către administrațiile locale alese în mod democratic a fost o temă comună în toată Europa de sud-est. Cu toate acestea, progresele au fost inegale și există puține locuri în regiune în care veniturile sau cheltuielile administrației locale se apropie de mediile Uniunii Europene— UE, fie ca procente din PIB sau din veniturilor publice totale.

Deși este întotdeauna dificil de a judeca caracterul adecvării veniturilor publice locale în raport cu nevoile lor de cheltuieli, se pare că, fără îndoială, în multe locuri din regiune municipalitățile sunt subfinanțate, iar guvernele centrale nu le oferă o parte echitabilă din întregul fiscal global.

Subfinanțarea este deosebit de evidentă în Albania și Federația Bosniei și Herțegovinei (BiH), în ciuda faptului că, în ambele, municipalitățile au puține responsabilități din sectorul social. Municipalitățile din Macedonia și Bulgaria, de asemenea, par să primească prea puține resurse, deși aici subfinanțarea serviciilor municipale de bază se împletesc cu subfinanțarea învățământului primar și secundar care, în ambele țări, a fost transferat administrațiilor locale.

România și Kosovo<sup>1</sup> se află la celălalt capăt al spectrului. Aici, guvernele locale plătesc pentru toată școlarizarea pre-universitară, precum și pentru o mare parte a asistenței medicale primare. Dar, veniturile lor sunt mai aproape de media UE, atât în raport cu veniturile publice totale și a PIB-ului. Pe hârtie, situația este similară în Moldova, dar controlul central și regional asupra bugetelor municipale face ca indicatorii să inducă în eroare.

În alte părți din regiune, gradul în care sunt subfinanțate guvernele locale este mai puțin evident. La fel de important, nu avem datele care ne-ar permite să evaluăm cât de mult local se concentrează în câteva jurisdicții bogate, și în orașele capitală, în special. Fără aceste date, este imposibil de a face judecăți rezonabile privind echitatea orizontală a sistemelor interguvernamentale de finanțare din regiune, precum și cu privire la gradul de mascare a disparităților radicale în veniturile la bugete între autorități locale prin indicatori macroeconomici aparent sănătoși sau intensificați de cei săraci.

<sup>1</sup> „Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este în conformitate cu UNSC 1244 și cu Avizul CIJ privind declarația de independență a Kosovo.”

Este totuși clar faptul că, în multe locuri activitatea economică și puterea politică este concentrată în orașele capitale care conțin părți disproporționate ale populației. Concentrația de bogăție și putere în orașele capitale mari face ca în multe locuri problemele importante de redistribuire să nu fie abordate în mod adecvat.

În mod surprinzător, descentralizarea a mers cel mai departe în locurile în care guvernele de nivel superior au probleme de colectare a taxelor și unde sectorul public global este relativ mic. Corelația dintre sectoarele publice mici și descentralizare funcțiilor din sectorul social către administrațiile locale—în special educația primară și secundară—sugerează că, în unele locuri, guvernele naționale au căutat să se elibereze de povara serviciilor de administrare pe care ei înșiși simt că nu își pot permite să le finanțeze în mod adecvat.

Încetinirea creșterii economice mondiale din 2008-2009 a lovit foarte puternic o mare parte din regiune. Guvernele centrale au răspuns de multe ori la presiunile fiscale ale crizei prin efectuarea de ajustări ad-hoc în cadrul sistemelor de transfer, care au agravat efectele negative ale recesiunii asupra bugetelor locale. Cu toate acestea, în unele locuri, scăderea activității economice la nivel mondial a avut un impact relativ redus asupra economiilor interne ale regiunii sau acest impact a fost întârziat.

Cu câteva excepții, creșterea economică începând cu anul 2009 a fost lentă, deși în cele mai multe locuri finanțele locale s-au îmbunătățit în 2010 și 2011. O creștere semnificativă cu toate acestea, se lasă așteptată în municipalitățile din Slovenia, Croația, Serbia și Republica Srpska. De asemenea, este demn de remarcat faptul că, cel puțin în Muntenegru și Slovenia unele autorități locale au încercat să se împrumute pentru ieșirea din criză și au acum dificultăți în achitarea datoriilor. Într-un număr de locuri, autoritățile locale, de asemenea, par să fie împovărate de arierate de plată semnificative, deși datele cu privire la această problemă sunt limitate.

Cu excepția notabilă a Muntenegrului, municipalitățile din Europa de Sud Est obțin doar aproximativ 35% din veniturile lor din surse asupra cărora au un anumit control. Restul pro-

vine dintr-o combinație de alocări necondiționate, alocări condiționate și taxe comune, în special impozit în comun pe venit. Acest nivel de dependență de transferurile din administrația centrală este, cu toate acestea, obișnuit. Este într-adevăr în conformitate cu media țărilor membre ale OECD. Mai mult, „dependența de transfer” în regiune crește odată cu transferarea funcțiilor din sectorul social către municipalități, o tendință care este, de asemenea, în conformitate cu experiențele din alte părți.

Motivul este simplu dar de multe ori trecut cu vederea: autoritățile publice locale devin mai dependente de transferuri odată cu transferarea funcțiilor din sectorul social către ele, deoarece nu există suficiente baze solide de impozitare, care le pot fi atribuite în mod rezonabil. Este important să se aprecieze acest „paradox al descentralizării”, deoarece de prea multe ori susținătorii descentralizării măsoară succesul acesteia prin gradul în care guvernele locale „se autofinanțează”.

Paradoxul are de asemenea implicații importante privind politicile: în loc să încerce să facă autoritățile locale „autonome punct de vedere fiscal”, reformele ar trebui să se concentreze pe dezvoltarea instrumentelor, obiceiurilor și instituțiilor care permit oficialilor naționali și locali să-și adapteze în mod constructiv dependența lor reciprocă de circumstanțele în schimbare. Inutil să mai spunem, calitatea obiceiurilor și a instrumentelor instituționale necesare pentru un dialog constructiv interguvernamental variază în mod substanțial în întreaga regiune, dar, în general, rămâne slabă și are nevoie de sprijin.

În mare parte din Europa de sud-est, municipalitățile obțin cantități semnificative de venituri proprii din instrumente cvasi-fiscale impuse tranzacțiilor imobiliare, noi investiții și operațiuni de afaceri. Administrațiile centrale au început să constrângă aceste practici, în scopul de a îmbunătăți „mediul permisiv pentru afaceri”. Pe cât de legitime pot fi aceste eforturi, ele amplifică problemele financiare ale administrațiilor locale și ar trebui să fie însoțite de eforturi pentru a înlocui veniturile pierdute.

Cu excepția Croației și a Federației Bosnia-Herțegovina, impozitul pe proprietate a fost descentralizat în întreaga regiune. În cele mai multe țări, municipalitățile au îmbunătățit în mod substanțial randamentul taxei. Cu toate acestea, cu excepția Muntenegrului, încă mai generează venituri egale cu mult sub 1% din PIB, ceea ce reprezintă media UE. Astfel, este nerealist să ne așteptăm ca impozitul pe proprietate să genereze venitul din America de Nord (2-3% din PIB). Și, în timp ce atingerea normelor UE este cu siguranță de dorit, ea singură nu va rezolva problema subfinanțării în regiune și nici nu va crește treptat „autonomia fiscală” a municipalităților din regiune.

În schimb, eforturile de a spori capacitatea administrațiilor locale de colectare a venitului, ar trebui să se concentreze pe transformarea Impozitul pe venit personal – IVP—dintr-o taxă comună într-un impozit asupra căruia autoritățile locale au unele competențe de stabilire a cotei. Acest lucru se poate realiza oferindu-le dreptul de a impune o taxă suplimentară la rata stabilită de guvernul central, așa cum este deja practica în Muntenegru și Croația. Sau „spațiul IVP” poate fi împărțită între guvernul național și autoritățile locale, așa cum este în prezent luat în considerare în Bulgaria.

În cea mai mare parte a regiunii, autoritățile locale cheltuiesc părți mai mari ale cheltuielilor de investiții decât omologii lor din UE, în ciuda primirii unei părți semnificativ mai mici ale veniturilor publice totale. Acest lucru sugerează că municipalitățile din Europa de sud-est lucrează din greu pentru a recupera deficitele de infrastructură pe care le-au moștenit din trecut. Cu toate acestea, din anul 2009, ratele investițiilor au scăzut semnificativ în cea mai mare parte a regiunii și într-un număr de locuri le dețin numai din cauza afluxului de fonduri structurale ale UE.

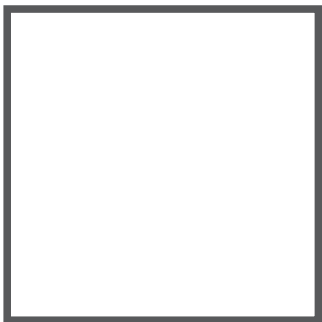
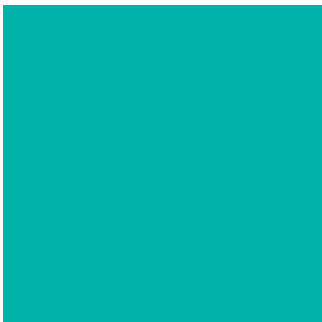
Fondurile limitate de investiții, de asemenea, tind să fie cheltuite pe proiecte rutiere de tip „plătești în timp ce construiești” și nu „plătești pe măsură ce folosești facilitățile de mediu”. Acest lucru se datorează mai multor aspecte: planificarea drumurilor este mai simplă; construcția poate fi amânată în cazul în care banii se termină; beneficiile concrete pot fi livrate într-un singur ciclu electoral; și pentru că în mare parte din regiune împrumuturile municipale rămân un fenomen marginal.

În Albania, Croația, Muntenegru, Serbia și Slovenia, datoria consolidată a Guvernului acum depășește limitele stabilite prin Tratatul de la Maastricht. Aici, este probabil ca Ministerele de Finanțe să restricționeze accesul autorităților locale la credit, în scopul de a reduce datoria publică consolidată și/sau pentru a conserva marja de împrumut pentru guvernele centrale. În aceste țări, ar trebui depuse eforturi pentru a rezerva o marjă de datorii pentru municipalități.

Mai general, cu toate acestea, adecvarea și predictibilitatea veniturilor publice locale vor trebui îmbunătățite dacă municipalitățile vor să aibă resursele pe baza cărora să suporte în mod prudent datorii. Aici, o parte a răspunsului este de a crește capacitatea de colectare a propriilor venituri ale municipalităților prin consolidarea impozitului pe proprietate și/sau prin introducerea unor taxe IVP suplimentare locale. Și o parte a răspunsului constă în consolidarea și stabilizarea sistemelor de transfer, eforturi care aproape peste tot acordă o atenție deosebită problemelor de echitate orizontale. În cele din urmă și probabil, cel mai important, oficialii guvernamentali naționali și locali trebuie să recunoască faptul că descentralizarea intensifică, de fapt, necesitatea unui dialog interguvernamental continuu, informat și de fond și că fie că le place sau nu, soarta guvernelor naționale și locale este una comună.

În majoritatea țărilor din Europa de sud-est există o lege privind egalitatea de gen în vigoare și în aproape toate cazurile, dispozițiile includ cerința de a integra genul în procesele de planificare și bugetare. Acest lucru sugerează un angajament politic ridicat în rândul factorilor de decizie, care nu numai că deschide o cale importantă pentru integrarea perspectivei de gen în procesele de descentralizare, dar, de asemenea, introduce o obligație asupra autorităților locale pentru integrarea unei perspective de gen în toate domeniile descentralizate de competență.

Instrumentele de bugetare sensibile privind genul sunt aplicate în prezent doar în Kosovo, Republica Srpska (BiH) și Turcia. Gradul de aplicare sau posibile forme de instituționalizare la nivel central / local, în Europa de Sud Est necesită o cercetare mai în profunzime.



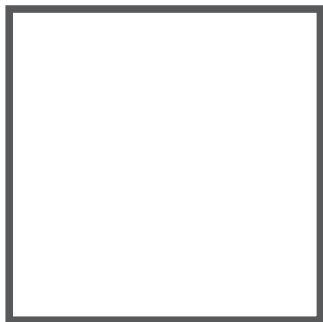
# INTRODUCERE

**A**cest raport a fost elaborat de către Grupul de lucru privind descentralizarea fiscală Rețelei Asociațiilor Autorităților Locale din Europa de Sud-Est (NALAS). Este a cincea ediție a unui efort continuu de a oferi factorilor de decizie și analiștilor date comparative fiabile privind finanțele municipale și relațiile fiscale interguvernamentale din Europa de Sud-Est<sup>2</sup>.

Prima ediție a fost publicată în martie 2011 și a acoperit anii 2006-2010. Această ediție cuprinde perioada 2006-2014. Ca și mai înainte, raportul încearcă să capteze atât tendințele regionale, cât și evoluții majore în anumite țări / entități. În acest an, raportul include, de asemenea, scurte descrieri ale sistemelor de impozitare a proprietății din regiune, parțial bazat pe constatările celei de-a doua Școli de Vară NALAS – Guvernare Locală și Relații fiscale interguvernamentale, care a avut loc la Ohrid, în august 2015 și care s-a axat pe impozitarea proprietății în SEE. O noutate, în această ediție, este capitolul privind progresul integrării perspectivei de gen în buget în domeniul descentralizării fiscale.

Raportul este împărțit în cinci secțiuni. Prima analizează datele utilizate în raport și discută unele aspecte metodologice de bază. A doua începe cu o prezentare a structurii și funcțiilor autorităților locale din regiune. A treia secțiune analizează indicatorii de performanță macroeconomică și descentralizare fiscală selectați. Cea de-a patra secțiune prezintă o imagine de ansamblu a integrării de gen în domeniul descentralizării fiscale. Cea de-a cincea secțiune se axează pe evoluția finanțelor interguvernamentale în fiecare țară sau entitate membră NALAS și descrie sistemele lor de impozitare a proprietății.

<sup>2</sup> Raportul a fost utilizat de către asociațiile membre să pledeze pentru schimbări de politică în țările lor. A oferit, de asemenea, informații pentru elaborarea sistemului de monitorizare a strategiei regionale din Europa de sud-est. Consultați 2020. <http://rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>





# Date, termeni și metodologie



**D**atele utilizate în raport au fost furnizate de către membrii NALAS și provin de la Ministerele de Finanțe, Bănci Centrale și Agențiile de statistică. Datele au fost verificate pentru consistență și comparate, unde a fost posibil, cu date similare din EuroStat—Agenția de statistică a Uniunii Europene—precum și din alte surse.

Compararea sistemelor de finanțare interguvernamentale, cu toate acestea nu este niciodată liniară, din cauza diferențelor în modul în care autoritățile sub-suverane sunt organizate, ceea ce fac și modul în care ei primesc (sau nu primesc) bani pentru a plăti pentru ceea ce fac. În cele ce urmează, vom discuta despre modul în care raportul abordează unele dintre problemele metodologice implicate în efectuarea unor comparații rezonabile cu date imperfecte.

**Niveluri de guvernare:** principalul obiect de analiză al raportului este primul nivel al administrațiilor locale, adică autoritățile municipale sau comunale alese în mod democratic. Ele constituie cel mai important nivel de guvernare sub-suveran în regiune și în raport sunt denumite colectiv municipalități. Autoritățile regionale alese în mod democratic sunt cu toate acestea importante în Federația Bosnia Herțegovina, Moldova, Turcia și România. În raport, veniturile și cheltuielile administrațiilor regionale sunt incluse în datele prezentate pentru administrațiile locale din România și Republica Moldova, dar sunt excluse pentru Federația Bosnia Herțegovina și Turcia.

**Ce fac autoritățile municipale:** De-a lungul Europei de Sud Est, municipalitățile și comunele au responsabilitatea principală pentru menținerea și îmbunătățirea infrastructurii publice lo-

cale. Aceasta include drumuri locale, poduri și parcuri, precum și alimentarea cu apă și tratarea apelor uzate, colectarea și eliminarea gunoierului, iluminatul public, transportul public local și termoficarea.

Cu toate acestea, într-un număr de țări / entități autoritățile locale sunt responsabile pentru furnizarea de servicii importante din sectorul social, în special în domeniul educației, dar, de asemenea, în unele zone și în domeniul asistenței medicale. Gradul în care autoritățile locale sunt responsabile pentru serviciile din sectorul social are un efect profund asupra „poverii lor fiscale” oriunde. Astfel, este important atunci când lecturați raportul să vă amintiți ce servicii sociale furnizează autoritățile locale în diferite zone. Aceste aspecte vor fi discutate mai în detaliu în secțiunea următoare. Dar, în multe grafice și tabele utilizate în raport, regiunile în care autoritățile locale sunt responsabile pentru plata salariilor profesorilor—cea mai împovărătoare funcție delegată acestora—sunt indicate cu un asterisc (\*).

**Populația:** În general, numărul populației utilizat în raport provine de la cel mai recent recensământ efectuat. Cu toate acestea, în Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo și Macedonia, rezultatele recensămintelor efectuate recent, au fost abandonate sau rămân neoficiale din motive politice. În aceste regiuni, au fost folosite fie date de recensământ mai vechi sau datele pe care Ministerul Finanțelor le folosește la calcularea subvențiilor și transferurilor. Din moment ce a existat un declin demografic profund în cea mai mare parte a regiunii, utilizarea cifrelor mai vechi de recensămintele mărește în mod semnificativ numărul cetățenilor care își au reședința într-o anumită țară sau entitate.

**PIB:** Au fost folosite cifrele PIB calculate de către ministerele de finanțe respective ale fiecărei țări sau entități în conformitate cu metoda de producție. În cazul în care PIB-ul a fost convertit în moneda EUR pentru scopurile comparative au fost utilizate ratele de schimb medii anuale furnizate de băncile centrale relevante.

**Veniturile Publice Consolidate al Guvernului Central:** Pentru a compara importanța relativă a autorităților locale în mediile cercetate au fost folosite, în general, venituri—și nu cheltuieli—ca o parte din finanțele consolidate ale guvernului central. Acest lucru se datorează faptului că datele privind datele de venituri tind să fie mai consistente decât datele privind cheltuielile la nivel sub-național. Prin veniturile guvernamentale centrale ne referim la veniturile totale ale guvernului național și agențiilor sale, inclusiv veniturile fondurilor extrabugetare (asigurări sociale) și cele ale autorităților subnaționale. Pentru autoritățile locale, am exclus veniturile din împrumuturi, dar sunt incluse veniturile din vânzarea de active și reportate din anii anteriori.

14 **Transferuri generale:** În majoritatea țărilor din Europa de Sud-Est, autoritățile locale primesc în mod liber (necondiționat) transferuri generale din partea autorităților lor centrale. În unele regiuni, dimensiunea fondurilor de transferuri relevante sunt definite prin lege ca procentul din impozitele naționale. Pentru că aceste taxe sunt alocate pe bază de formulă le considerăm transferuri, în ciuda faptului că în unele locuri referința populară este cea de taxe partajate. Dacă nu este altfel indicat, utilizăm termenul de impozite partajate numai pentru taxele naționale, care sunt partajate cu autoritățile locale, ca bază a originii acestora.

**Transferuri condiționate și fixe:** În toată Europa de Sud Est, autoritățile locale primesc transferuri de la guverne de nivel superior pe care acestea le pot utiliza doar în scopuri particulare. Ne referim la subvențiile care trebuie cheltuite pentru proiecte sau programe specifice ca subvenții condiționate. Transferurile care sunt concepute pentru a ajuta autoritățile locale finanțează o anumită funcție (cum ar fi educația primară), dar pe care ei sunt liberi s-o cheltuiască pentru această funcție după cum cred de cuviință, sunt așa-numitele transferuri fixe. În multe locuri, cu toate acestea, funcția de „fix” a subvențiilor globale este limitată datorită altor constrângeri impuse la nivel central asupra cheltu-

ielilor locale. În extremă, unele „Transferuri fixe” (în special pentru învățământul primar și secundar) fac autoritățile locale doar puțin mai mult decât agenții de salarizare ai guvernului național.

**Impozitele partajate:** În cea mai mare parte a regiunilor, autoritățile locale au dreptul la o parte din impozitele naționale generate în jurisdicțiile lor (taxe partajate pe baza originii). Cel mai important impozit partajat este de obicei Impozitul pe venit personal (IVP), care este, de asemenea, de obicei, tratat în mod oficial ca o taxă partajată. Transferul impozitului pe proprietate este de asemenea partajat (100%) cu administrațiile locale, dar este de obicei clasificat incorect ca fiind venit propriu. În câteva locuri, impozitul pe proprietate recurent se împarte între nivelurile de guvernare și în România o mică fracțiune din impozitului pe profit al companiilor este partajat cu autoritățile regionale.

**Venituri din surse proprii:** Ca și în mare parte a lumii, datele cu privire la venitul local din surse proprii sunt adesea prost menținute și clasificate. Veniturile din surse proprii includ taxele impuse pe plan local; venituri din vânzarea sau închirierea de active municipale; amenzi, penalități și dobânzi, taxe locale de utilizator și taxe; și taxe pentru permise, licențe, precum și eliberarea documentelor oficiale. De obicei cel mai important impozit local este impozitul pe proprietate, deși de multe ori nu este singura cea mai mare sursă din venituri proprii. Foarte important, municipalitățile munteneșe și croate pot impune taxe suplimentare locale privind impozitul pe venitul personal, competențele care sunt luate în considerare în alte țări / entități. În multe locuri, reglementarea taxelor și impozitelor locale este scăzută, permițând autorităților locale să le folosească drept cvasi-taxe. Deosebit de importante în acest sens sunt trei onorarii moștenite din trecutul iugoslav: impozitul de dezvoltare a terenului, impozitul de utilizare a terenului și taxa de înregistrare de afaceri (sau impozitul pe siglă). Cu toate acestea, în cea mai mare parte a regiunilor, taxele pentru înregistrarea dezvoltării terenurilor și de afaceri sunt eliminate treptat în numele îmbunătățirii „mediului atrăgător local pentru afaceri”, în timp ce impozitul de utilizare terenului este eliminat sau constrâns prin introducerea sau extinderea impozitului pe proprietate<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Aceste taxe dețin diferite denumiri în diferite state din fosta Iugoslavie.

# Imagine de ansamblu asupra Autorităților Locale din Europa de sud-est



## Numărul și tipurile de autorități sub-suverane

**Tabelul 1** prezintă numărul și tipurile de autorități sub-suverane din țările și entitățile membre ale NALAS. **Bosnia și Herțegovina** (BiH) este cea mai complicată și are patru plus unu niveluri de guvernare: 1) Statul BiH 2) Două entități: Republica Srpska (RS a BiH) și Federația Bosniei-Herțegovina (FBiH a BiH)—plus Districtul Brcko; 3)

Cantoanele din FBiH (BiH); și 4) municipalități din ambele entități, 80 în FBiH și 63 din RS. În FBiH, rolul entității guvernului este redus, iar cantoanele primesc cea mai mare parte din veniturile publice și asigură cea mai marea parte a serviciilor publice, în detrimentul guvernului entității și al administrațiilor locale. Datele financiare utilizate în raportul pentru autoritățile locale din FBiH nu includ veniturile sau cheltuielile efectuate de cantoane.

**Tabelul 1** Numere și tipuri de autorități sub-suverane <sup>4</sup>

Membru NALAS		Nivelurile de autorități sub-suverane	Tipuri de autorități sub-suverane	Număr de municipalități
Albania	AAM/AAC	2	Județe; Municipii	373
Bosnia și Herțegovina		3	Entități; cantoane; municipalități	143
Federația Bosnia și Herțegovina	SOGFBiH	2	Cantoane; municipalități	80
Republica Srpska	ALVRS	1	Municipalități	63
Bulgaria	NAMRB	1	Municipii	264
Croația	UORH	2	Județe; Municipalități / Comune	556
Kosovo	AKM	1	Municipii	38
Macedonia	ZELS	1	Municipii	81
Moldova	CALM	3	Provincii autonome; Raioane / regiuni; Municipalități / comune	898
Muntenegru	UMMo	1	Municipii	23 <sup>5</sup>
România	ACoR, FALR	2	Județe; Municipii, orașe / comune	3,181
Serbia	STCM	2	Provincii autonome; Municipii	145
Slovenia	SOG	1	Municipalități	212
Turcia	MMU	4	Administrații provinciale speciale; Municipalități metropolitane; Municipalități de sector; Administrațiile satelor	1,395

<sup>4</sup> În 2015, Albania a consolidat 373 municipalități și comunități în 61 de municipalități și RS (BiH), a adăugat o municipalitate a 64-a

<sup>5</sup> Datele financiare se referă la 21 de autorități locale

Atât **Albania** cât și **Croația** au la nivel de județ autorități alese în mod democratic. În Albania, **quark-i** joacă un rol foarte limitat în timp ce în Croația **zupanije** sunt mai importante, deși ambele sunt mici în comparație cu sectorul municipal. Situația din Republica **Moldova** este mai ambiguă. Moldova are trei niveluri de autorități sub-suverane: 1) Provincia autonomă Găgăuzia 2) raioane sau regiuni și 3) comune și municipalități. Conducătorii raionului sunt aleși în mod indirect de către consiliile raionale, dar funcționează sub influența puternică de la centru. Ei exercită, de asemenea, un control semnificativ asupra bugetelor municipalităților și comunelor. Acest lucru deformează distincția dintre primul și al doilea nivel de autorități din Moldova, precum și distincția între autoritățile locale și brațele teritoriale ale guvernului național. Pentru că educația și alte funcții din sectorul social sunt, încă la nivel de raion, Moldova pare a fi un stat mic foarte descentralizat, dar, care de fapt, rămâne destul de centralizat.

**România** are două niveluri de autorități sub-suverane, comune, orașe și municipii pe de o parte și **județe** pe de altă parte. **Județele** joacă un rol mai important decât omologii lor din Albania sau Croația, în special datorită rolului lor în sistemul de sănătate. Cu toate acestea, comunele, orașele și municipiile sunt nivelul de autorități fiscale cu greutate mai mare de guvernare.

*În raport, veniturile locale și datele privind cheltuielile pentru Albania, Croația, România și Moldova includ atât comunele, cât și municipalitățile, și al doilea nivel de autorități locale la nivel județean sau regional.*

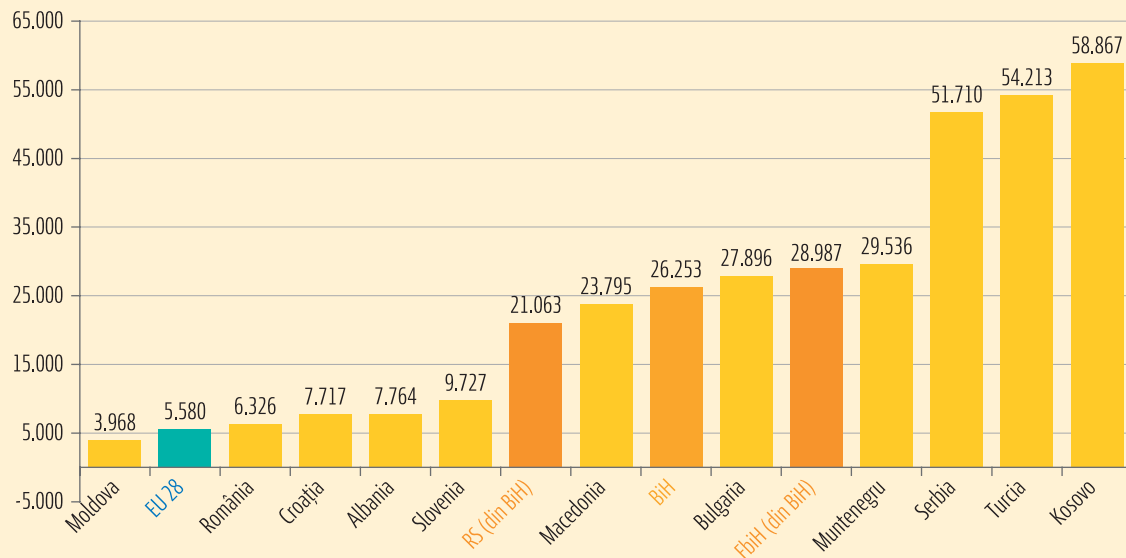
**Serbia** are două niveluri de autorități sub-suverane: 1) provincial și 2) municipal. Datele financiare din raport sunt doar pentru municipalități. **Turcia** are patru niveluri de autorități sub-suverane. 1) Administrațiile provinciale speciale (APS) 2) Municipalități Metropolitane 3) Municipalități de sector și 4) Administrațiile satelor. Ambele tipuri de comune sunt considerate administrații locale de prim nivel, dar ele au diferite funcții. Recent, granițele multora dintre municipalități metropolitane s-au extins la proporții aproape de provincie, cu orașele mai mari din jurisdicția sa extinsă devenind Municipalități District (cu autoritate diminuată). Cele 51 de APS alese în mod democratic funcționează în paralel cu brațele teritoriale ale guvernului național la nivel regional și livrează câteva servicii publice (de exemplu, apă), în principal în zonele rurale. Datele din raport includ veniturile și cheltuielile APS.

## Populația medie a autorităților locale

Populația medie a autorităților locale diferă în mod semnificativ în Europa de sud-est. După cum se poate observa din **graficul 1**, Moldova are cele mai mici autorități municipale, cu o medie mai mică de 4000 de locuitori. Municipalițiile din România, Croația, Albania și Slovenia sunt de asemenea relativ mici, cu o medie mai mică de 10.000 de locuitori<sup>6</sup>. Cu toate acestea, dimensiunea medie a municipalităților din regiune este semnificativ mai mare decât media UE.

Astfel, în timp ce fragmentarea jurisdicțională în unele părți ale Europei de Sud Est pot prezenta obstacole în calea descentralizării (costurile administrative ridicate, baze de impozitare slabe și lipsa de capital uman asociat cu administrațiile locale mici), este greu să se argumenteze că numai dimensiunea influențează progresul limitat al regiunii în ansamblul său, făcut către nivelurile de descentralizare fiscală UE. Într-adevăr, dimensiunea medie a municipalităților în multe părți ale regiunii este destul de mare.

**Graficul 1** Populația medie a primului nivel al autorităților locale



<sup>6</sup> În 2015, Albania a redus numărul autorităților sale locale de la 373 la 61, mărind populația medie a municipalităților la peste 45.000. Bulgaria a adăugat, de asemenea, o municipalitate în 2015. Mediile în Graficul 1 sunt pentru status quo-ul din 2014.

O forță causală mai plauzibilă care acționează împotriva descentralizării este procentul relativ ridicat din totalul populației care trăiește în orașele capitale. După cum se poate observa din **Graficul 2**, în majoritatea țărilor sau entităților membre NALAS, ponderi mult mai mari ale populației au reședința în orașe capitală decât este norma în cazul UE.

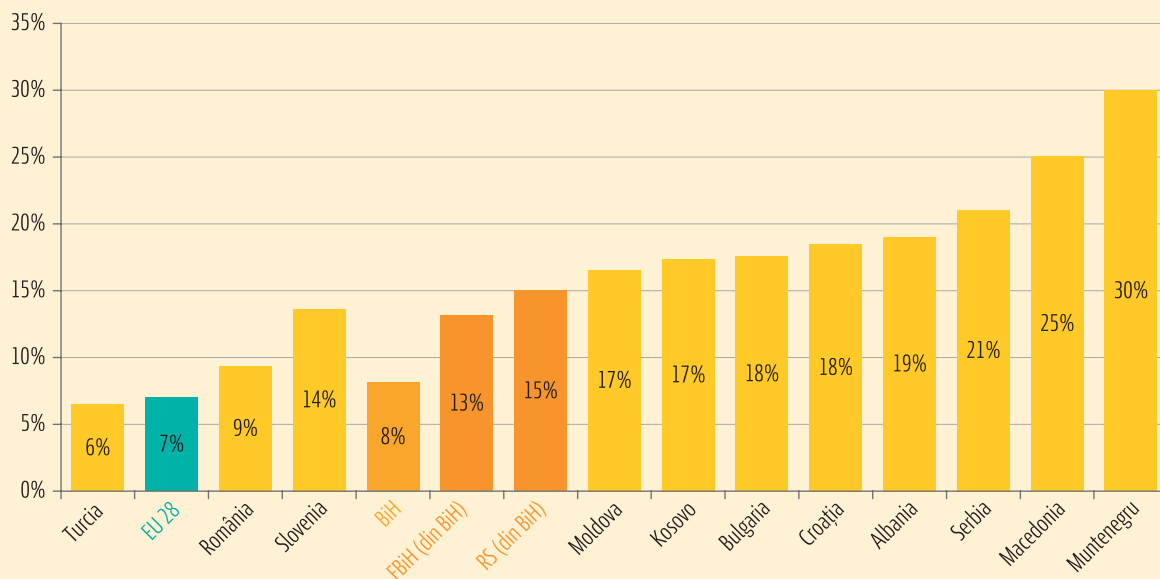
**Importanța supradimensionată a orașelor capitală din regiune distorsionează activitatea economică către o singură zonă metropolitană. Acest lucru creează obstacole tehnice și politice pentru descentralizare. Din punct de vedere tehnic, este dificilă atribuirea administrațiilor locale venituri proprii robuste sau crearea mecanismelor eficiente de echilibrare, atunci când o parte disproporționată a bazei de impozitare „provine” dintr-un singur oraș. Și politic, lupta partidelor de guvernământ de a controla atât nivelul național de guvernare și capitala complică eforturile privind redistribuirea veniturilor publice către autoritățile locale mai sărace.**

## Dinamica Produsului Intern Brut

**Graficul 3** prezintă PIB-ul pe cap de locuitor pentru toate țările și entitățile NALAS în 2006 și 2014, precum și ratele cumulate de creștere pentru perioadă. Există o variație considerabilă în grup atât privind bogăția relativă, cât și creșterea PIB-ului. Moldova are cel mai mic venit pe cap de locuitor în 2006 și 2014, și este de aproape unsprezece ori mai săracă decât Slovenia, ea însăși cu 30% mai săracă decât media UE. Cu toate acestea Moldova a crescut cel mai rapid în această perioadă în timp ce Slovenia și Croația—cele mai bogate din grup—au crescut cel mai lent.

O parte din variația performanței economice poate fi explicată prin diferitele moduri în care țările și entitățile din regiune au trecut prin criza economică din 2008-2009. După cum se poate observa din **Graficul 4**, Slovenia și Croația au fost cele mai afectate de criză și au avut cea mai lungă durată de revenire. Într-adevăr, Croația și Serbia încă nu au reușit să revină la nivelul de creștere economică.

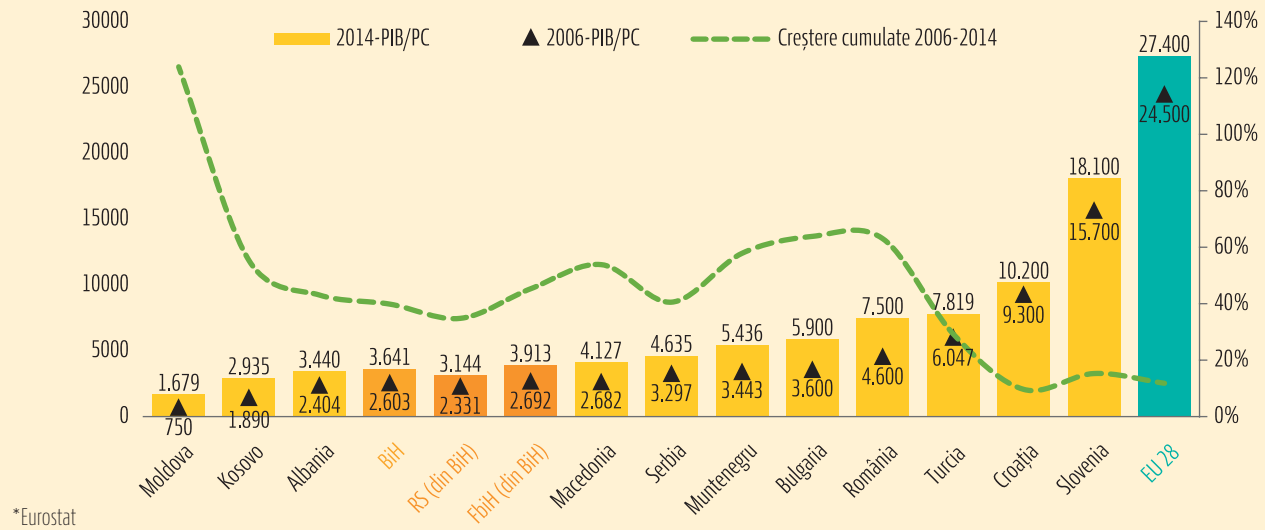
**Graficul 2** Procentajul populației care locuiește în orașe capitale



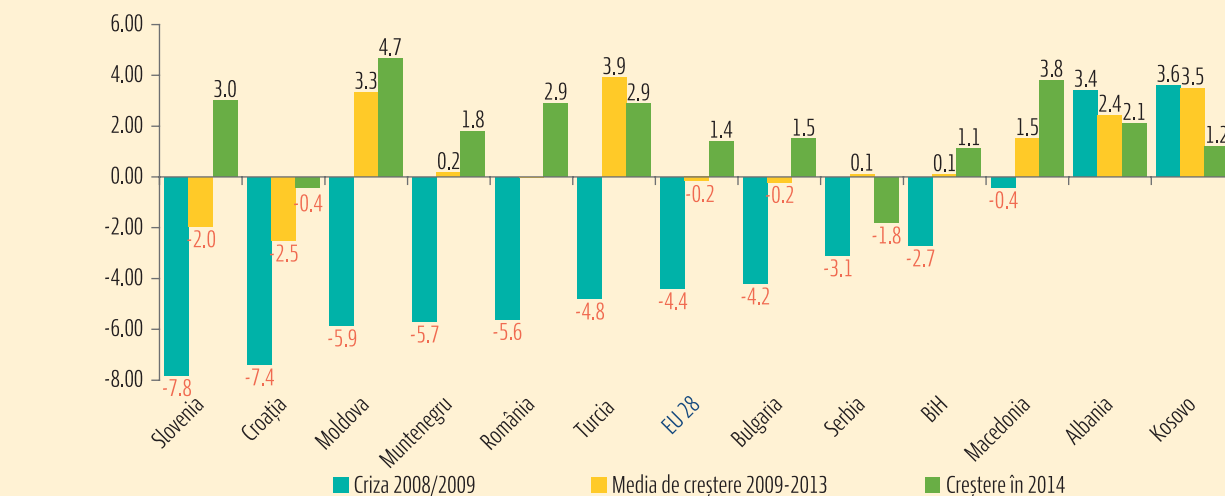
Criza a lovit Moldova, România, Muntenegru, Turcia și Bulgaria destul de greu. Dar, Moldova și Turcia au revenit rapid în timp ce redresarea în Muntenegru, România și Bulgaria a fost mai lentă. Interesant, creșterea a fost lentă, în

esență, pozitivă pentru întreaga perioadă în Macedonia, Albania și Kosovo, sugerând integrarea lor limitată cu economia mondială și cu șocurile acesteia.

**Graficul 3** PIB Per Capita în 2006 și 2014 și creșterea PIB-ului 2006-14\*



**Graficul 4** Creșterea PIB în timpul crizei din 2008-2009, între 2009 și 2013 și în 2014





## Indicatori de bază ai descentralizării fiscale

**C**ei mai direcți indicatori ai importanței relative a autorităților locale în structura de guvernare a unei țări sunt veniturile locale și cheltuielile ca părți ale veniturilor și a cheltuielilor publice totale, precum și ca procent din PIB. Cu toate acestea, semnificația lor depinde atât de funcțiile de care autoritățile locale sunt responsabile, cât și de dimensiunea generală a sectorului public al unei țări.

În cazul în care întreg sectorul public are o dimensiune redusă, este puțin probabil ca veniturile sau cheltuielile publice locale să reprezinte o pondere mare din PIB. Ele pot, cu toate acestea, să reprezinte o parte substanțială din totalul veniturilor sau a cheltuielilor publice. Acest lucru ar sugera că toate nivelurile de guvernare au probleme de colectare a taxelor, dar că autoritățile locale sunt considerate importante și că guvernul național încearcă să le ofere o finanțare adecvată. În cazul în care, cu toate acestea, sectorul public este mare, iar veniturile și cheltuielile autorităților locale sunt mici, atât ca pondere din PIB și al totalului veniturilor și cheltuielilor publice, atunci acest lucru sugerează că autorităților locale nu le-au fost atribuite responsabilități semnificative și / sau guvernul național îi subfinanțează.

*Pentru a emite judecăți rezonabile cu privire la rolul autorităților locale într-un anumit regim politic, este important de știut ce funcții le-au fost atribuite, în special dacă acestea includ achitarea salariilor profesorilor, medicilor sau a altor angajați din sectorul social.*

Acest lucru se datorează faptului că costurile salariale aferente educației, sănătății și într-o măsură mai mică, a serviciilor de asistență socială sunt atât de ridicate încât schimbă în mod inevitabil natura și relațiile interguvernamentale. De exemplu, majoritatea țărilor OECD cheltuie între 12 și 20% din totalul veniturilor publice sau 3 până la 6% din PIB pentru învățământul preuniversitar din care între 60 și 80% alocare pentru salarii<sup>7</sup>. Drept urmare, atribuirea de funcții importante ale sectorului social administrațiilor locale modifică fundamental natura relațiilor fiscale interguvernamentale.

Pe scurt, în cazul în care costurile totale ale instituțiilor școlare sau spitalelor sunt transferate către administrațiile locale, atunci trebuie să li se acorde subvenții mari de către guvernul național, deoarece în niciun caz aceste servicii nu pot fi finanțate din venituri colectate la nivel local. La fel de important, ele nu pot fi finanțate în mod rezonabil prin impozite partajate. Acest lucru se datorează faptului că bazele robuste de taxare, care ar putea genera veniturile necesare— Impozitul veniturilor persoanelor și companiilor— sunt direcționate către un număr limitat de jurisdicții, dar serviciile care au nevoie de finanțare sunt peste tot. Mai rău, costurile de furnizare a multora dintre aceste servicii de fapt, cresc în cele mai sărace locuri—luați în calcul școlile mici din mediu rural.

**Tabelul 2** rezumă funcțiile sectorului social atribuite autorităților locale din regiune. După cum se poate observa din tabel în **Kosovo, România, Macedonia, Bulgaria și Moldova autoritățile locale achită costuri integrale sau învățământul preuniversitar**. În Kosovo, autoritățile locale mențin,

<sup>7</sup> A se vedea Educația pe scurt, OECD Paris 2013, p. 193, 218, 240-48.



de asemenea, clinici de asistență medicală primară și achită salariile unor medici și asistente medicale. În mod similar, în România, autoritățile locale achită pentru majoritatea costurilor asistenței medicale primare și secundare. În mod normal, autoritățile locale din aceste țări ar trebui să aibă veniturile și cheltuielile mai mari ca alocările din ambele PIB-uri, precum și din totalul veniturilor și a cheltuielilor publice. Autoritățile publice locale ar trebui să primească de asemenea cote foarte mari din veniturile lor prin transferurile condiționate pentru că fără acestea nu pot achita pentru școli, spitale și alte instituții din sectorul social a căror gestionare le-a fost alocată.

Pe de altă parte, autoritățile locale din Albania, FBiH (BiH), Muntenegru și Turcia nu plătesc salariile angajaților din sectorul social. Într-adevăr, autoritățile locale din Muntenegru și Turcia nu au responsabilități referitor la educație sau sănătate, nici măcar pentru întreținerea facilităților. Aici, în mod normal, veniturile administrației locale ca parte a ambelor PIB-uri și a veniturilor publice totale ar trebui să fie mai scăzute, ca și ponderea transferurilor condiționate în bugetele lor.

**Tabелul 2** Funcțiile din sectorul social al autorităților locale\*

	Preșcolar		Școli primare		Școli gimnaziale		Sănătate primară		Sănătate secundară	
	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii	Clădiri	Salarii
Kosovo	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX		
România	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Macedonia	XX	XX	XX	XX	XX	XX				
Bulgaria	XX	XX	XX	XX	XX	XX				
Moldova	XX	XX	XX	XX	XX	XX				
Serbia	XX	XX	XX		XX		XX			
Slovenia	XX	XX	XX				XX			
Croația	XX	XX	XX		XX					
Albania	XX		XX		XX		XX			
FBiH (BiH)	XX		XX							
RS (BiH)	XX				XX		XX			
Muntenegru										
Turcia										

\*În unele locuri, unele funcții din sectorul social sunt oferite de administrațiile locale de al doilea nivel, dar acestea sunt incluse aici pentru acei membri ai grupului pentru care datele noastre financiare acoperă ambele niveluri.

## Veniturile autorităților locale din Europa de Sud Est

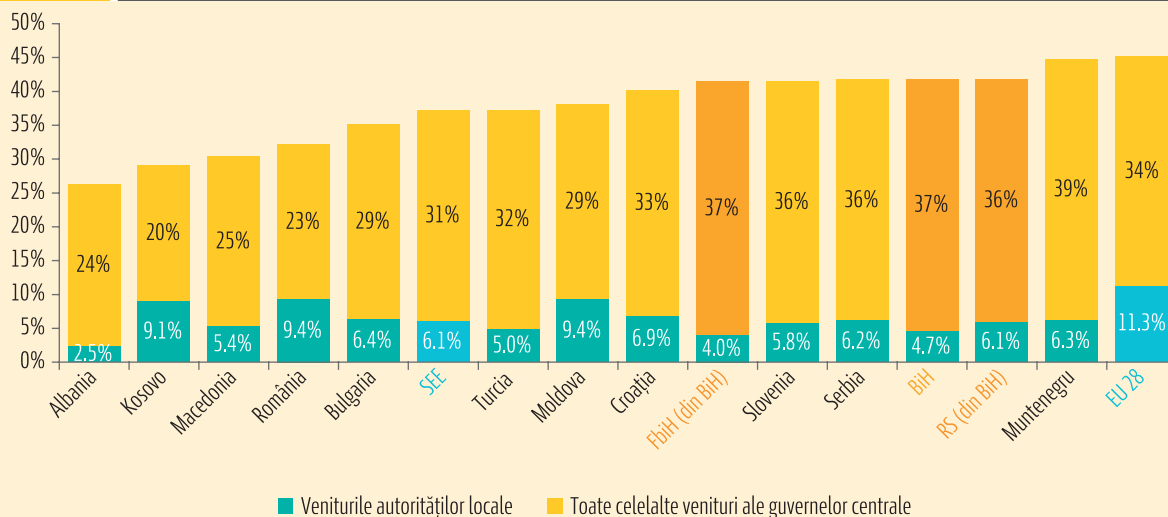
Tabelul 5 prezintă veniturile guvernului central— venituri publice totale— publice pentru fiecare țară sau entitate membră NALAS, precum și media pentru UE și regiunea (SEE) ca procent din PIB. Veniturile locale se deosebesc de celelalte venituri ale Guvernului central pentru a indica mărimea relativă a sectorului local, în sectorul public total.

După cum se poate observa din **Tabelul 5**, veniturile publice locale din Albania sunt cele mai scăzute ca pondere din PIB. Dar țara are, de asemenea, cel mai mic Guvern central. UE28 se află la celălalt capăt al spectrului, cu veniturile administrației publice centrale și locale fiind cele mai ridicate ca parte din PIB. Toți ceilalți se află în mijloc. Așa că, în medie, țările din UE au atât sectorul public mai mare și au descentralizat mai multe venituri către autoritățile locale față de omologii lor din Europa de Sud Est.

Dar, în regiune există și o mulțime de variații. Albania, Kosovo, Macedonia, România și Bulgaria au toate sectoare publice care generează mai puțin de 30% din PIB prin venituri. Acest lucru sugerează că toate au probleme cu colectarea taxelor. În același timp, Muntenegru, Serbia, BiH, Croația și Slovenia au sectoare publice, care se apropie de 40% din PIB, ceea ce sugerează o capacitate mai mare de impozitare. Există, de asemenea, valoare justă de variație în dimensiunea relativă a sectorului administrației publice locale, o variație care este mai importantă pentru scopurile noastre aici.

**Graficul 6** sugerează ce înseamnă această variație pentru descentralizarea fiscală în regiune. Ea identifică veniturile publice locale, ca pondere din PIB față de veniturile publice locale ca pondere a veniturilor publice totale. După cum se poate observa din grafic, membrii NALAS ale căror sectoare ale autorităților locale se aseamănă cel mai mult cu cele ale UE 28 pentru că ambele procente din PIB și veniturile publice totale sunt Moldova (MD), România (RO) și Kosovo (RKS). Ele sunt urmate de Bulgaria (BG), Macedonia (MKD), Croația (HR), cu restul membrilor mai departe de media UE.

**Graficul 5** Venituri generale și locale ca procentaj din PIB în 2014

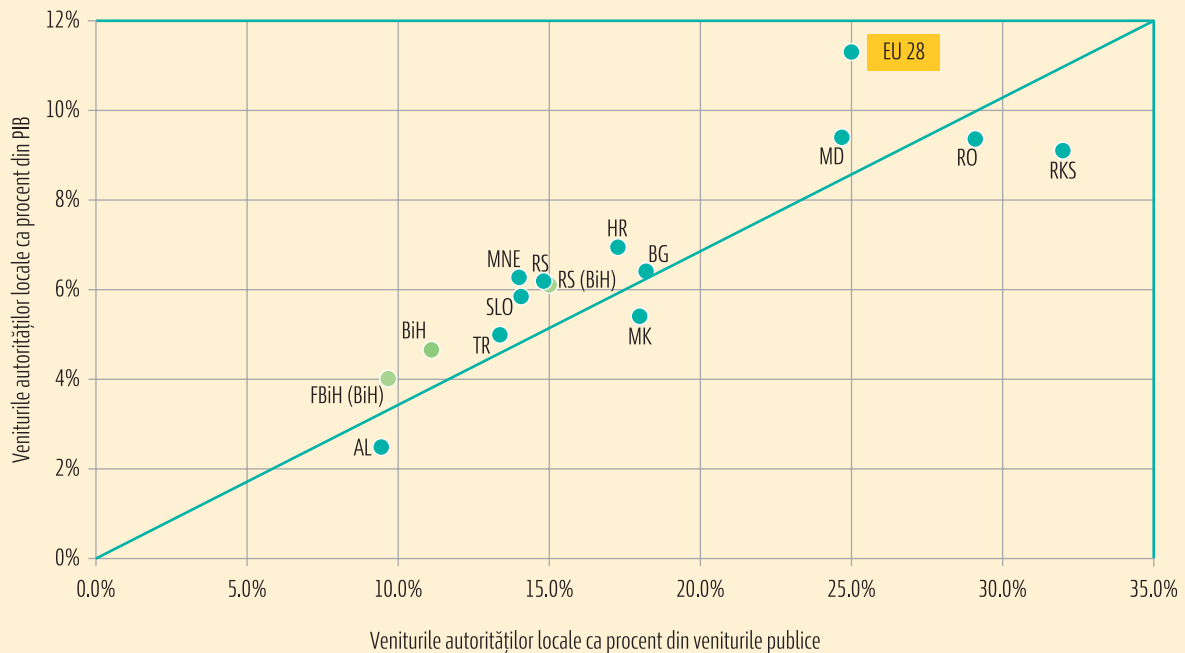


La un nivel această capătă sens: așa cum se întâmplă adesea în UE, autoritățile locale din Kosovo, România, Moldova, Macedonia și Bulgaria sunt responsabile pentru învățământul preuniversitar. Astfel, nu este surprinzător faptul că autoritățile locale reprezintă părți mai mari ale sectorului public total decât cele ale omologilor lor din alte părți ale SEE, sau că autoritățile locale au nevoie de părți mai mari din PIB-urile lor respective pentru finanțarea acestor responsabilități din sectorul social.

În același timp, cu toate acestea, este un pic curios că patru din cele cinci cele mai descentralizate țări sau entități din SEE sunt, de asemenea, patru din cele cinci ale căror venituri din sectorul public sunt egale cu mai puțin de 35% din PIB. Mai mult decât atât, a cincea este Moldova, în care sectorul public este, de asemenea, mic și cu mult sub 40% din PIB.

Graficul 6

## Veniturile locale ca pondere din totalul veniturilor publice și al PIB-ului (2014)



Cu alte cuvinte, în cadrul SEE pare să existe o corelație între amploarea descentralizării și țările cu sectoare publice mai mici, o corelare care, probabil, nu este susținută nici în cadrul UE<sup>8</sup>. Graficul 7 de mai jos ilustrează această corelare prin reprezentarea grafică a dimensiunii generale a sectorului public în SEE comparativ cu o scară de descentralizare bazată nu pe date financiare, ci cu privire la măsura în care funcțiile din sectorul social au fost transferate către administrațiile locale (bazate pe tabelul 2 de mai sus).

După cum se poate observa din grafic, toate țările sau entitățile care au transferat responsabilitatea pentru plata salariilor profesorilor din învățământul primar și secundar către administrațiile locale sunt în cadrul în care dimensiunea totală a sectorului public este mai mică de 40% din PIB. Albania și Turcia au, de asemenea, în sectorul public mai puțin de 40% din PIB. Dar ei nu au transferat responsabilități salariale din sectorul social către administrațiile locale. De aceea, ei se încadrează în cadrul pentru țările cu sectoare publice mici și unde descentralizarea este limitată la furnizarea de servicii urbane de bază.

Graficul 7

Mărimea sectorului public și gradul de descentralizare, măsurat prin transferul funcțiilor din sectorul social\*



<sup>8</sup> Cu excepția Elveției, multe dintre țările cele mai descentralizate din Europa – în particular cele nordice – au sectoare publice semnificativ mai mari decât media UE.

\* Scala se bazează pe Tabelul 2 și a fost creată prin atribuirea unui punct pentru menținerea facilităților fizice ale fiecărei instituții din sectorul de tip social pe care autoritățile locale le plătesc și 2 puncte pentru salariile fiecărui tip de funcție a sectorului social pe care autoritățile locale le plătesc.

În același timp, toți ceilalți membri ai grupului intră în cadrul cu sectoare publice mai mari de 40% din PIB, dar în care rămâne transferul funcțiilor din sectorul social către administrațiile locale. În cele din urmă și, probabil, cel mai important, niciun membru al grupului nu este în cadrul rezervat pentru ambele niveluri ridicate de descentralizare și sectoare publice mai mari, cadrul în care s-ar fi regăsit majoritatea statelor unitare descentralizate ale UE.

**Ce conduce această corelație evidentă între „statele mici” și un nivel ridicat de descentralizare nu este clar.** Dar, în măsura în care corelația este reală, merită să subliniem faptul că factorul mai important pare a fi mărimea și nu bogăția relativă: în timp ce Moldova și Kosovo sunt cu siguranță printre cele mai sărace ale grupului atunci când este măsurată prin PIB pe locuitor (Graficul 3), Macedonia se află în mijlocul spectrului, iar Bulgaria și România se află la capătul superior.

**O modalitate de a interpreta aceasta constatare este faptul că țările din regiune care colectează taxe mai mici (și, prin urmare, au sectoare publice mai mici) sunt mai înclinate să descentralizeze funcțiile sectorului social. Această, desigur, ridică întrebarea dacă sectoarele publice mici sunt cauzate de incapacitatea guvernelor centrale de colectare a taxelor (capacitate slabă a statului) sau de refuzul lor de a face acest lucru (preferințe de politici). Dar, în orice caz, pare greu de respins ideea că cel puțin o parte a descentralizării în regiune este alimentată de guvernele naționale prin transferul funcțiilor sectorului social către autoritățile locale, pentru că înțeleg că ei nu au veniturile pentru a finanța aceste servicii la nivelurile adecvate.**

Cu toate acestea, sugerând că acest tip de transfer se întâmplă, este foarte diferit de a emite judecăți dacă acesta este un lucru „bun” sau „rău”: Este total posibil ca în unele contexte de resurse limitate—și în cadrul limitelor—autoritățile locale să facă o treabă mai bună în furnizarea serviciilor din sectorul social, decât cele centrale. Și este chiar mai posibil ca, în medii cu mai puține constrângeri, autoritățile locale să poată face o treabă mai bună în furnizarea serviciilor publice decât fac de fapt administrațiile centrale.

Dar să ne întoarcem la cele cinci țări extrem de descentralizate în grupul nostru așa cum este măsurată prin faptul că acestea au transferat pe deplin funcțiile educaționale foarte costisitoare către autoritățile locale (Tabelul 2). După cum se poate observa în Graficul 6, ponderea locală a veniturilor publice totale din Kosovo, România și Moldova este conformă cu normele UE în 2014, în ciuda faptului că sectoarele lor publice sunt relativ mici (Graficul 5). Acest lucru sugerează că, în ciuda sectoarelor lor publice mici, guvernele centrale tratează aici autoritățile locale în mod rezonabil—putând fi numit „transfer bine echilibrat”.

Dar situația din Macedonia și Bulgaria, este un pic diferită. Aici, autoritățile locale primesc o cotă substanțial mai redusă din totalul veniturilor publice în comparație cu atât cu omologii lor extrem de descentralizați în SEE și UE. Ca atare, guvernele centrale din Bulgaria și Macedonia par să subfinanțeze autoritățile locale, în general, și funcțiile lor din sectorul social, în special în **raport cu dimensiunea sectoarelor lor publice**. Într-adevăr, ele par a fi cazuri de ceea ce s-ar putea numi „transfer dezzechilibrat”.<sup>9</sup>

Din păcate, cu toate acestea, „transferul dezzechilibrat”, nu trebuie să se limiteze la locurile în care administrațiile locale le-au fost atribuite funcții importante din sectorul social. Acesta poate fi, de asemenea, o caracteristică a locurilor în care autoritățile locale rămân responsabile „doar” pentru servicii urbane de bază. Aici, Albania iese în evidență cu cel mai mic sector al administrației publice locale în ceea ce privește atât PIB și a veniturilor publice totale (respectiv 2,8 & 9,4%), urmată îndeaproape de BiH (BiH) (4,0 & 9,7%)

Situația este mai puțin clară în Turcia, Slovenia, RS (BiH), Serbia, Muntenegru și Croația. Administrațiile locale de aici controlează toate sumele încasate cu o valoare între 5,3 și 7,0% din PIB, precum și între 14 și 18% din veniturile publice. Acest nivel este foarte scăzut în comparație cu me-

<sup>9</sup> Ar trebui remarcat faptul că, în Moldova, România și Macedonia administrațiile locale au foarte puțin control asupra componentelor salariale ale subvențiilor de educație și în multe feluri și-au asumat doar funcția de salarizare a guvernului național pentru aceste servicii.

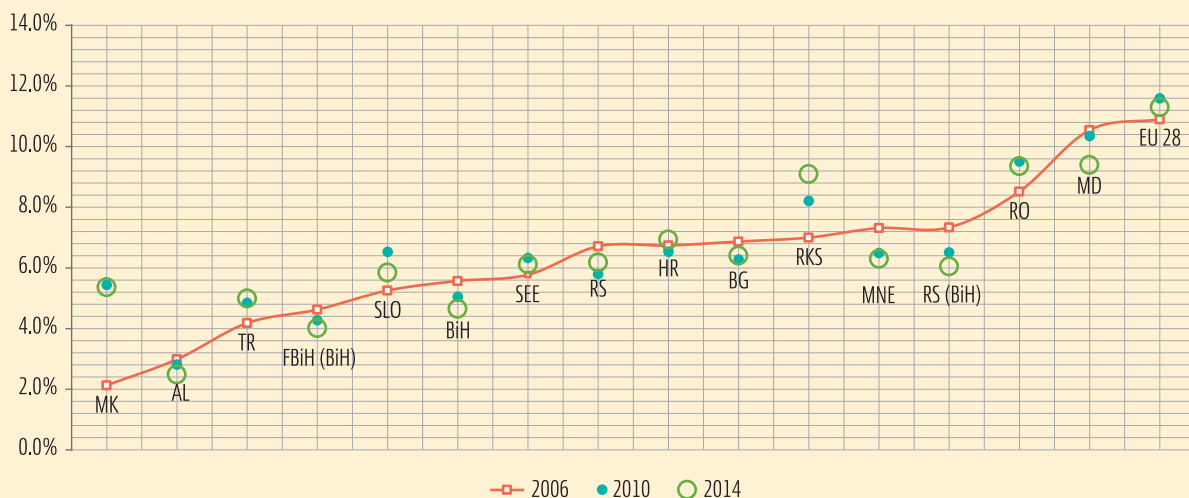
dia UE. Dar, în Turcia și Muntenegru autoritățile locale nu plătesc niciunii dintre angajații din sectorul social pe când în Croația, RS (BiH), Serbia și Slovenia se plătesc salariile cadrelor didactice preșcolare, o cheltuială semnificativă, cel puțin în jurisdicțiile din mediul urban cu rate ridicate de înscriere.

În cele din urmă, este important să se recunoască faptul că speculațiile noastre despre transferul „echilibrat și dezechilibrat» sunt complicate de faptul că nu avem date cu privire la alocarea veniturilor către autoritățile locale. Acest lucru este important, deoarece, în unele locuri veniturile locale sunt înclinate către municipalități mari, în general, și către orașe capitale, în special. Ca rezultat, macro-imaginea relativ reconfortantă sugerată de veniturile locale ridicate în comparație cu totalul veniturilor publice pot induce în eroare, la nivel micro, din cauza suprafinanțării celor puțini împotriva intereselor celor mulți.

**Graficul 8** prezintă veniturile autorităților locale exprimate ca procent din PIB în 2006, 2009 și 2014, pentru tot NALAS-ul. Cu excepțiile notabile ale Turciei, Macedoniei și Kosovo, veniturile guvernamentale locale din întreaga regiune au stagnat sau au scăzut din anul 2006. Dar, în timp ce veniturile locale au crescut în Turcia fără delegarea de noi responsabilități, în Kosovo și Macedonia acestea au crescut în mod semnificativ, deoarece în această perioadă autoritățile locale au devenit responsabile cu plata salariilor angajaților din sectorul social.

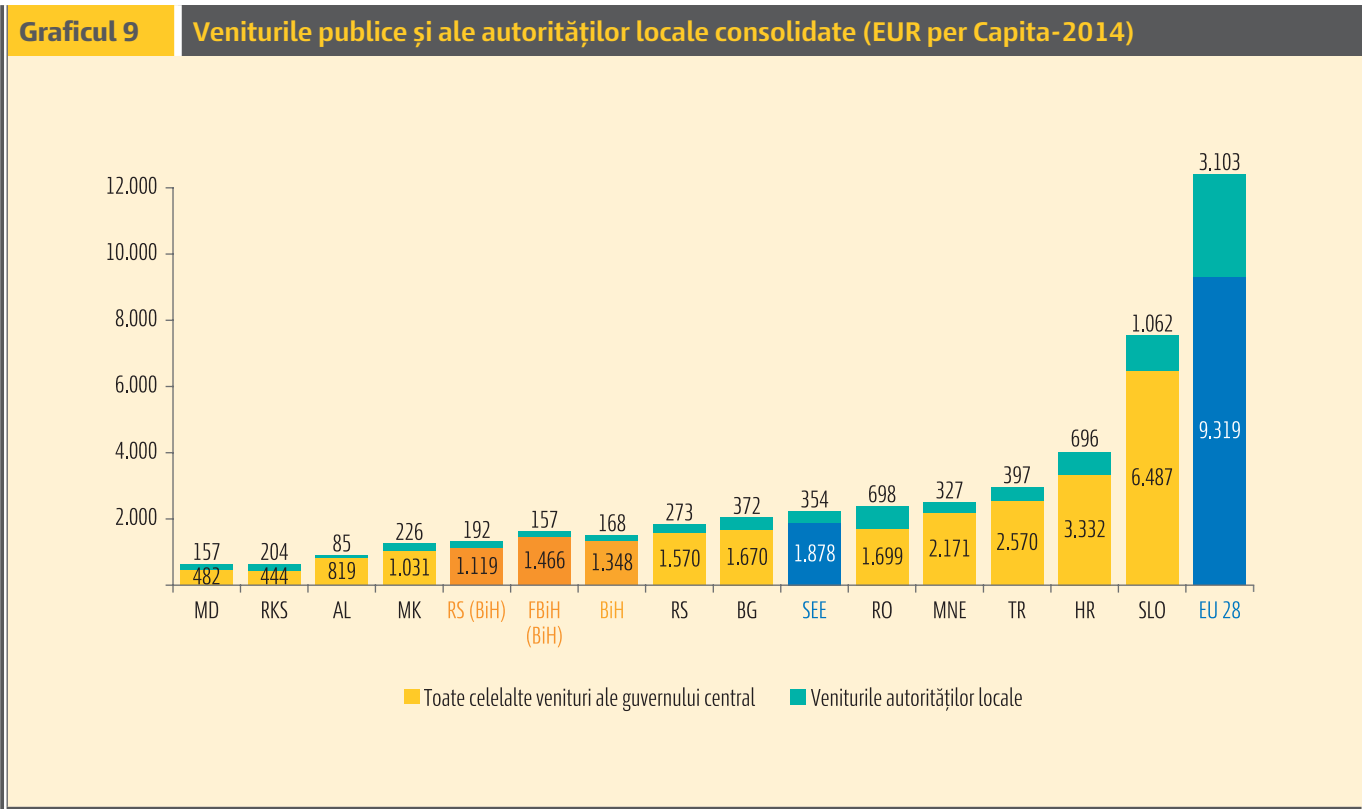
Ele au scăzut cel mai mult în Muntenegru, RS (BiH), Serbia și Moldova. În Muntenegru, un boom imobiliar a crescut veniturile locale înainte de 2006. Dar căderea lor a fost accentuată de restricțiile impuse de guvernele naționale privind dreptul municipalităților de a impozita întreprinderile (în numele îmbunătățirii economice „a mediului atrăgător”). Lucruri similare ar putea fi spus despre RS (BiH), Croația și Serbia, unde guvernele naționale au efectuat, de asemenea, unele reduceri ale subvențiilor, ca răspuns la Marea Recesiune.

**Graficul 8** Veniturile administrației locale ca pondere din PIB în 2006, 2009, 2014



**Graficul 9** prezintă veniturile pe cap de locuitor din sectorul public consolidat și ale administrațiilor locale în euro în 2014. Graficul este un memento util al veniturilor mici cu care trebuie să lucreze majoritatea guvernelor din Europa de Sud Est. De asemenea, ea arată cât de mult variație există în întreaga regiune în „ponderile relative” ale sectorului

public local. Este deosebit de frapant faptul că autoritățile locale din Moldova, Kosovo și Macedonia plătesc pentru salariile profesorilor având venituri pe cap de locuitor mai mici de 250 de euro, în timp ce municipalitățile croate și slovene suportă puțin din aceste costuri și au venituri pe cap de locuitor de 3 până la 4 ori mai mari.



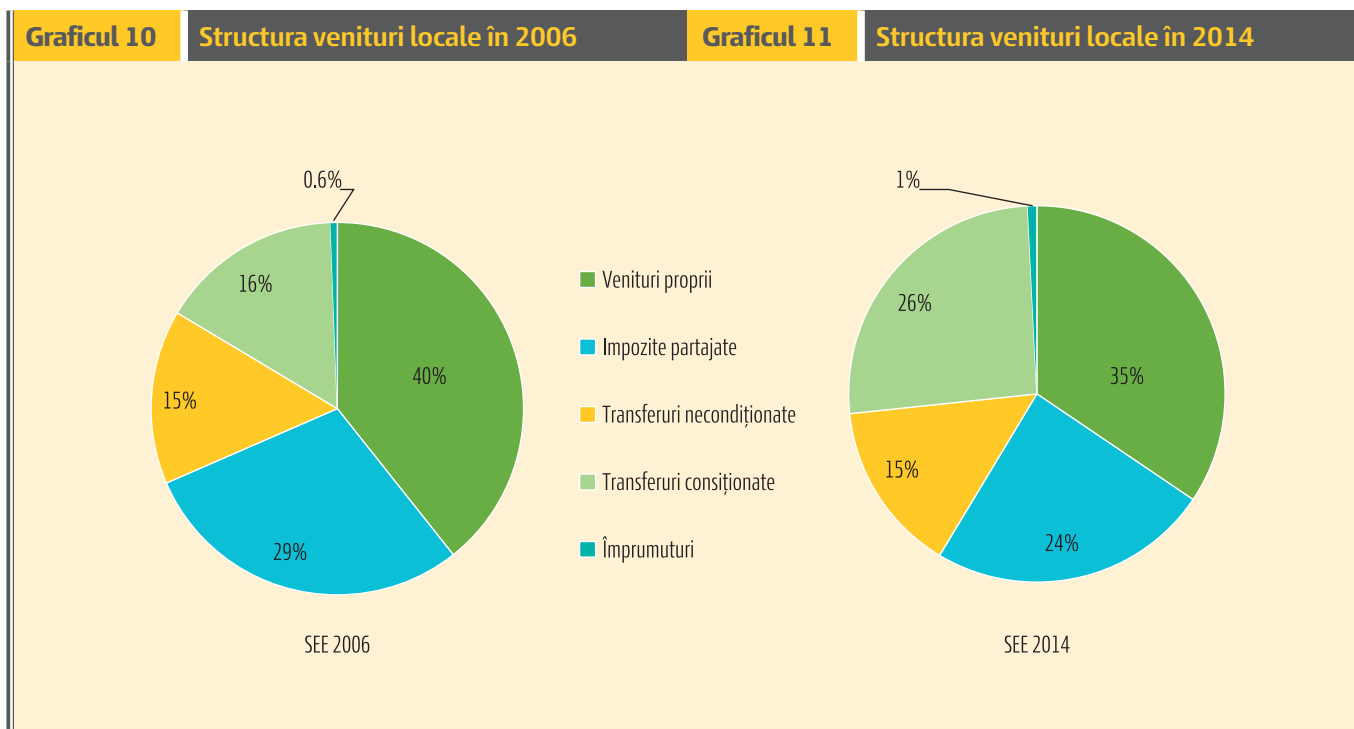
## Autonomia fiscală locală și structura de bază a veniturilor locale

Datele noastre privind structura veniturilor publice locale sunt problematice, deoarece locuri diferite contează pentru venituri diferite în moduri diferite și pentru că, în unele locuri, clasificările contabile s-au schimbat în timp. Clasificarea taxelor partajate este deosebit de problematică. În cele mai multe locuri, numai IVP este considerat o taxă partajată, partajarea taxei de înmatriculare a autovehiculelor și taxele de transfer de proprietate fiind incorect clasificate ca venituri proprii. Pentru că acestea sunt surse importante de venit în multe locuri, această clasificare incorectă supraestimează în mod semnificativ autonomia fiscală a administrațiilor locale.

În Turcia, unele venituri partajate din IVP sunt contabilizate ca Transferuri necondiționate, în timp ce în Slovenia unele transferuri necondiționate sunt contabilizate ca IVP parta-

jat. În același timp, în Croația, o parte din ceea ce este contabilizat ca IVP partajat ar trebui înregistrate ca o sursă de venituri proprii deoarece provine de la suprataxe impuse la nivel local cu privire la venitul personal și nu doar din cele stabilite la nivel central. În cele din urmă, în cele mai multe locuri, nu putem separa Transferurile condiționale pentru investiții specifice sau programe din Transferurile fixe pentru funcțiile sectorului social. Cu toate acestea, în ciuda acestor neajunsuri, datele sunt în continuare informative.

**Graficele 10 și 11** prezintă schimbarea în structura de bază a venurilor locale între 2006 și 2014, ca medie pentru toți membrii NALAS. Ponderea transferurilor necondiționate ca procent din totalul venurilor a rămas stabilă în cursul perioadei. Dar veniturile proprii și impozitele partajate au scăzut, în timp ce transferurile condiționate au crescut de la 16 la 26% din total. Împrumuturile locale au crescut, de asemenea, dar rămân extrem de scăzute.

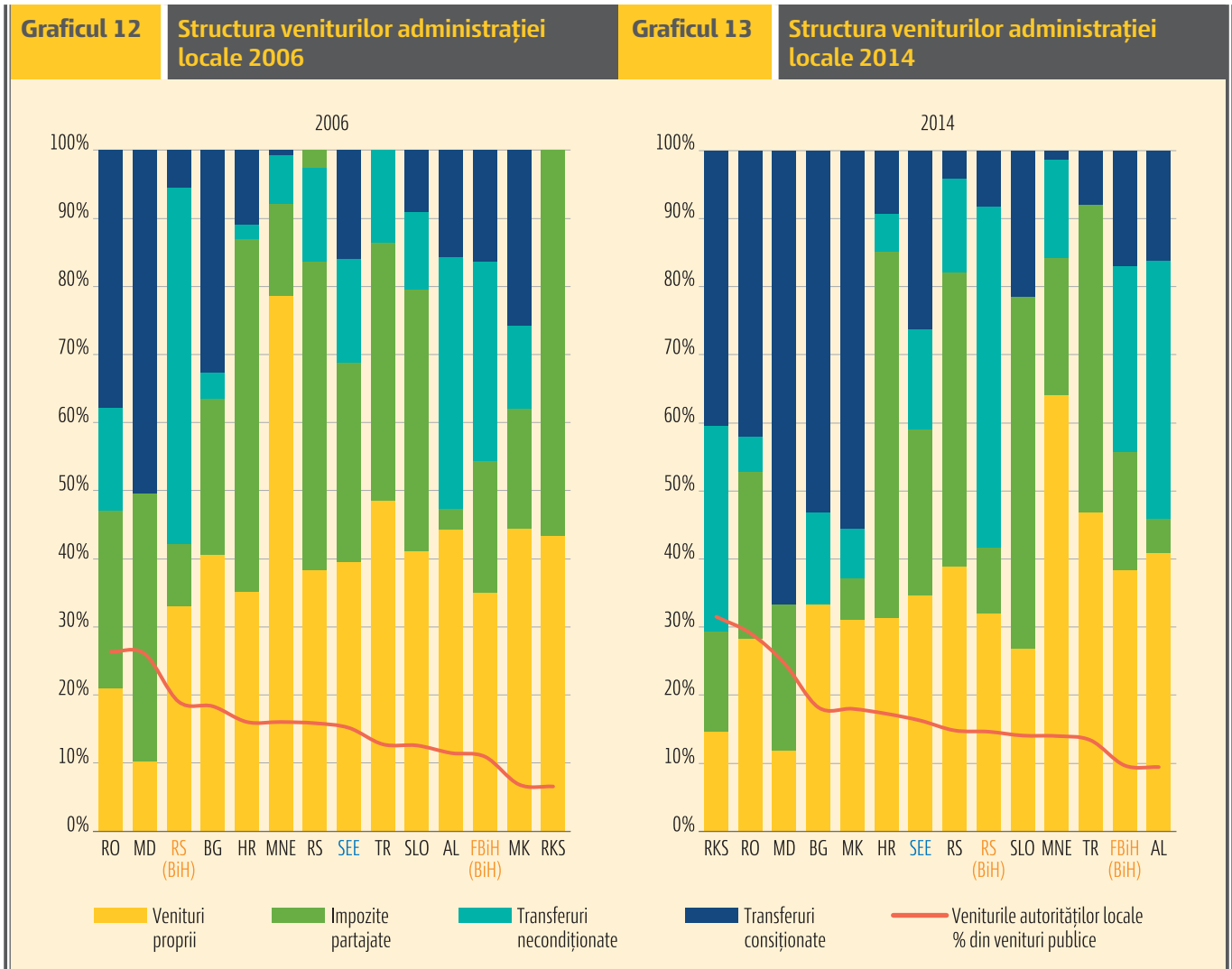




Graficele 12 și 13 prezintă aceleași informații pentru membrii individuali ai grupului comandat de cota administrațiilor locale din totalul veniturilor publice. Ele sprijină la explicarea ghidajului creșterii Transferurilor condiționate.

Lecturând de la stânga Graficul 13 (pentru anul 2014), reșim Kosovo, România, Moldova, Macedonia și Bulgaria. Ele ne sunt deja familiare ca cele cinci locuri unde s-au

transferat cele mai importante funcții din sectorul social către administrațiile locale. Și nesurprinzător, ele sunt cele cinci locuri în care veniturile publice locale au în prezent cea mai mare pondere din totalul veniturilor publice. Putem vedea, de asemenea, că veniturile din toate cele cinci sunt dominate de transferuri condiționate, cu mult mai puțin provenind din taxe partajate și surse proprii.



Acest lucru este foarte diferit față de situația din 2006. Kosovo și Macedonia s-au mutat de la extrema dreaptă a graficului către extrema stângă: de fapt, între 2006 și 2014 s-au transformat din a fi cele mai puțin descentralizate țări sau entități din regiune la a fi exact opusul. Iar această modificare a transformat structura veniturilor lor, care nu mai provin în principal din veniturile proprii și impozite partajate ci din transferuri condiționate și necondiționate.

Moldova și Bulgaria sunt, de asemenea, interesante în acest sens. În niciuna dintre țări nu au fost transferate noi funcții autorităților locale între 2006 și 2014. Cu toate acestea, în ambele, transferurile condiționate au crescut în detrimentul impozitelor partajate. Acest lucru se datorează faptului că în eforturile timpurii atât Bulgaria, cât și Moldova, au transferat școlarizarea către autoritățile locale, dar au încercat s-o finanțeze, prin partajarea IVP.

Acest lucru s-a dovedit dezastruos pentru zonele rurale, care aveau baze slabe de impozitare și, prin urmare, venituri IVP scăzute, dar costuri ridicate de învățământ, din cauza unei mulțimi de școli mici, cu clase primare. Într-adevăr, în Bulgaria și Moldova, aceste dezechilibre au distorsionat sistemele lor de finanțare interguvernamentale timp de mai mulți ani. În anul 2008, Bulgaria a finalizat un proces de înlocuire a partajării IVP cu transferuri fixe sectoriale, care, spre deosebire de partajarea IVP pot fi alocate în funcție de măsurarea obiectivă a necesității, un proces care în Republica Moldova a început în 2014.

Această schimbare către transferuri condiționate în Bulgaria, Moldova, Kosovo și Macedonia explică modificarea în structura veniturilor locale pe care le-am văzut în ansamblu pentru regiune în Graficele 10 și 11. De asemenea, ilustrează frumos un paradox bine știu în domeniul finanțelor interguvernamentale: pe măsură ce țările transferă funcțiile sectorului social către administrațiile locale, de obicei acestea devin mai dependente financiar de guvernele naționale decât înainte<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> A se vedea Blochlinger and King, "Less than you thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments" OECD, 2006

Sau mai direct, descentralizarea adesea conduce la o reducere a „autonomiei fiscale” a administrațiilor locale. Este important ca acest paradox să fie recunoscut, deoarece prea des susținătorii descentralizării văd principiul măsurării succesului în ceea ce privește gradul autofinanțării autorităților locale. Acest lucru este în mod evident direcționat greșit, cel puțin în măsura în care considerăm că funcțiile din sectorul social ar trebui să fie transferate către administrațiile locale.

La fel de important, acest paradox ar trebui să ne convingă că finanțarea administrațiilor locale nu ar putea fi vreodată cu adevărat separată de finanțele guvernelor naționale. Aceasta este o pastilă amară de înghițit pentru oficialii guvernamentali locali care doresc să fie stăpâni propriilor lor case. Dar, rămâne faptul că autoritățile locale au nevoie aproape întotdeauna de transferuri semnificative de la guvernele naționale și dimensiunea acestor transferuri crește odată cu transferul funcțiilor sectorului social.

Ca rezultat, vor exista întotdeauna dispute referitor la sumele pe care autoritățile locale trebuie să le achite pentru aceste funcții și obiectivul reformatorilor nu ar trebui să încerce să elimine aceste dispute făcând autoritățile locale autonome punct de vedere fiscal. În schimb, obiectivul ar trebui să fie de a civiliza disputa printr-un dialog interguvernamental informat care le permite ambelor părți să ajungă la compromisuri rezonabile și dinamice de-a lungul timpului. Din păcate, acest angajament față de dialogul interguvernamental este slab în mare parte din regiune.

Aici, cu toate acestea, este de asemenea demn de remarcat faptul că în timp ce multe țări au recunoscut că finanțarea funcțiilor majore din sectorul social este cel mai bine realizată prin utilizarea transferurilor generale și nu impozite partajate sau venituri proprii, este de asemenea adevărat că, în multe locuri controlul asupra acestor subvenții generale rămâne excesivă: este un lucru ca guvernele naționale să dorească să se asigure că sumele alocate pentru sănătate și educație sunt cheltuite pe ele, și cu totul altul ca ele să controleze exact modul în care autoritățile locale folosesc aceste fonduri în cadrul unui sector. La urma urmei, întreaga logică a transferării acestor funcții este demontată dacă reglementările centrale fac imposibilă muni-

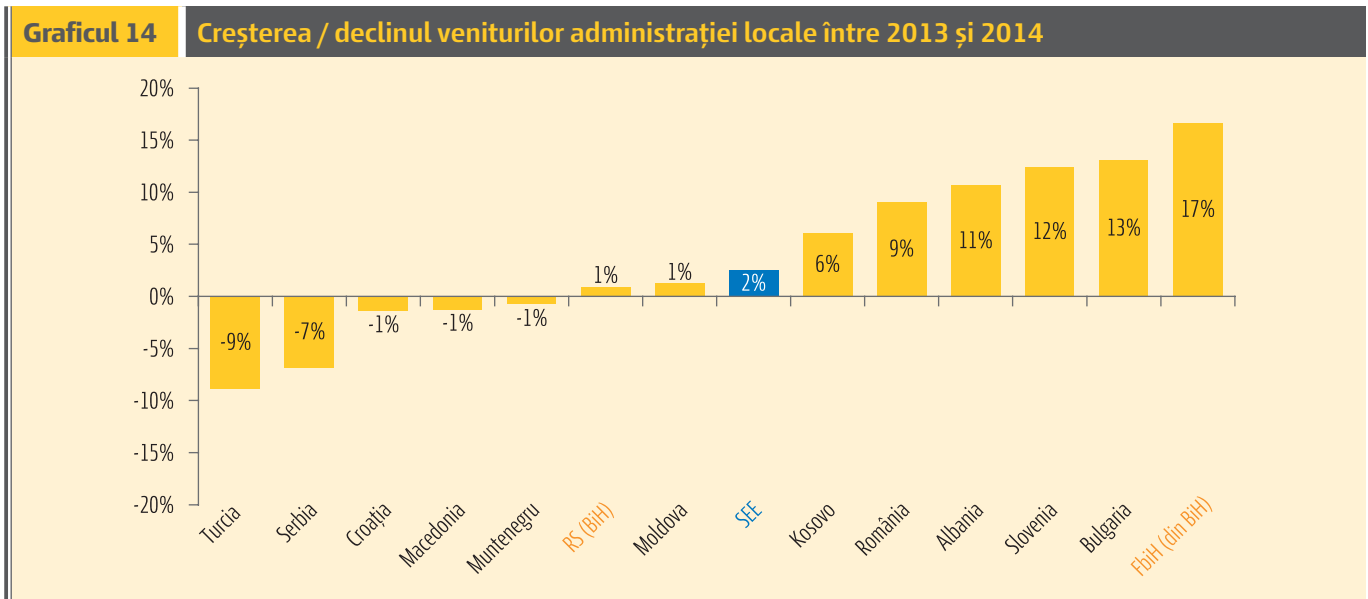
cipalităților utilizarea cunoștințele lor despre condițiile locale și trebuie să îmbunătățească eficacitatea modului în care sunt cheltuite aceste sume de bani.

Dar, revenind din nou pe scurt la Graficele 12 și 13, este de subliniat faptul că dintre toți membrii grupului nostru, Muntenegru are cea mai mare pondere a veniturilor proprii din total venituri. Pe de o parte, acest lucru este posibil deoarece municipalitățile din Muntenegru nu au responsabilități în sectorul social. Pe de altă parte, se datorează faptului că acestea au o paletă deosebit de largă de venituri proprii, care include nu doar impozitul pe proprietate, vânzări de active și închirieri, utilizarea terenurilor și a taxele de dezvoltare, dar cel mai interesant, suprataxe IVP locale. Cu toate acestea, între 2006 și 2014, Muntenegru s-a transformat din a fi o țară în care administrațiile locale au primit o porție destul de mare din plata fiscală, una a cărei pondere este acum relativ modestă.

De asemenea, este demn de remarcat faptul că autoritățile locale din Turcia, Slovenia, Croația și Moldova nu primesc venituri din transferuri necondiționate. Această absență a transferurilor necondiționate ridică întrebări cu privire la echitatea sistemelor interguvernamentale de finanțare ale acestor țări, deoarece în

general, prin intermediul unor astfel de transferuri guvernele centrale furnizează fonduri suplimentare pentru jurisdicțiile mai sărace. Cu toate acestea, egalizarea fondurilor poate fi furnizată în mai multe moduri și absența transferurilor necondiționate nu înseamnă că nu există nicio egalizare. Într-adevăr, Croația, Slovenia și Turcia fac cel puțin o anumită egalizare prin alte mecanisme. Mai mult, simpla existență a transferurilor necondiționate ne spune puține lucruri despre modul în care se desfășoară egalizare eficace. De fapt, în multe locuri există motive întemeiate să se creadă că acestea au doar efecte modeste asupra echității orizontale ale sistemelor lor. Dar, din nou, ne lipsesc datele pentru a aborda sistematic această întrebare.

În cele din urmă, între 2013 și 2014 poziția veniturilor multor autorități locale din regiunile s-a schimbat destul de mult. Municipalitățile din Muntenegru au pierdut cel mai mult din cauza restricțiilor asupra taxei de dezvoltare a terenurilor, precum și eliminarea taxei utilizării terenului în timp ce câștigurile s-au datorat unei varietăți de factori. În FBiH (BiH) și Slovenia, autoritățile locale au văzut o creștere a ponderii din IVP; Bulgaria a introdus un nou program național de ajutoare pentru investiții în mare parte finanțate din fonduri UE; și în România subvențiile pentru serviciile de sănătate a crescut.



## Structura veniturilor proprii și impozitul pe proprietate

Din păcate, contabilitatea propriilor venituri diferă în mod substanțial în întreaga regiune. În unele locuri este destul de detaliată și conține mai multe categorii decât cele care sunt prezentate în graficele noastre. Alții folosesc doar două sau trei categorii și este dificil de afirmat ce conțin. De exemplu, autoritățile locale

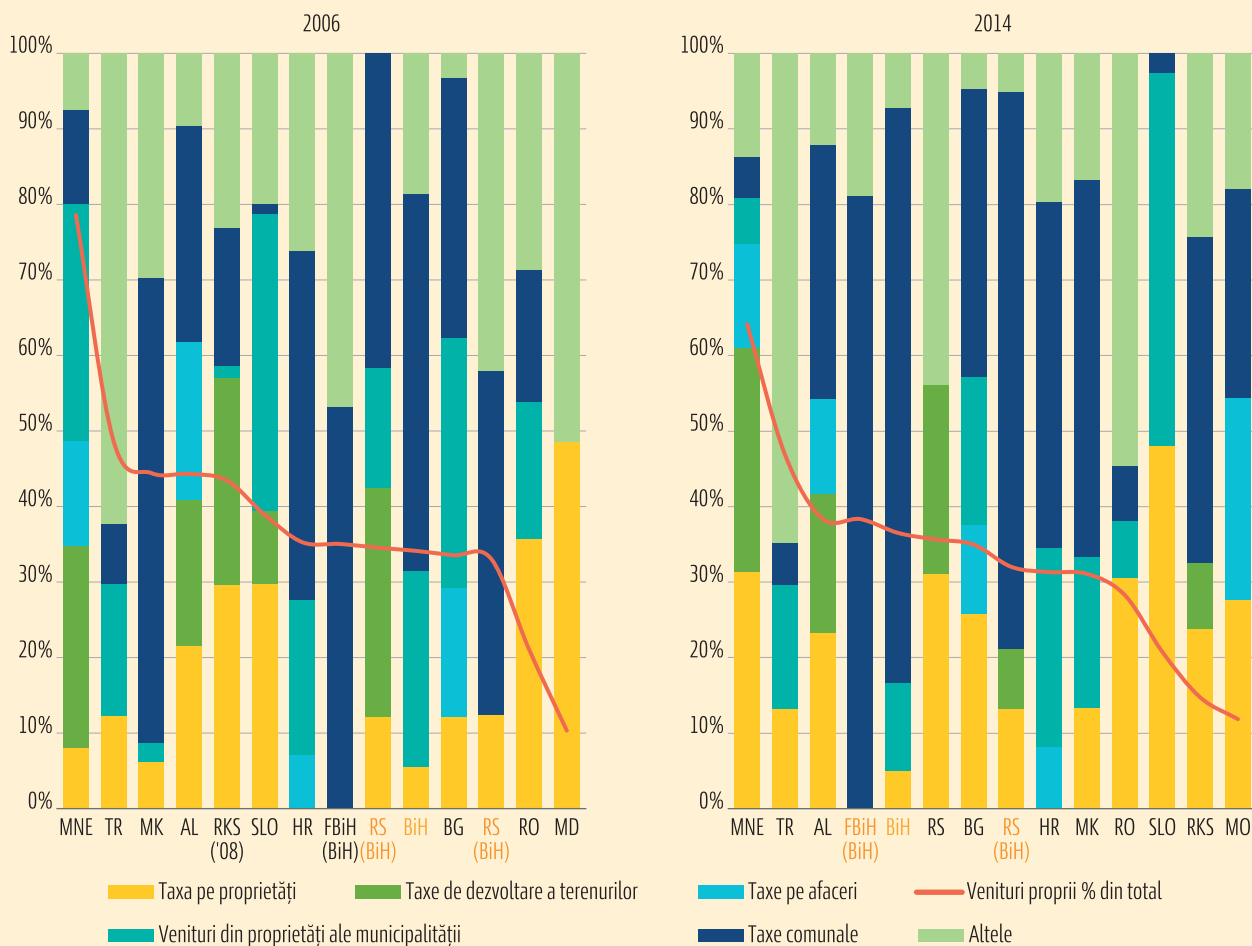
din Croația, Turcia, FBiH (BiH) și RS (BiH) obțin venituri semnificative din taxele de dezvoltare a terenurilor și a permiselor de construcții cvasi-fiscale, dar le înregistrează sub formă de taxe comunale. Veniturile din vânzări de active și închirieri, taxe pentru utilizarea spațiului public, precum și amenizile și penalitățile sunt de asemenea concentrate în această categorie. În același timp, Slovenia înregistrează veniturile din impozitul pe proprietate și impozitul de utilizare a terenurilor.

Graficul 15

Structura veniturilor proprii obținute în 2006

Graficul 16

Structura veniturilor proprii obținute în 2014



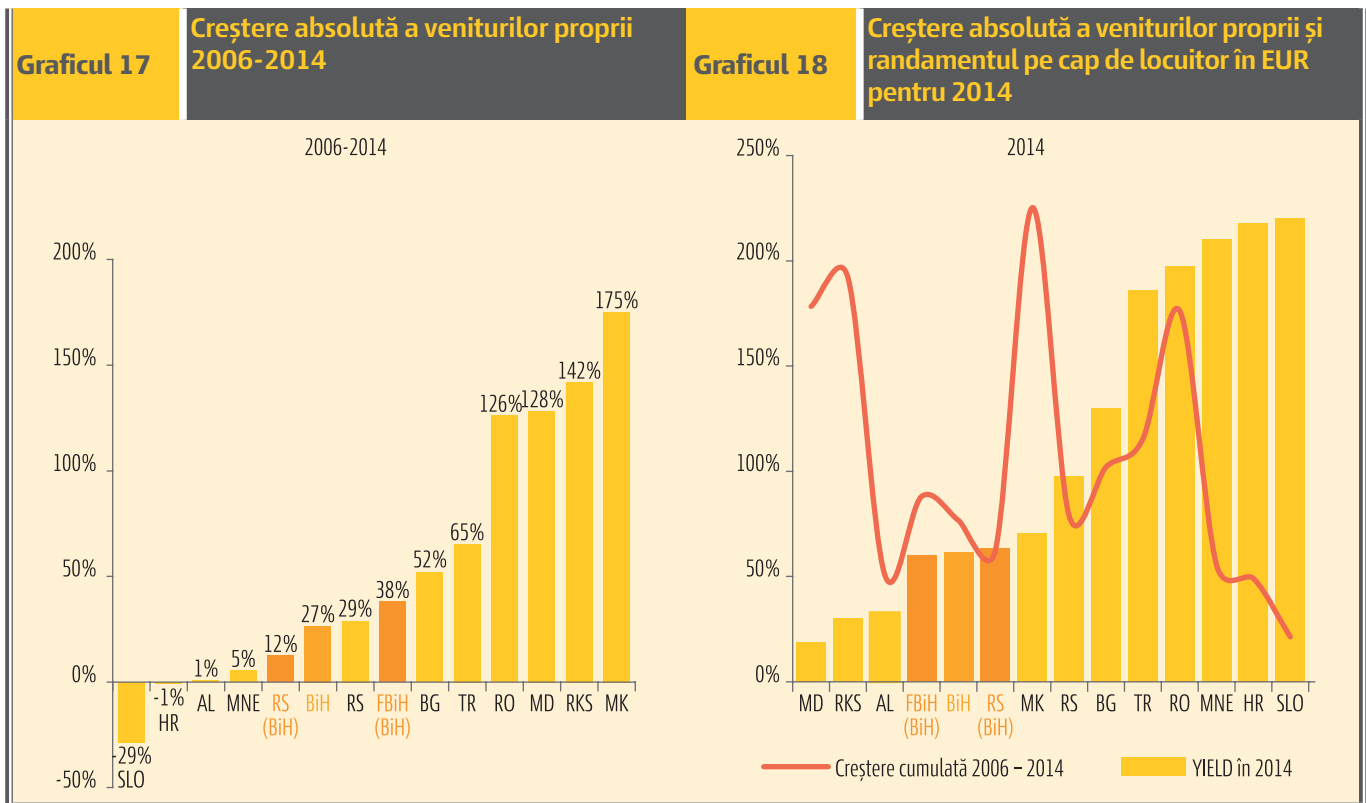
\* Mai mult de 90% din ceea ce se înregistrează ca impozitul pe proprietate în Slovenia provine din impozitul de utilizare a terenului.

Aceste probleme de contabilitate îngreunează tragerea oricăror concluzii generale cu privire la natura veniturilor proprii în grup. Dar merită făcute câteva observații. **Graficele 15 și 16** prezintă structura veniturilor proprii ale autorităților locale în 2006 și 2014 pentru toți membrii grupului, ordonate în funcție de ponderea veniturilor proprii din total venituri. Muntenegru este detașată cu venituri proprii egale cu circa 80% din totalul veniturilor în 2006 și 66% în 2014. De-a lungul perioadei, și fără Muntenegru, ponderea medie a veniturilor proprii din total venituri a scăzut de la aproximativ 38% în 2006 la 34% în 2014.

În mod surprinzător, aceste ponderi de venituri proprii la totalul veniturilor sunt în concordanță cu media OECD. De asemenea, ei supraestimează aproape sigur veniturile reale datorită prerogativelor administrațiilor locale din regiune, din

cauza clasificării incorecte a multor impozite comune și taxe ca fiind venituri proprii<sup>11</sup>. **Dar, din nou, ideea este că aproape peste tot veniturile proprii sunt mult mai mici decât sugerează literatura de specialitate, ci este optimă, din cauza subvențiilor și a transferurilor pe care administrațiile locale le primesc— în particular, pentru funcțiile sectorului social.** Într-adevăr, descentralizarea acestor funcții în Kosovo și Macedonia este în mare parte responsabilă pentru scăderea ponderii veniturilor proprii în venituri totale pentru grup.

Dar, în cadrul întregului grup există o mare variație atât în creșterea veniturilor proprii pe parcursul perioadei, cât și randamentul lor în euro pe cap de locuitor. Acest lucru poate fi văzut în **Graficele 17 și 18**. În Slovenia, scăderea puternică a veniturilor proprii a fost rezultatul unei creșteri economice lente, com-



<sup>11</sup> A se vedea din nou, Blochinger and King.

binată cu eliminarea în 2014 a comisionului pentru dezvoltarea terenului. Restrângerea sau eliminarea acestei taxe a avut, de asemenea, un impact puternic în Serbia și Muntenegru. Dar, în ambele, creșteri bruște ale colectării taxelor de proprietate (c. 300 și, respectiv, 400%) au atenuat lovitură. Stagnarea veniturilor proprii din Albania este rezultatul restrângerii progresive și eliminării totale a unei taxe locale asupra întreprinderilor mici, precum și un moratoriu pentru construcții noi, care a redus randamentul taxei de impact a infrastructurii. Mai mult, guvernele naționale din întreaga regiune au redus capacitatea administrațiilor locale de a impozita întreprinderile—o politică frecvent susținută de Banca Mondială și USAID.

În Macedonia, creșterea bruscă a veniturilor proprii—dintr-o bază foarte scăzută—a provenit în mare măsură de la o îmbunătățire de 600% în colectarea taxelor pe proprietate. Creșterea în Turcia a fost, de asemenea, determinată de aproape dublarea veniturilor din impozitul pe proprietate, precum și prin creșterea substanțială a veniturilor din vânzări de active și închirieri, o sursă importantă și de multe ori subapreciată de venituri locale. Colectarea îmbunătățită a taxelor pe proprietate a contribuit, de asemenea, în Kosovo, Moldova și România. Cu toate acestea, partea leului în această creștere în toate cele trei locuri a provenit din „alte” surse<sup>12</sup>.

În toată regiunea guvernele naționale și locale, au făcut investiții substanțiale în infrastructura tehnică de impozitare a proprietății. Donorii au sprijinit cu fermitate aceste eforturi, care sunt aproape întotdeauna susținute de recomandări din partea **Fondului Monetar Internațional și literatura americană privind finanțele locale, care susțin că impozitul pe proprietate este taxa unică cea mai adecvată de a fi transferată administrațiilor locale**<sup>12</sup>. Și, în ultimii zece ani, taxa a devenit într-adevăr, una dintre cele două sau trei cele mai importante surse de venituri proprii, în cea mai mare parte a regiunii.

<sup>12</sup> Literatura de specialitate din America de Nord privind federalismul fiscal subliniază importanța taxei de proprietate pentru administrațiile locale. Cu toate acestea, țările nordice — cele mai descentralizate state unitare din lume— își bazează sistemelor lor privind finanțele publice locale transferând municipalităților controlul asupra cotelor privind impozitele personale.

Creșterea este impresionantă. Există, de asemenea, loc pentru îmbunătățiri. Cu toate acestea, există limite referitor la cât de mult poate fi utilizat impozitul pe proprietate pentru a aduce venituri administrației publice locale, în conformitate cu responsabilitățile lor de serviciu. Acest lucru poate fi văzut din **Graficele 19 și 20**, ceea ce arată că, deși randamentul taxei a crescut considerabil, încă reprezintă 7,6% din veniturile totale ale administrației publice locale în 2014. Mai mult, ca pondere din PIB, media obținută pentru regiune rămâne un modest 0,46%, în creștere de la 0,36% în 2006.

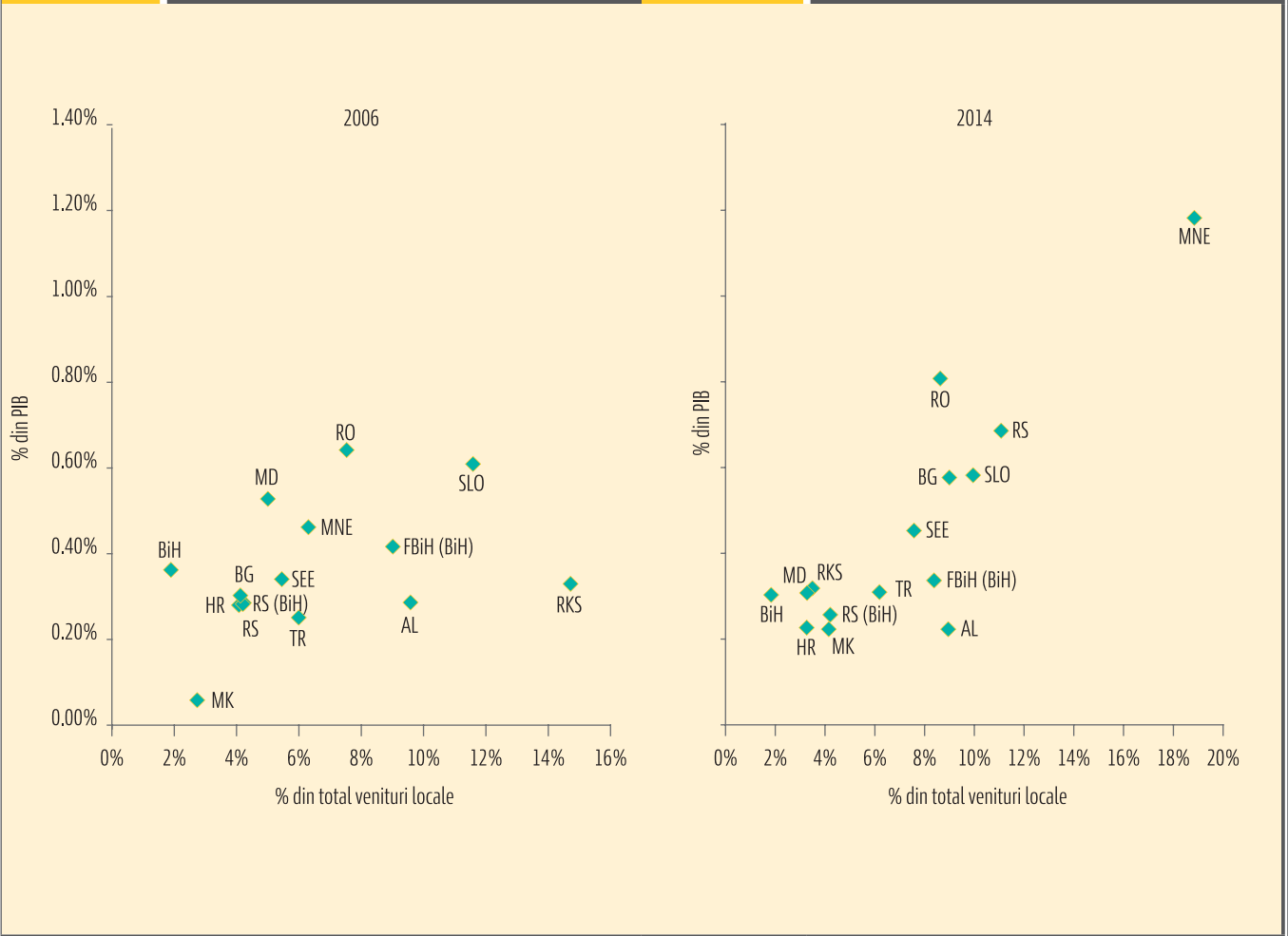
Pentru a fi siguri, în Statele Unite și Canada, impozitul pe proprietate generează venituri egale între 2,5 și 3,5% din PIB. Dar acest lucru este excepțional de mare și există foarte puține țări care reușesc să obțină mai mult de 2,0% din PIB din impozitul pe proprietate. Într-adevăr, media UE este de numai 1,1%. Este de asemenea important să se recunoască faptul că, în multe țări, un procent disproporționat de mare din taxă provine de la întreprinderi (adesea peste 70%). În cele din urmă, merită să ne amintim—deși graficele nu o arată—că, în cadrul SEE, veniturile proprii tind să fie concentrate în mod disproporționat în orașele capitale și foarte puternic legate de piața imobiliară prin vânzarea de active, taxe de dezvoltare a terenurilor, autorizații de construcție, impozitul de transfer de proprietate și într-o măsură mai mică de impozitul pe proprietate.

Graficul 19

Impozitul pe proprietate ca % din PIB și total venituri locale în 2006

Graficul 20

Impozitul pe proprietate ca % din PIB și total venituri locale în 2014\*



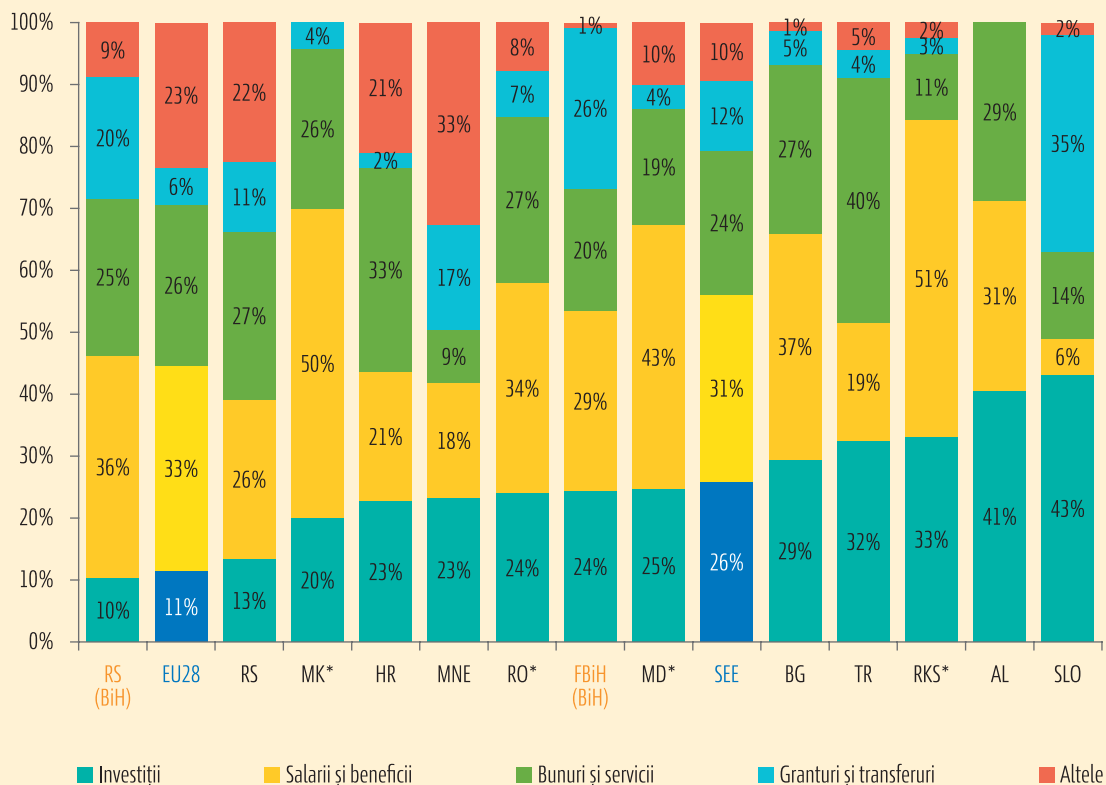
\* Datele pentru Slovenia includ venituri din impozitul de utilizare a terenului.

## Structura cheltuielilor și cheltuieli pentru investiții

**Graficul 21** prezintă structura cheltuielilor administrației publice locale în funcție de tipul economic pentru fiecare membru al grupului, precum și media grupului ca întreg (SEE); media UE (UE 28); și media pentru cele șapte țări post-comuniste care au aderat la UE în 2004 (NOII UE7)<sup>13</sup>. Ca și în cazul veni-

turilor, există neconcordanțe în modul în care datele privind cheltuielile sunt raportate. De exemplu, în unele locuri transferurile de capital la utilități publice sunt tratate ca cheltuielile de investiții în timp ce altele le înregistrează ca subvenții, care nu pot fi distinse de transferuri către persoane fizice sau subvenții către organizații non-guvernamentale. În mod similar, în multe locuri rambursarea datoriei nu se contabilizează separat, dar este inclusă în categoria „altele”.

**Graficul 21** Structura cheltuielilor publice locale în 2014



<sup>13</sup> Cehia, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia și Slovacia.



Autoritățile publice locale din cele cinci state și entități membre ai grupului care au funcții(\*) din sectorul social descentralizate cheltuiesc un procent mai mare din cheltuielile lor cu salariile. Acest lucru este de așteptat. Mai surprinzător este că autoritățile locale în majoritatea țărilor din Europa de sud-est cheltuie o parte mai mare parte din bugetele pentru investiții decât omologii lor din cadrul UE. În plus, ratele de investiții ar fi, probabil, mai mari în cazul în care subvențiile de capital către companiile municipale de utilități ar fi contabilizate corespunzător.

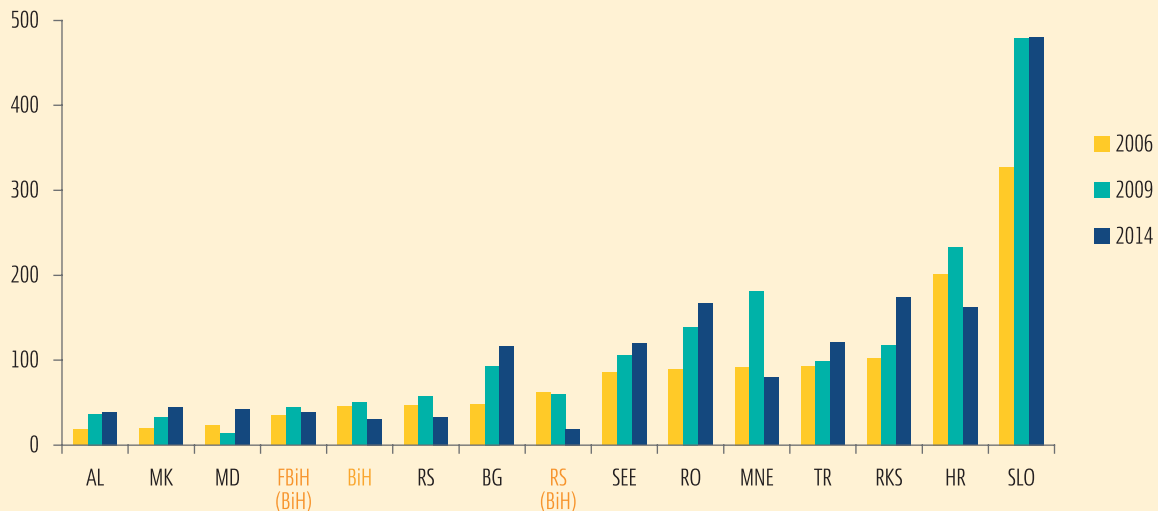
Având în vedere situația financiară în general precară a municipalităților din Europa de sud-est este dificil de explicat pe deplin aceste niveluri ridicate de investiții. O explicație poate consta în faptul că administrațiile locale din regiune de multe ori plătesc pentru investiții care în alte părți din Europa sunt finanțate prin intermediul tarifelor la utilități. O altă explicație poate fi o mai mare descentralizare a funcțiilor sectorului social în cadrul UE, funcție ale cărei costuri ridicate de operare reduc ponderea cheltuielilor pentru investiții.

Dar, indiferent de motiv, diferențele dintre ratele medii de investiții pentru cele trei grupuri (SEE, UE 28 și UE 7) au fost foarte consistente în ultimii 8 ani. Acest lucru sugerează că autoritățile locale din Europa de sud-est, cum ar fi cele ale UE 7 joacă un joc extraordinar de recuperare, cheltuind cât de mult pot să modernizeze infrastructura învechită pe care au moștenit-o. Pe scurt, municipalitățile din Europa de sud-est par să investească mai mult decât omologii lor din cea mai mare parte din UE pentru a construi noi infrastructuri, deoarece cheltuiesc proporții mai mari din venitul lor pe investiții în ciuda primirii de ponderi semnificativ mai reduse a veniturilor publice măsurate, fie ca procent din PIB sau a veniturilor publice totale (Graficul 6). Dar și aici este important să ne amintim că noi nu știm cât de mult sunt crescute aceste rate prin cheltuielile orașelor capitale și ale altor jurisdicții mai bogate.

Mai mult, cheltuielile de investiții a fost atât volatile și în scădere într-un număr de membri ai grupului, în special Muntenegru, RS (BiH), FBiH (BiH), Serbia și Croația. Acest lucru se poate observa în **Graficul 22**, care prezintă cheltuielile locale de investiții guvernamentale în euro pe cap de locuitor în 2006, 2009 și 2014.

Graficul 22

## Investițiile administrației locale în 2006, 2009, 2014 (EUR pe cap de locuitor)

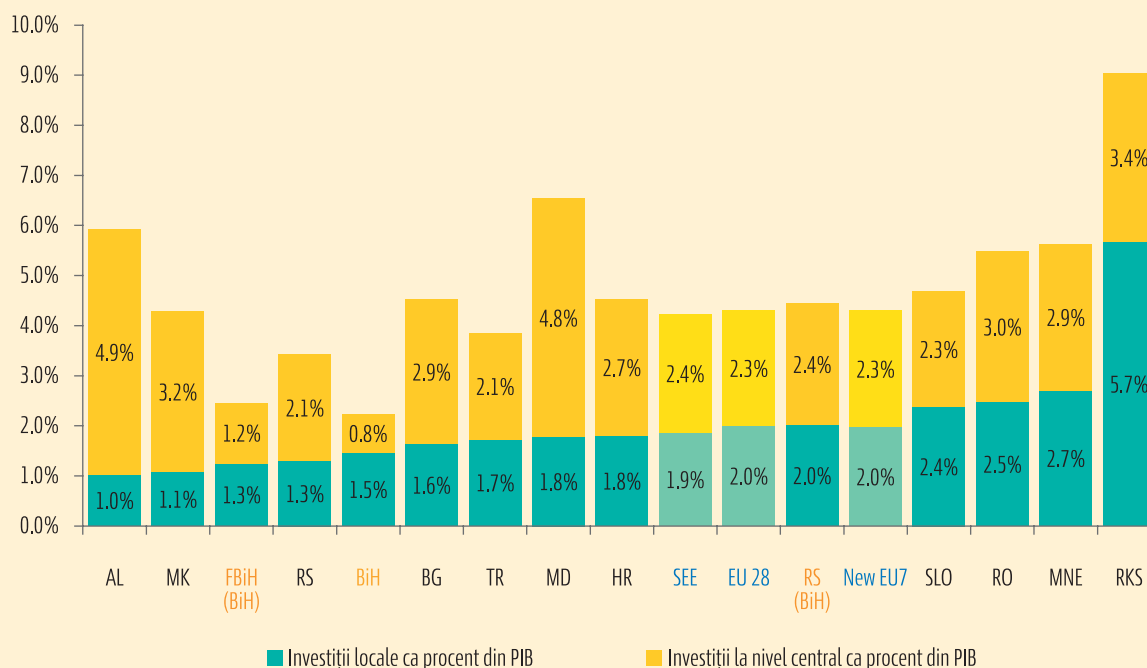


În Kosovo, pe de altă parte, nivelul investițiilor nu numai că a crescut, dar sunt în mod surprinzător de mari în euro pe cap de locuitor, dat fiind că acesta este unul dintre cei mai săraci membri ai grupului. Albania, în ciuda ponderilor relative ridicate ale cheltuielilor de investiții în totalul cheltuielilor (Graficul 21) și a ratelor de investiții pozitive din 2006 cheltuite în continuare mai puțin de 40 de euro pe cap de locuitor pe infrastructura locală. În cele din urmă, este demn de notat că fondurile structurale ale UE au menținut nivelul investițiilor mai ridicat decât ar fi fost în mod normal în România, Bulgaria și Slovenia. Într-adevăr, în Bulgaria fondurile structurale ale UE au reprezentat aproape toate cheltuielile locale de investiții guvernamentale în ultimii ani (a se vedea raportul de țară pentru Bulgaria).

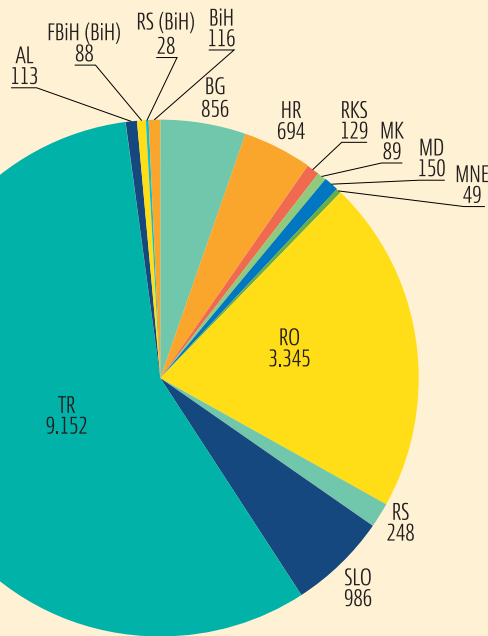
Graficul 23 prezintă investițiile publice medii în funcție de nivelul de autorități ca pondere din PIB pentru perioada 2005-2014. După cum se poate observa din Graficul cheltuielilor publice totale ale tuturor membrilor grupului—cu excepția îngrijorătoare a FBiH (BiH)—a fost mai mare decât media UE 28. Și în cea mai mare parte din regiune, cheltuielile publice centrale reprezintă partea leului din totalul investițiilor publice, așa cum se întâmplă în UE.

Cu toate acestea, investițiile publice locale ca pondere din totalul investițiilor publice a depășit media atât pentru EU 28 și pentru Noile UE 7 din RS (BiH), Slovenia, România, Kosovo și Muntenegru.

**Graficul 23** Totalul investițiilor publice pe nivel de guvernare ca pondere din PIB (media 2006-2014)



Graficul 24

Cheltuielile de investiții  
în milioane de euro 2014

Graficul 24 arată investițiile publice locale în milioane de euro pentru toți membrii grupului în 2014. Din nou, acesta este un memento privind nivelul variației din cadrul întregului grup, atât privind bogăția relativă, cât și în modelele de venituri și cheltuieli locale.

Dar situația în altă parte nu este atât de pozitivă. Investițiile publice locale ca procent din PIB sunt extrem de scăzute în Albania și FBiH (BiH) și nu cu mult mai mari în Macedonia și Serbia. Imaginea este mai bună în Bulgaria, Croația, Moldova și Turcia. Cu toate acestea, investițiile publice locale ca procent din PIB rămân mai mici decât media noilor UE 7. Acesta pare mai scăzut decât ceea ce s-ar putea aștepta în mod rezonabil, având în vedere faptul că autoritățile locale din Europa de sud-est au deficite uriașe în infrastructura urbană de bază care pot fi depășite numai prin niveluri ridicate de investiții susținute.

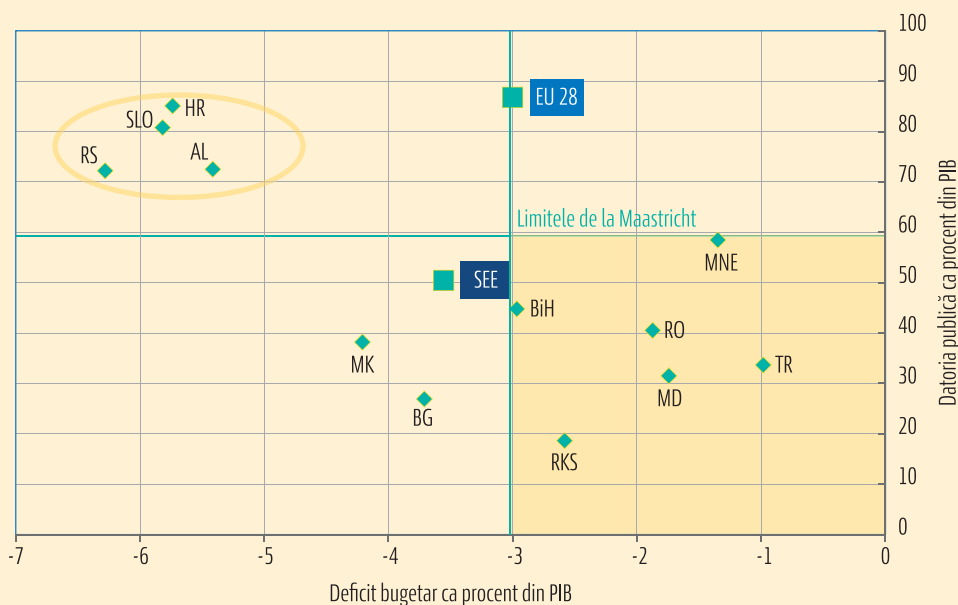
## Împrumuturile autorităților locale

În cea mai mare parte a regiunii, împrumuturile publice locale sunt un fenomen nou. În unele locuri însă, dezvoltarea acestui domeniu este constrânsă de un nivel ridicat al datoriei publice centrale. **Graficul 25** indică totalul datoriei publice și a deficitelor anuale ale tuturor țărilor / entităților NALAS în relație cu orientările Tratatului de la Maastricht pentru datoriile totale publice și a deficitelor bugetare anuale (mai puțin de 60% și 3% din PIB, respectiv).

După cum se poate observa din grafic, majoritatea membrilor grupului au niveluri ale datoriilor totale și a defici-

tului public sub limitele de la Maastricht. Dar Croația, Slovenia, Albania și Serbia au depășit cu mult nivelul datoriei publice totale (deși nu la fel de mult ca media pentru UE), în timp ce Muntenegru este foarte aproape de limită (58,5%). Acest lucru este important, deoarece în cadrul Maastricht, datoria publică totală include datoria atât a guvernelor naționale și sub-naționale (deși nu este datoria publică ci cea a companiilor comerciale de utilități). Ca urmare, atunci când datoria publică totală este aproape sau peste limitele de la Maastricht, nu numai că există o presiune pentru a reduce împrumuturile globale dar autoritățile locale concurează cu guvernele lor naționale pentru „spațiu pentru datorii”.

**Graficul 25** Datoria publică și deficitul bugetar pentru regiunea SEE în 2014

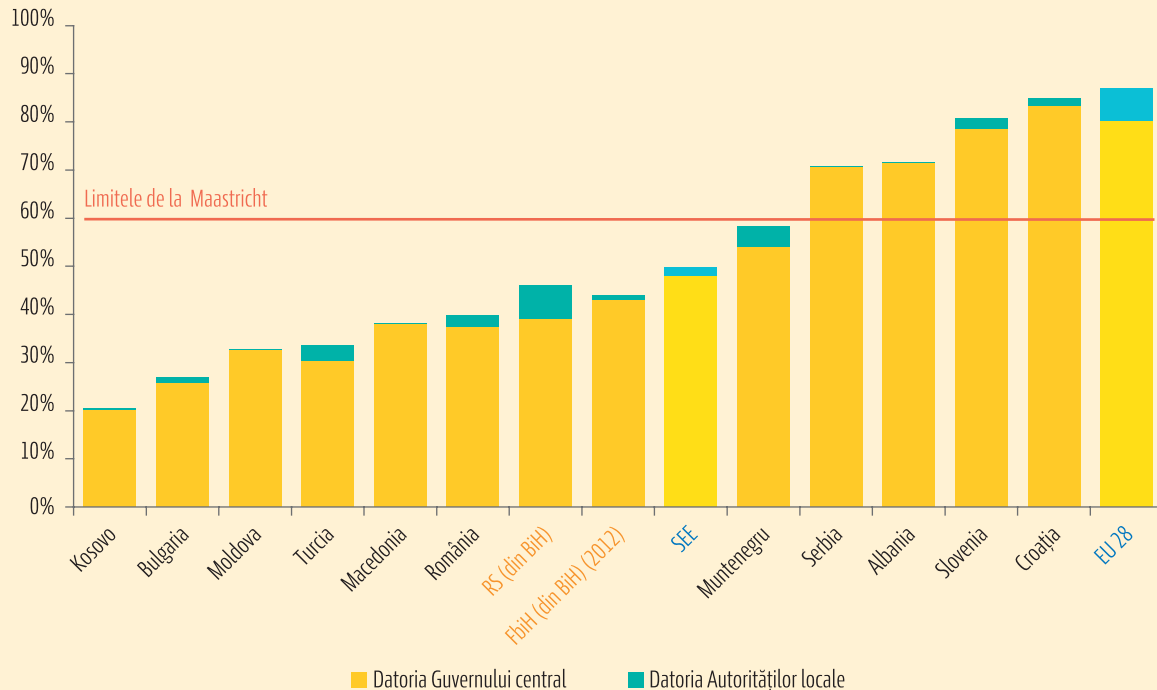


**Graficul 26** indică faptul că mare parte a acestui spațiu pentru datorii este deja preluat de guvernul național. Albania și Serbia sunt deja peste limitele de la Maastricht, în ciuda faptului că datoria publică locală reprezintă o fracțiune neglijabilă din totalul datoriei publice. Cu toate acestea, este puțin probabil ca guvernele naționale din ambele țări să privească în mod favorabil noi împrumuturi subnaționale. Între timp, în Slovenia, Muntenegru și Croația, împrumuturile publice locale au fost mai substanțiale. Dar pentru că datoria publică totală este, de asemenea, la sau peste limitele de la Maastricht, aici guvernele naționale sunt susceptibile de a constrânge noile împrumuturi locale. Având în vedere deficitele de

infrastructură cu care se confruntă administrațiile locale în regiune acest lucru este regretabil și ar trebui să se facă eforturi pentru a se asigura că administrațiile locale din Albania, Slovenia, Muntenegru și Croația au cel puțin un acces limitat la capitalul din împrumuturi. În cazul altor membri ai grupului, datoria rămâne cu mult sub limitele de la Maastricht, iar autoritățile locale ar trebui să se confrunte cu mai puține obstacole ale politicilor de împrumut.

Datele pentru Turcia includ datorii neplătite către contractori privați sau către agențiile guvernamentale. Acestea sunt egale cu cel puțin jumătate din total.

**Graficul 26** Nivelul datoriei publice pe niveluri de guvernare ca pondere din PIB



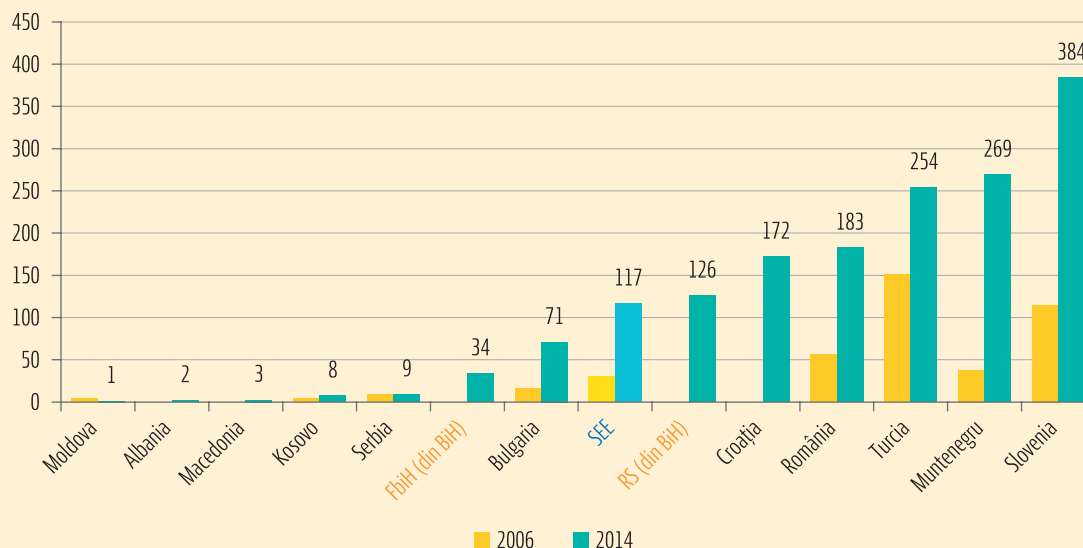
**Graficul 27** prezintă creșterea totală a datoriei publice locale restante între 2006 și 2014, în termeni pe cap de locuitor. După cum se poate observa din grafic, împrumuturile locale au crescut în mod substanțial în toate țările sau entitățile din regiune, cu excepția Moldovei, Albaniei, Macedoniei, Kosovo și Serbiei. Creșterea a fost deosebit de frapantă în Croația, Muntenegru și RS (BiH). Nu toată această creștere a fost prudentă, cu toate acestea și se pare că, în timpul recesiunii, unele autorități locale, cel puțin în Muntenegru și RS au împrumutat mai puțin pentru a construi o nouă infrastructură decât pentru a evita să facă reduceri dureroase ale costurilor de exploatare. În orice caz, unele municipalități din toate cele trei țări au probleme cu respectarea plății datoriilor.

**În multe locuri, adecvarea generală și predictibilitatea veniturilor publice locale vor trebui să crească în cazul în care municipalitățile trebuie să contracteze în mod prudent datorii. Într-adevăr, având în vedere dependența autorităților locale cu privire la transferuri, normele care reglementează finanțele interguvernamentale trebuie**

**să fie clare și stabile pentru ca debitorii și creditorii să fie siguri că autoritățile municipale vor fi în măsură să-și achite datoriile. Autoritățile locale vor trebui, de asemenea, să facă o treabă mai bună privind colectarea propriilor venituri, în special în ceea ce privește stabilirea unor tarife mai mari și apoi forțând modalitățile pentru a le colecta.**

Autoritățile locale vor trebui, de asemenea, să-și îmbunătățească radical capacitatea lor de a pregăti, planifica și bugeta complex, proiecte de investiții multianuale – în special în sectoarele de apă și deșeuri solide. Acest tip de planificare, cu toate acestea, necesită timp și bani pe care multe autorități locale din regiune simt că nu le au. Fondurile de investiții limitate tind să fie cheltuite pe proiecte rutiere plătite în timp ce sunt construite și nu pe facilități de mediu plătite în timpul utilizării și finanțate prin datorii, deoarece planificarea drumurilor este mai simplă; construcția poate fi amânată în cazul în care banii se termină; și pentru că beneficiile sunt mai susceptibile de a fi vizibile pentru alegători înainte de următoarele alegeri.

**Graficul 27** Creșterea datoriei publice locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor)



# Tendința egalității de gen în descentralizarea fiscală

## IV

O bună guvernare urmărește să asigure ca politicile și instituțiile să pună nevoile și interesele cetățenilor în prim-plan. Cu toate acestea, cetățenii de fapt, nu sunt omogeni, ci mai degrabă un grup divers ale cărui nevoi sunt definite în funcție de sex, locație, vârstă, etnie, religie, necesită practici de guvernare și modele care țin cont de aceste diversități. Odată cu atribuirea de competențe fiscale, politice și administrative, autoritățile locale au apărut ca un actor important pentru promovarea bunei guvernante și asigurarea reprezentării adecvate a nevoilor și intereselor cetățenilor ca un mijloc de a asigura egalitatea. Și anume, procesul de descentralizare a atribuit autorităților locale responsabilitatea asupra domeniilor cheie de politici care au un impact direct asupra calității vieții cetățenilor și anume sănătate, asistență socială, infrastructură. De asemenea, o oportunitate de a utiliza proximitatea, participarea sporită și îmbunătățirea cunoștințelor priorităților individuale / de grup pentru a adapta practicile de guvernare și modelele, planificarea politicilor și bugetarea, într-un mod care răspunde mai bine cetățenilor și diversităților lor. NALAS are un angajament de lungă durată pentru promovarea descentralizării și a egalității de gen în Europa de Sud Est. Prin Strategia privind genul și tineretul, NALAS își propune să contribuie în mod direct la implementarea angajamentelor internaționale și naționale privind egalitatea de gen. Cu implicarea în calitate de partener în cadrul programului regional UN Women „Promovarea politicilor sensibile la gen în Europa de Sud Est și Republica Moldova”, de asemenea, NALAS dorește să lucreze la deschiderea locurilor pentru integrarea sistematică a perspectivei de gen în procesele de descentralizare și a modelelor de guvernare locală.

### Indicatorii pentru bugetarea sensibilă la gen în SEE

Ca un prim pas, NALAS a introdus un set de indicatori ca parte a acestui ciclu de monitorizare a progresului descentralizării fiscale în Europa de Sud Est pentru a înțelege gradul de integrare a dimensiunii de gen în descentralizare și guvernare. În urma unui program de formare privind bugetarea sensibilă la gen, cu sprijinul UN Women—Entitatea Națiunilor Unite pentru egalitatea de gen și emanciparea femeilor, membrii Grupului de lucru NALAS privind descentralizarea fiscală au dezvoltat patru indicatori care urmează să fie monitorizați în cadrul acestui raport pentru prima dată: 1) Nivelul de adoptare a unei legi privind egalitatea de gen; 2) Existența politicilor de bugetare sensibile la gen la nivel local / central; 3) Gradul în care Circulara bugetară integrează indicatorii de bugetare sensibilă la gen (GRB) la nivel central sau local 4) Analiza politicilor și bugetelor programelor municipale.

Colectarea datelor a fost efectuată printr-un sondaj completat de reprezentanții Grupului de lucru NALAS privind descentralizarea fiscală, cu sprijinul punctelor focale de gen și tineret NALAS. Chestionarul a fost distribuit tuturor membrilor NALAS și analiza se bazează pe unsprezece răspunsuri și, prin urmare, trebuie remarcat faptul că acestea ar putea oferi o viziune limitată asupra situației din diferite țări.

Primul indicator explorează existența unei **Legi privind egalitatea de gen / egalitatea de șanse** în țările/entitățile în care membrii NALAS își desfășoară activitatea într-o formă care necesită integrarea perspectivei de gen în politicile și bugetele la nivel central/local. Constatarea este faptul că există o Lege adoptată cu privire la egalitatea de gen în unsprezece țări / entități și România este singura țară care nu a adoptat o Lege încă. În cele mai multe dintre țările care au adoptat o astfel de Lege există o prevedere specială care subliniază că autoritățile locale și regionale și instituțiile lor locale și companiile publice sunt obligate să analizeze și să evalueze efectele actelor, deciziile sau acțiunile lor privind poziția femeilor și bărbați în colectivitatea lor. O astfel de evaluare este necesară în toate etapele de planificare, adoptarea și implementare a unor acte legislative, decizii și acțiuni cu scopul de a realiza o egalitate reală între femei și bărbați.

**State care au adoptat Legea privind egalitatea de gen (oportunități egale) care solicită integrarea perspectivei de gen în politicile și bugetele locale și central**

Da	Nu
Croația	România
Serbia	
Macedonia	
Turcia	
Muntenegru	
Kosovo	
BiH Republika Srpska	
BiH Federația BiH	
Bulgaria	
Albania	

**Graficul 28** Existența unei legi despre egalitatea de gen/ oportunități egale

În ceea ce privește al doilea indicator privind existența **politicilor de bugetare sensibile la gen la nivel central / local**, constatările afirmă că doar 27% dintre țări au adoptat o astfel de politică, în timp ce 73% nu au abordat încă acest nivel.

**State care au aprobat politici de bugetare sensibile la gen la nivel local / central**

Da	Nu
Turcia	Croația
Kosovo	Serbia
BiH Republika Srpska	Macedonia
	România
	Muntenegru
	BiH Federația BiH
	Bulgaria
	Albania

**Graficul 29** Existența politicilor de bugetare sensibile la gen la nivel local sau central



În legătură cu al treilea indicator, **gradul în care Circulara bugetară (centrală / locală), a fost revizuită pentru a include prevederi de gen (de exemplu, indicatori)**, majoritatea țărilor 80% nu au o circulară revizuită de buget, în timp ce doar două țări, Turcia și entitatea Republica Srpska din Bosnia și Herțegovina au confirmat o astfel de practică.

**State care au revizuit circulara bugetară (centrală / locală) pentru a include prevederi legate de gen (de exemplu indicatori)**

Da	Nu
Turcia	Croația
BiH Republika Srpska	Serbia
	Macedonia
	România
	Muntele Negru
	Kosovo
	BiH Federația BiH
	Bulgaria
	Albania

**Graficul 30** Circulara bugetară (centrală / locală) include prevederi legate de gen

Croația a subliniat că, deși soluțiile sistematice pentru evaluarea implicațiilor de gen ale politicilor și bugetelor nu există, au fost efectuate diverse cercetări și studii ale situației femeilor pe piața forței de muncă, participarea politică, combaterea violenței împotriva femeilor, mass-media, educație și în alte domenii, inclusiv prima cercetare științifică privind „Percepția, experiențe și atitudini cu privire la discriminarea de gen în Republica Croația”.

Al patrulea indicator se referă la practica de **încorporare a analizei bugetării sensibile la gen – BSG ca un pas esențial în identificarea impactului politicilor naționale și locale**. În 40% din țări, autoritățile locale întreprind analiza bugetului de gen a politicilor lor și 10% au declarat că s-a întâmplat în foarte puține zone sau cazuri, în timp ce în majoritatea țărilor nu există astfel de inițiative.

**Autoritățile locale au întreprins analize legate de bugetarea sensibilă la gen ale politicilor de la nivel local**

Da	Nu	Numai câteva
Croația	România	BiH Federația BiH
Serbia	Muntele Negru	
Macedonia	Kosovo	
Turcia	Bulgaria	
BiH Republika Srpska	Albania	

**Graficul 31** Încorporarea analizei bugetării sensibile la gen - BSG ca un pas esențial în identificarea impactului politicilor naționale și locale

În Republica Srpska (BiH), BSG este aplicată parțial în 8 autorități locale, iar procesul a început în alte 12. Analizele sensibile de gen iau în considerare componenta de gen în planificarea bugetelor și definirea priorităților similare pe termen lung, cum ar fi: sprijin pentru victimele violenței în familie, campanii de sensibilizare cu privire la egalitatea de gen, mici granturi pentru organizațiile non-guvernamentale, care sunt axate pe realizarea egalității de gen și agricultură etc. Motivele majore legate de absența bugetului sensibil de gen sunt lipsa financiare resurse, lipsa de cunoștințe și competențe specifice, precum și Legea cu privire la sistemul bugetar al Republica Srpska (BiH), care, de fapt, nu recunoaște această obligație.

## Constatări și recomandări

Faptul că unsprezece țări au adoptat o Lege privind egalitatea de gen sugerează că există un angajament politic la nivel înalt între factorii de decizie și instituții din Europa de Sud Est pentru a promova egalitatea de gen la nivel central și local. Majoritatea acestor legi cer instituțiilor să integreze genul în planificare și bugetare, lucru care nu numai că deschide o pistă importantă pentru integrarea perspectivei de gen în procesele de descentralizare, ci plasează de asemenea, o obligație asupra autorităților locale pentru integrarea perspectivei de gen în domeniile de competență descentralizate.

Pentru a furniza în mod eficace angajamentele politice, autoritățile locale ar putea beneficia în primul rând de o mai bună înțelegere referitor la implicațiile negative ale deciziilor și politicilor locale, de a nu lua în considerare nevoile specifice ale femeilor sau ale bărbaților privind performanțele lor și asupra colectivității. De asemenea, acestea ar putea vedea modul în care distribuția resurselor publice sau a alocărilor bugetare care nu ține cont de gen, conduce la o utilizare ineficientă a resurselor, adâncind inegalitățile de gen sau lărgind decalajului de gen existent la nivel local. Autoritățile locale ar putea beneficia, în cele din urmă, de sprijin pentru consolidarea capacităților și a mecanismelor instituționale de a aplica instrumente de politici publice sensibile de gen, cum ar fi bugetarea sensibilă la gen.

În conformitate cu constatările studiului, instrumentele de bugetare sensibile la gen sunt aplicate în prezent doar în Kosovo, Republika Srpska (BiH) și Turcia. Gradul de aplicare sau al posibilelor forme de instituționalizare la nivel central / local, în Europa de Sud Est necesită a fi cercetat în continuare și mai în profunzime. Numărul mic de practici și politici formale raportat pentru introducerea bugetării sensibile la gen poate sugera faptul că relația dintre angajamentele privind egalitatea de gen și a guvernantei la nivel local, ar putea fi încă destul de neclară pentru actorii administrației publice locale / centrale sau că astfel de practici sunt necunoscute asociațiilor de autoritățile locale.

În cazul în care politicile și practicile există, autoritățile locale și asociațiile acestora se pot angaja mai activ în explorarea și promovarea rezultatelor acestora ca mijloace atât a-i încuraja pe alții și de a face actorii locali mai vizibili în procesul de promovare a egalității de gen. Faptul că 40% dintre țări au afirmat că autoritățile locale întreprind un fel de analiză a bugetului de gen a politicilor la nivel local și 10% care au efectuat analize ale bugetării sensibile la gen sugerează că există o voință politică de a se angaja și de a înțelege implicațiile deciziilor locale și ale politicilor. Ceea ce lipsește este acționarea într-un mod mai sistematic.

Pentru a facilita integrarea sistematică a perspectivei de gen în planificarea și stabilirea bugetului, Turcia și Republika Srpska (BiH) au revizuit deja circularele bugetare pentru a include prevederi privind egalitatea de gen. Cu toate acestea, din datele sondajului se poate observa că majoritatea țărilor nu au întreprins încă un astfel pas. Cercetarea viitoare ar trebui să investigheze din punct de vedere calitativ tipul de revizuirii al circularilor bugetare și să colecteze informații cu privire la revizuirea oricărui alt document (cum ar fi Legea bugetului sau metodologii de planificare strategică), care ar putea contribui la detectarea rutelor alternative pe care țările le-au folosit pentru a integra egalitatea de gen în procesele de guvernare locală și descentralizare.

Pe baza acestor constatări, cu sprijinul specialiștilor săi de descentralizare și asociațiile administrației locale, NALAS are o oportunitate de a explora posibilitățile de a efectua o evaluare cuprinzătoare de gen cu privire la perspectivele de gen ale proceselor de descentralizare din Europa de sud-est. O astfel de evaluare ar putea oferi imagine de ansamblu mai precisă a angajamentelor, politicilor și practicilor din regiune și ar putea facilita dezvoltarea unor strategii de rețea pentru a influența în mod pozitiv aceste procese și domeniile de competență descentralizate dintr-o perspectivă de gen.



# Analiza descentralizării fiscale de țară Tendințe și evoluții

V



## Sistemul de finanțare interguvernamental

Legea organică din Albania „privind organizarea și funcționarea APL”<sup>14</sup>, definește trei tipuri de transferuri, impozite partajate (care nu au fost create niciodată), transferuri necondiționate și transferuri condiționate. Legea nu definește modul în care ar trebui să se determine mărimea transferurilor necondiționate către administrațiile locale. Nu specifică nici formula care ar trebui să fie utilizată pentru a le aloca. Aceasta precizează totuși în mod clar că egalizarea fiscală ar trebui să fie obiectivul principal al transferurilor necondiționate.

48 Reglementarea legală a sistemului de transfer se bazează pe următoarele raționamente: (i) furnizarea de venituri adecvate bugetelor locale, în plus față de taxele locale; (ii) asistență acordată nivelurilor inferioare de guvernare; și (iii) egalizare financiară pentru a compensa inegalitățile între administrațiile centrale și locale (pe verticală) și între unitățile administrației publice locale (orizontale).

Transferul necondiționat a fost introdus în 2001 și furnizează administrațiilor locale fonduri pentru a executa funcțiile exclusive. Dimensiunea transferului a fost inițial bazată pe costul istoric al serviciilor care au fost transferate către administrațiile locale și nu se bazează pe măsuri standardizate ale costurilor. Din 2002, atât dimensiunea transferului, cât și formula utilizată pentru alocarea lui au fost modificate în mod repetat, prin modificarea Legii bugetului anual a guvernului național.

<sup>14</sup> În 2015, Albania a redus numărul de autorități locale de la 373 la 61 și a promulgat o nouă Lege organică. Noua lege însă nu schimbă fundamental definirea veniturilor autorităților locale sau reglementările legale ce vizează alocarea de transferuri sau granturi către administrația locală. Aceste aspecte vor fi modificate printr-o nouă lege a Finanțelor publice locale plănuită a fi promulgată în 2016.

În 2014, municipalitățile și comunele au primit 91% din fondul de transfer necondiționat, în timp ce regiunile sau quark-urile au primit 9%. Următorii factori sunt utilizați pentru alocarea subvenției pentru municipalități și comune: (i) o **sumă forfetară egală** pentru toate comunele și municipiile pentru a se asigura că, până și cele mai mici jurisdicții își pot plăti personalul administrativ; (ii) 70% din fondul rămas distribuit direct pe bază de cap de locuitor; (iii) 15% din fondul distribuit comunelor pe baza **suprafațelor teritoriale**; (iv) și 15% din fondul distribuit către municipalități (cu excepția Tiranei), distribuite pe o bază de cap de locuitor după ajustarea cu coeficienți speciali pentru situații de alertă fiscală și teren muntos.

Odată calculat transferul necondiționat, ulterior este efectuat un set separat de calcule pentru autoritățile locale al căror venituri totale pe cap de locuitor sunt mai mult de 25% sub sau peste media națională. Administrațiile locale ale căror venituri totale pe cap de locuitor sunt mai mici de 75% din media națională și a căror subvenție este mai mică de 91% din subvenția din anul precedent, sunt ele apoi compensate pentru diferență. Pe de altă parte, autoritățile locale ale căror venituri totale pe cap de locuitor sunt cu 25% mai mari decât media națională și a căror subvenție este mai mare de 93% din subvenția anului precedent trebuie să renunțe la diferență pentru a sprijini la plata compensării celorlalți.

În cele din urmă, legea se asigură că valoarea finală a subvenției nu trebuie să fie mai puțin pentru 2000 lek pe cap de locuitor pentru comune și 2960 lek pe cap de locuitor pentru municipalități, din nou, cu excepția Tiranei. Ca rezultat, Tirana este, probabil, singurul oraș capitală din regiune, care are o pondere mai redusă a veniturilor locale totale decât cota sa din populația țării.

Transferurile condiționate provin din două surse. Prima este din creditele din cadrul ministerelor de resort, care sunt alocate administrațiilor locale prin intermediul deciziilor luate de Comitetul Regiunilor. A doua este dintr-un Fond de Dezvoltare Regională, aceasta fiind în creștere. Într-adevăr, din 2009 transferurile condiționate au constituit cea mai mare sursă a veniturilor publice locale. Utilizarea pe scară largă a transferurilor condiționate a redus în mod substanțial autonomia fiscală a autorităților locale și a condus la acuzațiile că acestea sunt alocate în scopuri politice, care nu reflectă obiective clare de dezvoltare.

## Impozitul pe proprietate

Până nu demult, cele mai importante taxe locale au fost un impozit asupra întreprinderilor mici (ÎÎM), precum și o taxă de impact a infrastructurii calculată ca procent din valoarea de construcții noi. Din 2006, baza ÎÎM a fost redusă în mod repetat, iar în 2014 a fost transformată într-un impozit partajat, care este în prezent colectat de către guvernul național. În același timp, randamentul taxei de impact a infrastructurii a scăzut din cauza unui moratoriu impus la nivel central cu privire la noile autorizații de construire.

Impozitul recurent pe proprietate este reglementat de Legea cu privire la sistemul fiscal local. Taxa este un venit al administrației publice locale și autoritățile locale sunt responsabile pentru administrarea și colectarea acesteia. Între 2006 și 2014, randamentul impozitului pe proprietate a scăzut de la 0,29% din PIB, până la 0,18% din PIB. În 2014, impozitul a reprezentat aproximativ 15% din veniturile proprii și aproximativ 7% din veniturile totale. Guvernul național examinează în prezent reforme pentru a extinde baza de impozitare și să modifice evaluările mai aproape de valorile de piață.

Terenurile agricole și clădirile urbane sunt impozitate, dar terenurile urbane nu sunt. Evaluarea este stabilită prin intermediul cotelor pe metru pătrat stabilite de guvernul național. Aceste cote sunt diferențiate în funcție de trei tipuri de administrații locale, cu valori separate pentru proprietăți comerciale și rezidențiale. Evaluările de bază sunt ajustate pentru vârsta clădirii, dar nu și pentru amplasarea în interiorul municipalității. Până în 2006, autoritățile locale au fost lăsate să adapteze aceste cote cu până la 30%. Numai proprietarii de proprietăți sunt răspunzătoare pentru taxă. Proprietățile deținute de administrațiile naționale și locale, sunt scutite de la plata taxei, la fel ca și proprietățile deținute de către instituțiile religioase. Terenurile agricole pentru livezi și vii sunt, de asemenea, scutite de taxă cinci ani de la plantarea inițială.

Guvernul național este responsabil pentru menținerea unui nivel național al cadastrului proprietăților prin inter-

mediul Biroului de înregistrare a Proprietății. Teoretic, IPRO are obligația legală de a refuza înregistrarea oricărei proprietăți care are datorii fiscale de proprietate restante. În practică, acest lucru se face foarte rar. Circa 85% din terenurile agricole sunt înregistrate la IPRO, dar numai 25% din clădirile urbane.

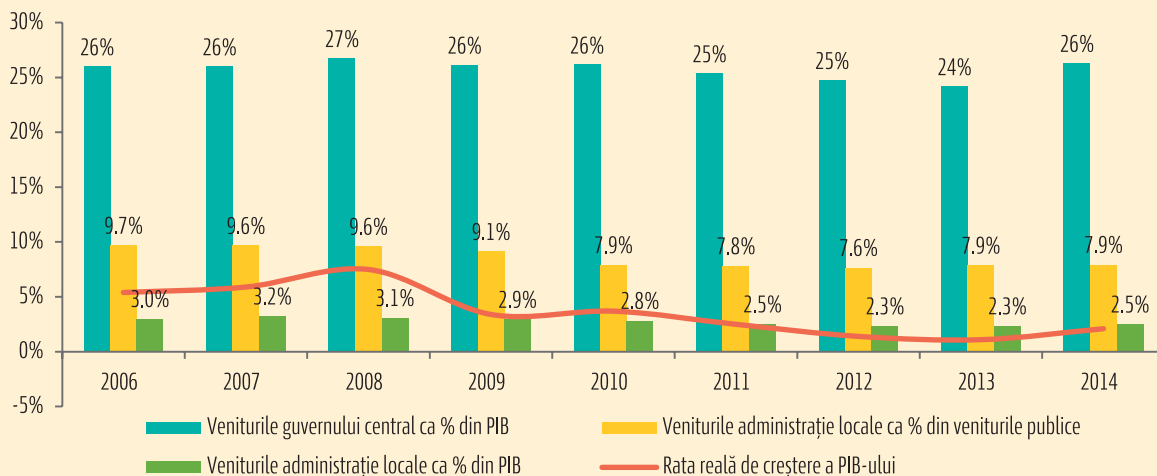
Autoritățile locale sunt responsabile de administrarea impozitului pe proprietate, inclusiv evaluarea, facturarea și colectarea. Pentru o taxă, ele pot, de asemenea, alege să utilizeze IPRO ca agent de taxare, și câteva au inclus impozitul pe proprietate în facturile cetățenilor pentru serviciile de apă și de canalizare. Administrațiile locale pot acorda scutiri și reduceri pentru familiile sărace și pentru proprietățile afectate de catastrofe naturale. Ei le pot refuza, de asemenea, servicii cetățenilor neplătitori, dar acest lucru se întâmplă foarte rar.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Albania 2006-2014

Autoritățile locale albaneze primesc venituri mai puține atât ca procent din PIB și a veniturilor publice totale decât toți omologii lor din regiune. Mai rău, această cotă a scăzut de la un nivel de 3,2% din PIB în 2008 la 2,5% în 2014, încă mult sub nivelul atins în 2006. Ei primesc, de asemenea, cea mai mică pondere din totalul veniturilor publice în regiune.

Graficul 32 Albania

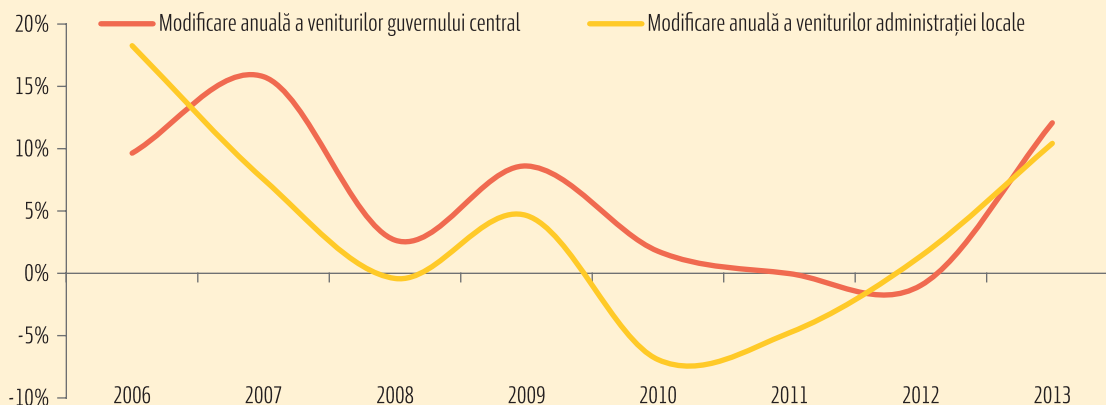
Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014



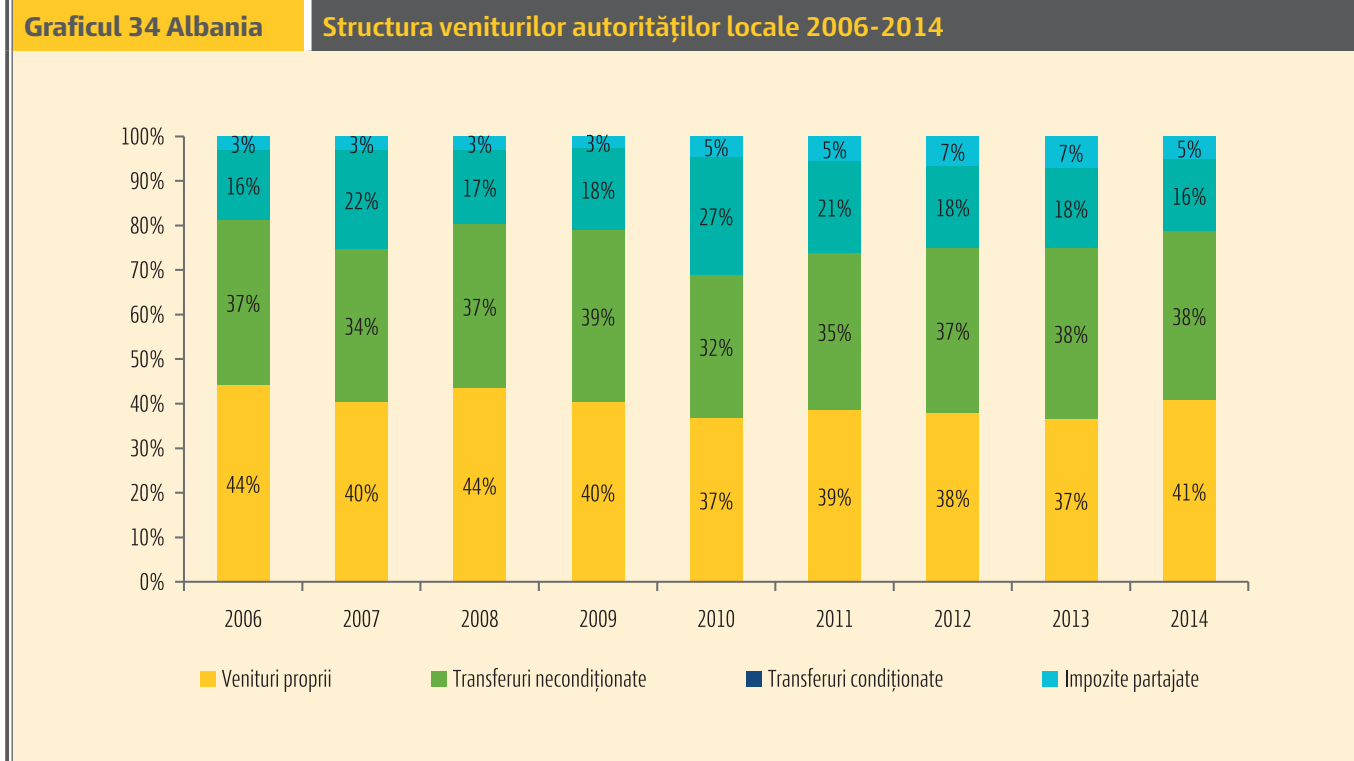
Între 2007 și 2014, veniturile autorităților locale au scăzut mai repede și a crescut mai lent decât veniturile guvernului național. Acest lucru sugerează că guvernul național nu este decis să împărtășească beneficiile și povara creșterii economice cu autoritățile locale.

Graficul 33 Albania

Fluctuațiile veniturilor guvernului central și ale autorităților locale 2006-2014

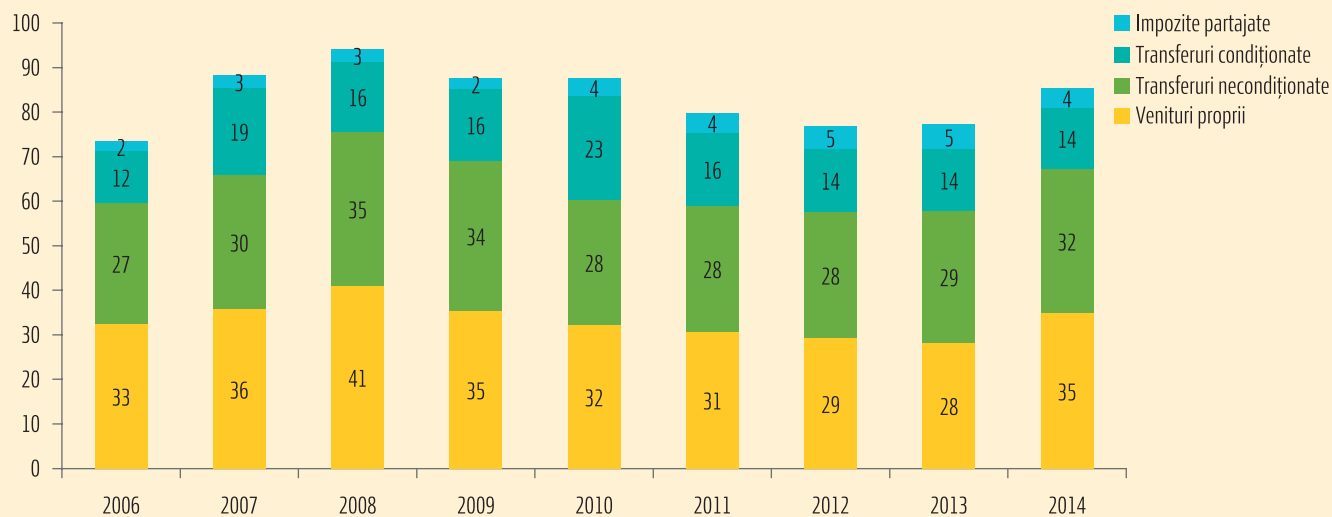


O pondere foarte mare, dar instabilă a veniturilor locale provine din transferuri condiționate, supunând planificarea bugetului local la grade mari de incertitudine și patronaj politic.



Dupa ce au atins punctul maxim în 2008, veniturile locale în euro pe cap de locuitor au scăzut constant până în 2013, înainte de a crește ușor în 2014. Veniturile proprii au scăzut din cauza reducerilor progresive în baza de taxare a întreprinderilor mici și din cauza unui moratoriu privind noile autorizații de construcție, care a redus veniturile din Taxa de impact a infrastructurii.

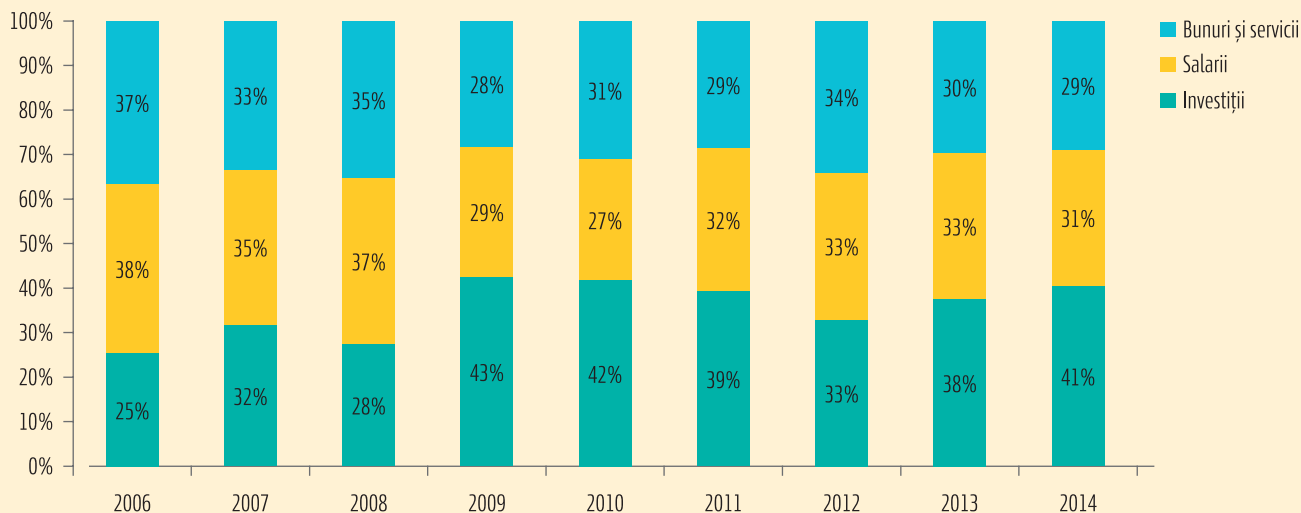
**Graficul 35 Albania** Structura veniturilor în Albania 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor)



52

În ciuda ponderii reduse a veniturilor publice locale în totalul veniturilor publice, cheltuielile de investiții ca procent din totalul cheltuielilor locale a fost relativ ridicat. Acest lucru se datorează în parte cotei mari de transferuri condiționate din sistem.

**Graficul 36 Albania** Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014

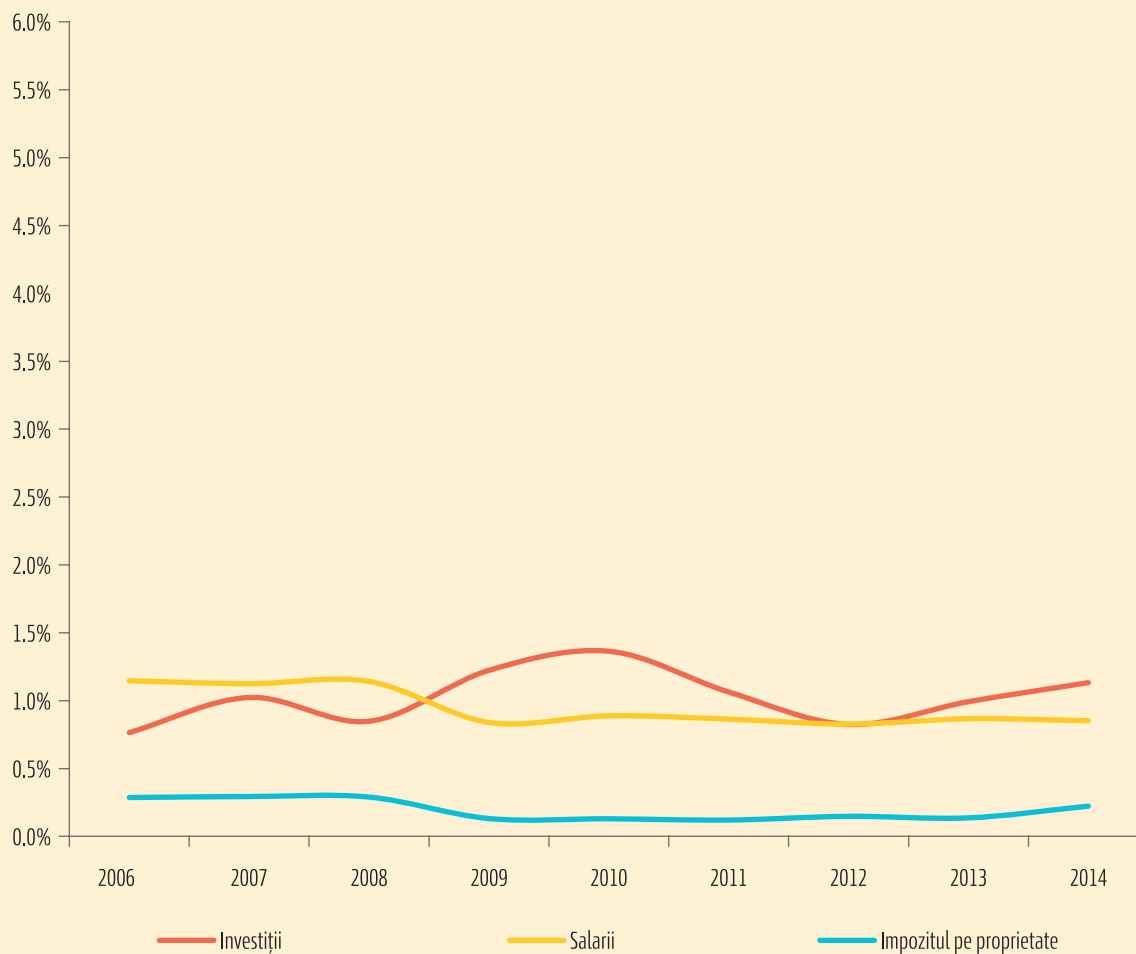




Veniturile din salarii, investiții și veniturile din impozitul pe proprietate sunt toate reduse ca pondere a PIB-ului.

Graficul 37 Albania

Investiții, salarii, și impozitul pe proprietate ca pondere din PIB 2006-2014





## Bosnia și Herțegovina - Federația Bosnia și Herțegovina

Bosnia și Herțegovina (BiH) are o structură administrativă și fiscală extrem de complexă. Potrivit rezultatelor preliminare ale recensământului din octombrie 2013, BiH are o populație de 3.791.662, o scădere de 13% în comparație cu 1991. În Federația Bosniei și Herțegovinei (FBiH) există 2.371.603 de oameni și în Republica Srpska (RS) 1.326.991. 7,7% din populație (291.422) trăiește la Sarajevo, capitala BiH, care este, de asemenea, capitala FBiH.<sup>15</sup>

În FBiH, ponderea impozitelor indirecte a entității este alocată municipalităților și cantoanelor în conformitate cu procentaje fixe stabilite în Legea cu privire la alocarea veniturilor publice. Aceste ponderi sunt oferite municipalităților și cantoanelor ca transferuri necondiționate și sunt alocate prin formulă. Principalul criteriu de alocare a transferului este populația (70%). Dar există și alți coeficienți de suprafață, copii de vârstă școlară și avere relativă—măsurate prin randamentul a venitului din taxa personală—care au efecte de egalizare. În 2014, transferurile neconditionate au constituit circa 27% din veniturile municipalităților.

54

### Sistemul de finanțare interguvernamental

În ciuda dimensiunii sale, Bosnia și Herțegovina are trei sisteme fiscale aproape separate: FBiH, RS, și districtul Brcko. Impozitele indirecte reprezintă cea mai importantă sursă de venit pentru toate nivelurile autorităților. Ele sunt colectate de către statul BiH și apoi împărțite între statul BiH, cele două entități -FBiH și RS-și districtul Brcko, conform unei formule inclusă în Legea cu privire la impozitarea indirectă în BiH. Alocarea impozitelor indirecte în cadrul fiecărei entități, precum și reglementarea impozitelor directe și a altora indirecte sunt reglementate de legislația entităților.

În ultimii ani, transferurile neconditionate au scăzut din cauza normelor care reglementează datoria entității. Aceste norme cer ca plățile aferente serviciului datoriei către creditorii străini să fie plătite în mod direct și imediat din cota veniturilor indirecte ale fiecărei entități. Ca urmare, fondul de venituri, care altfel ar merge către autoritățile cantonale și municipale este redusă automat de plățile aferente serviciului datoriei guvernului Federației. Pentru că 60% din toate impozitele indirecte sunt alocate pentru cantoane și municipalități, acestea plătesc efectiv 60% din totalul datoriei contractate de către Federație.

În timpul crizei economice din 2009, FBiH a luat un împrumut de la FMI de peste 250 de milioane de euro pentru finanțarea cheltuielilor curente. Acum guvernul entității trebuie să plătească împrumutul. Dar, pentru că o mare parte din costul serviciului datoriei este suportat de cantoane și municipalități, aceasta le-a redus substanțial veniturile din impozite indirecte, în ciuda unei îmbunătățiri

<sup>15</sup> Din păcate, aceste rezultate ale recensământului sunt încă preliminare. Lipsa unui recensământ precis a împiedicat dezvoltarea politicilor la toate nivelurile de guvernare, inclusiv adoptarea și adaptarea normelor privind alocarea subvențiilor și transferurilor. <http://popis2013.net/index.php?docid=1042>



generale a economiei. Pentru a rezolva această problemă, Parlamentul FBiH a creat un organism de coordonare fiscală în 2014. Această nouă instituție va fi responsabilă de stabilirea situației obligațiilor de plată ale entității și pentru luarea de măsuri pentru a se asigura că plățile aferente serviciului datoriei pot fi îndeplinite în mod corect și echitabil. Organismul de coordonare fiscală include Ministrul Federal al Finanțelor, toate ministerele cantonale de Finanțe și un reprezentant al Asociației Municipalităților și Orașelor din Federația BiH.

Legea privind alocarea veniturilor publice prevede, de asemenea, ca autoritățile cantonale să împartă un procent specificat de IVP cu municipalitățile lor pe bază de origine. În 2012, Parlamentul FBiH a mărit cota de IVP pe care cantoanele trebuie s-o împartă cu municipalitățile de la 34,46% până la 41% în toate cantoanele, cu excepția Cantonului Sarajevo. Municipalităților din cadrul Cantonului Sarajevo le-a fost, de asemenea, acordat dreptul de a primi cota lor din impozite indirecte, direct de la guvernul entității, și pe aceeași bază ca și municipalitățile din alte cantoane. În 2014, aproximativ 17% din veniturile publice locale proveneau din impozite partajate. Alte 17% provin din subvenții condiționate pe care municipalitățile le primesc ori de la entitate sau, mai frecvent, de la cantoane. Cele mai multe sunt pentru proiectele de investiții.

Începând cu anul 2008 circa 40% din veniturile administrației publice locale provin din surse proprii, în principal, taxe pentru utilizarea terenurilor și taxele de dezvoltare a terenurilor. Din păcate, nu există niciun nivel federal care să contabilizeze veniturile proprii ale autorităților locale și datele cu privire la natura, tipul și structura modului în care aceste venituri locale sunt contabilizate în fiecare canton.

## Impozitul pe proprietate

În FBiH (a BiH), impozitul pe proprietate actual este reglementat de cele zece autorități cantonale și nu există nicio reglementare juridică la nivelul întregii entități a taxei. Ca rezultat, FBiH (a BiH) are cel mai mare număr de legi privind taxa pe proprietate în regiune. În toate cantoanele, taxa este o impunere cantonală, reglementată și administrată de către autoritățile cantonale. În unele cantoane, cu toate acestea, randamentul său este împărțit cu municipalitățile. Municipalitățile nu joacă un rol activ în impunerea taxei și potențialul său de venituri nu reprezintă o preocupare majoră a autorităților de la orice nivel de guvernare. Între 2006 și 2014, randamentul taxei (inclusiv taxa transferului de proprietate) a scăzut de la 0,42% din PIB, până la 0,34% din PIB.

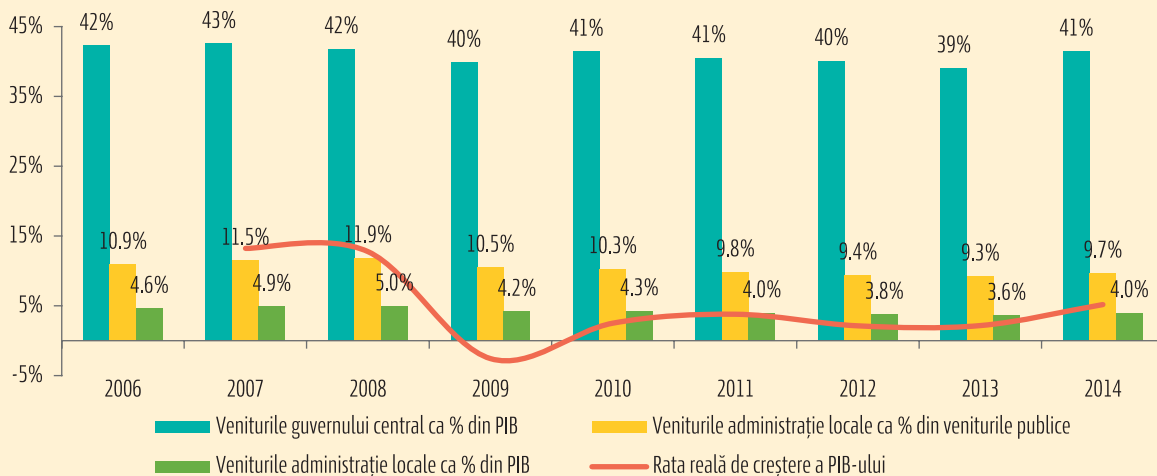
În cele mai multe cantoane, numai clădirile sunt supuse impozitului. Și, în cele mai multe, structurile ocupate de proprietari sunt scutite de impozit, inclusiv proprietățile comerciale utilizate de către proprietarii lor. Numai proprietarii sunt răspunzători pentru taxă. Acest lucru a creat probleme administrative serioase, pentru că războiul și migrația au condus la situații neclare asupra dreptului de proprietate a multor proprietari. Există, de asemenea, scutiri pentru proprietăți utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare, în scopuri religioase și pentru furnizarea de servicii publice. Veteranii de război și familiile lor sunt, de asemenea, scutite de la plata taxei. Evaluarea se face în funcție de cotele pe metru pătrat stabilite în legislația cantonală și legislațiile cantonale stabilesc cotele de impozitare pe proprietate. Până în prezent, eforturile de armonizare a legislației fiscale de proprietate pe teritoriul Federației sau de descentralizarea la nivel de municipalități au eșuat.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în FBiH (a BiH) 2006-2014

Veniturile administrației publice locale din FBiH (a BiH) au atins punctul maxim ca cotă atât din PIB cât și din veniturile publice în anul 2008. De atunci, acestea au scăzut în mod substanțial, în ciuda faptului că economia și-a revenit lent și totalul veniturilor publice ca procent din PIB au crescut. Veniturile administrației publice locale ca parte din veniturile publice totale au scăzut de la 13% la sub 10%, din 2008..

Graficul 38 FBiH (a BiH)

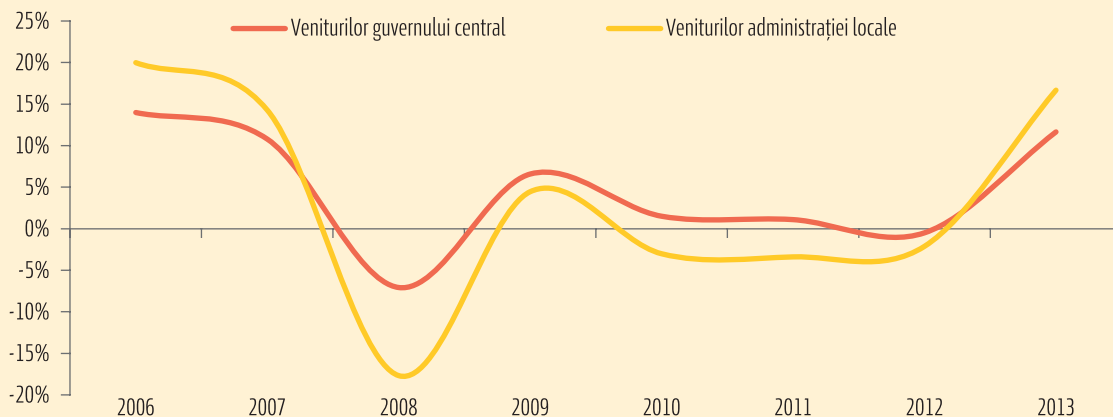
Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014



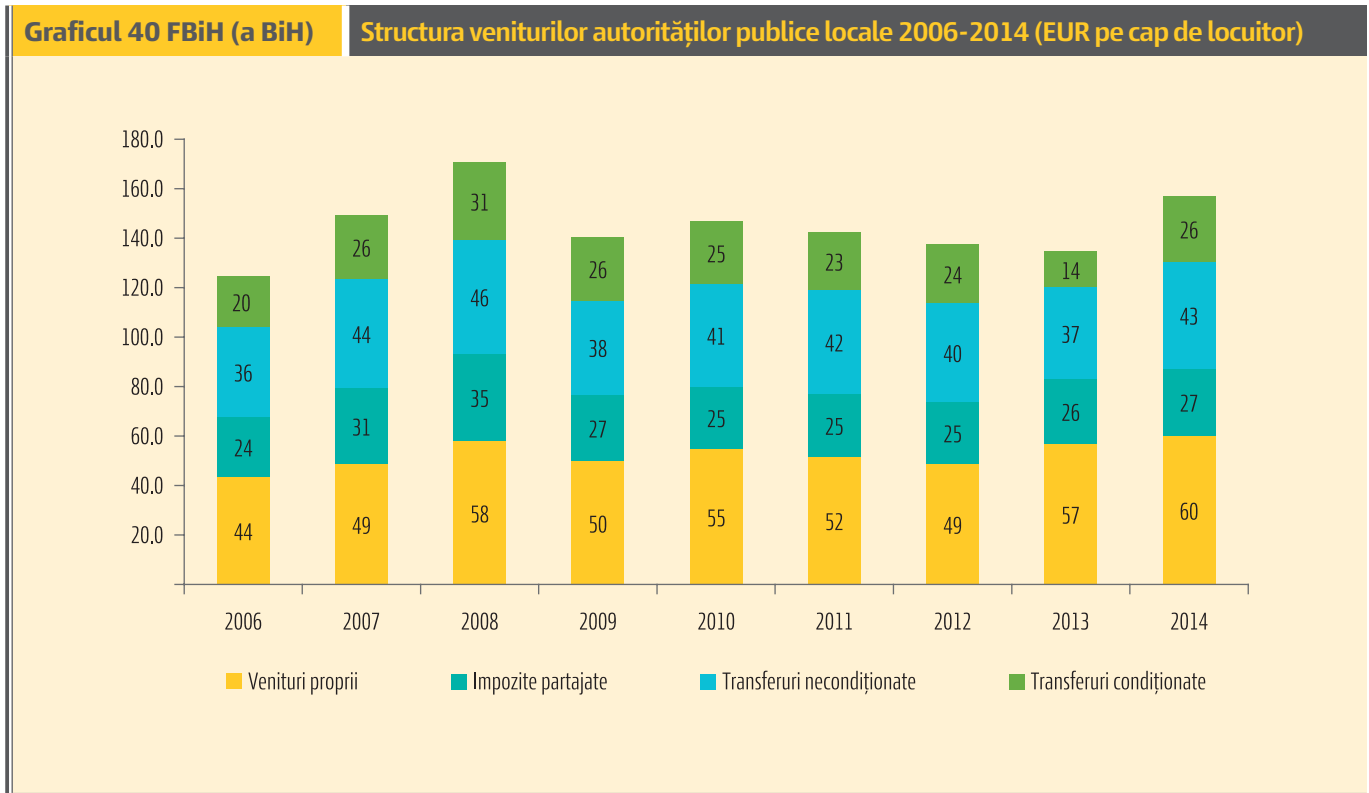
Veniturile publice locale au scăzut mult mai rapid decât cele ale guvernului central, în timpul crizei economice din 2008-2009. Ele și-au revenit, de asemenea, mai lent, sugerând că o parte disproporționată a povarei crizei a fost transferată către autoritățile locale.

Graficul 39 FBiH (a BiH)

Fluctuațiile anuale ale veniturilor guvernului central și ale autorităților locale 2006-2014

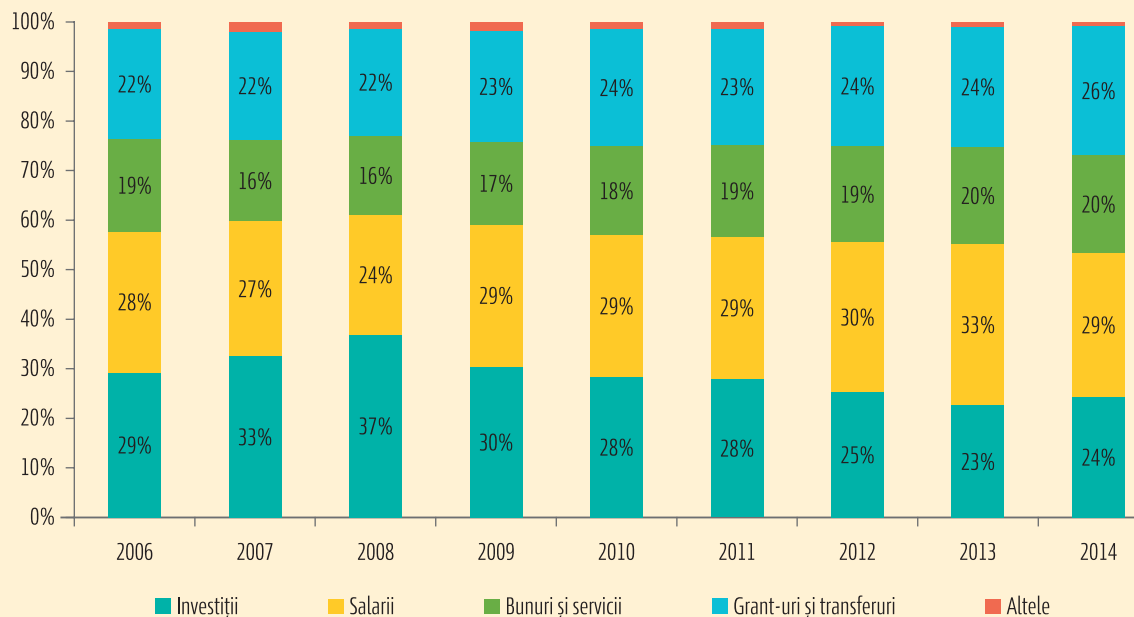


Toate categoriile de venituri publice locale au scăzut în 2009, în fața recesiunii globale și -cu excepția veniturilor proprii- trebuie să revină la nivelurile dinaintea crizei, în ciuda unei îmbunătățiri în imaginea financiară de ansamblu a administrațiilor locale în 2014.

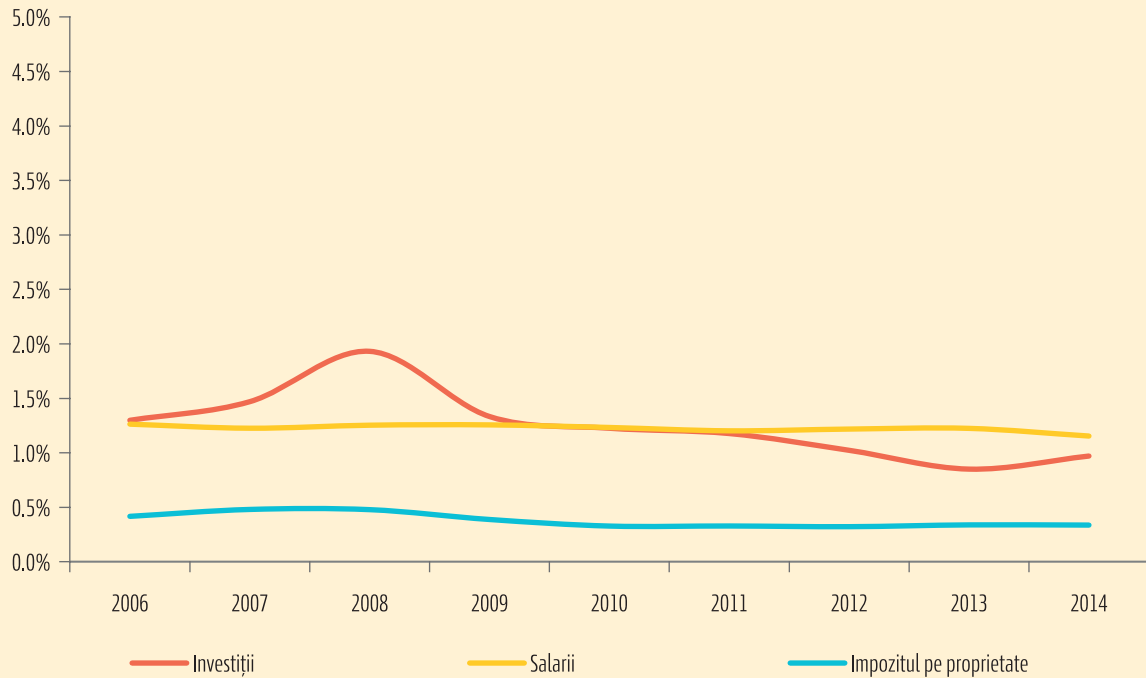


Cheltuielile salariale au rămas stabile în ciuda recesiunii economice. Investițiile, cu toate acestea, au scăzut de la un maxim de 37% din cheltuielile totale în 2008 la 24% în 2014. O pondere ridicată a cheltuielilor constă din subvenții la utilități, granturi ONG-urilor și a transferurilor către persoane fizice..

**Graficul 41 FBiH (a BiH) Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014**



Randamentul impozitului pe proprietate, care în unele cantoane este un impozit local, dar care în majoritatea cazurilor este controlat de autoritățile cantonale este scăzut și a scăzut din 2008. Contabilizarea datoriei publice locale rămâne problematică, dar rămâne sub 1% din PIB.

**Graficul 42 FBiH (a BiH)****Salariile din administrația publică locală, investiții, impozit pe proprietate ca % din PIB 2006-2014**



## Bosnia și Herțegovina – Republica Srpska

Că în cea mai mare parte a regiunii, Republica Srpska (RS BiH) a intrat în recesiune în 2009. Creșterea slabă a venitului în 2010 și 2011 doar pentru a fi urmată de o a doua recesiune în 2012 și reluarea creșterii foarte modeste în 2013. Performanța slabă a economiei a avut un impact negativ asupra finanțelor locale.

### Sistemul de finanțare interguvernamental

60

Autoritățile publice locale din Republica Srpska (RS a BiH) obțin veniturile din transferuri neconditionate, taxe comune, subvenții condiționate și venituri proprii. Începând cu anul 2006, dimensiunea transferului neconditionat a fost stabilită ca procent din cota impozitelor indirecte a entității (24%) și alocate prin formulă. 75% din formulă sunt alocate pe o bază pe cap de locuitor, 15% pe baza teritoriului municipalității, iar 10% pe baza elevilor din școlile secundare.

În timp ce ponderea impozitelor indirecte utilizate pentru a finanța transferul a fost stabilă, formula de alocare a fost modificată în mod repetat. Transferul neconditionat a reprezentat între 50 și 60% din veniturile locale, între 2006 și 2014. Municipalitățile primesc, de asemenea, 25% din impozitul pe venitul personal (IVP) generat în jurisdicțiile lor. Aceste venituri pot fi utilizate la discreție și au reprezentat între 6 și 12% din bugetele locale, din anul 2006.

Există, de asemenea, un transfer pentru municipalități subdezvoltate și extrem de subdezvoltate. Valoarea acestui transfer este stabilită în Legea bugetului anual, transferu-

rilor fiind alocate în funcție de patru criterii: totalul veniturilor pe cap de locuitor al companiilor înregistrate (35%); veniturile bugetare pe cap de locuitor ale municipalității în anul precedent (25%); densitatea populației (20%); și rata șomajului (20%). În cele din urmă, municipalitățile sunt eligibile pentru subvenții condiționate din partea guvernului entității, dintre care majoritatea sunt pentru investiții. Subvențiile condiționate au reprezentat între 5 și 10% din bugetele locale, pentru cea mai mare parte din perioada 2006-2014.

Municipalitățile obțin venituri proprii din impozite pe proprietate, o taxa de înregistrare a companiilor, o taxa hotelieră, taxe pentru utilizarea și dezvoltarea terenurilor, alte taxe comunale, vânzări de active și închirieri, taxe pentru eliberarea documentelor oficiale și dobânzi, amenzi și penalități. Din păcate, datele disponibile pentru veniturile proprii sunt nesatisfăcătoare și cea mai mare parte a lor este reprezentată sub titlul de „Taxe și tarife comunale”.

În anul 2011, veniturile din taxa de înregistrare a companiilor s-au redus în mod semnificativ prin modificările aduse la Legea privind înregistrarea companiilor și o hotărâre judecătorească a făcut imposibil ca municipalitățile să perceapă impozite de utilizare a terenurilor de la anumiți contribuabili. Între 2006 și 2014, veniturile proprii au constituit între 25% și 35% din totalul veniturilor administrației publice locale.



## Impozitul pe proprietate

În 2012, guvernul entității a introdus o nouă Lege privind impozitarea proprietății. Această Lege a centralizat înregistrarea și colectarea impozitului pe proprietate la nivelul entității, dar a permis ca nivelul local să stabilească cota taxării. Problemele cu stabilirea cadastrului la nivel central au condus la o scădere a randamentului taxei în 2012, dar de atunci colectarea s-a îmbunătățit. Legea a fost modificată de două ori. Cele mai recente modificări au introdus un sistem cu două rate de impozitare: până la 0,10% din valoarea de piață pentru proprietăți comerciale utilizate în scopuri de producție și până la 0,20% din valoarea de piață pentru toate celelalte proprietăți.

Proprietarii imobiliari sunt obligați să depună o înregistrare fiscală a proprietății la birourile regionale ale autorității fiscale ale entității atunci când achiziționează sau încep să utilizeze proprietăți. Aceste forme descriu atributele fizice ale proprietăților lor, inclusiv orice îmbunătățiri. Autoritățile locale transmit aceste formulare la Oficiul de Administrare Fiscală al entității, împreună cu informații privind zonele de impozitare de proprietate stabilite, și cotele de impozitare ale acestora. Oficiul de Administrare Fiscală determină valoarea pe metru pătrat a tuturor proprietăților, aplică cotele și scutirile selectate, emite facturi și percepe impozitul. Impozitele sunt plătite în două tranșe, iar prima nu poate fi mai mică de 50% din obligația de plată.

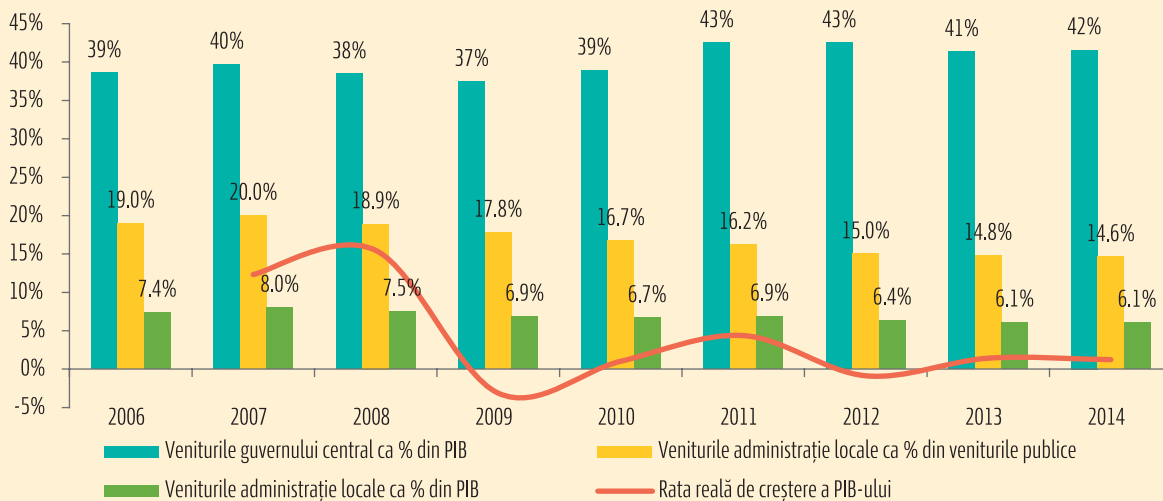
Proprietarii-ocupanți primesc scutiri egale cu valoarea a 50 de metri pătrați din reședința imobiliară, precum și 10 metri pătrați pentru fiecare membru al familiei care locuiește cu ei. Proprietățile utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare, în scopuri religioase, precum și proprietăți deținute de către toate guvernele din BiH sunt scutite de la impozitare. Contribuabilii pot contesta evaluările la Oficiul de Administrare Fiscală, în termen de 15 zile de la primirea deciziilor de impunere. Autoritatea pentru geodezie și gestionarea proprietăților de la nivelul entității trebuie să ofere municipalităților și Oficiului Administrației Fiscale acces nerestricționat la datele sale imobiliare.

Randamentul impozitului pe proprietate a scăzut ca procent din PIB de la 0,33% în 2007 la 0,26%. El constituie în prezent aproximativ 10% din veniturile proprii ale autorităților locale și 4% din totalul veniturilor locale.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în RS (BiH)

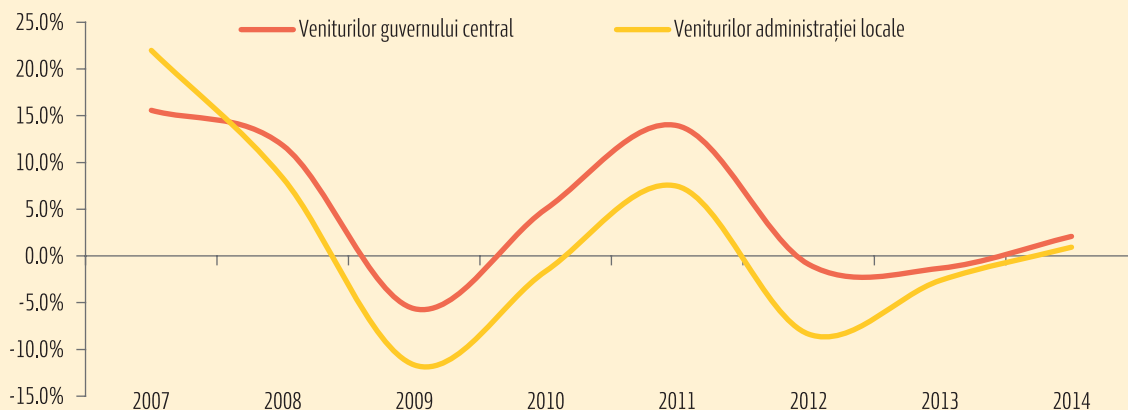
Veniturile publice locale, ca pondere din PIB, au scăzut de la un maxim de 8% în 2007 la 5,9% în 2014. Venituri locale ca o parte din veniturile publice totale au scăzut de la 20% în 2007 la 14% în 2014. Pe scurt, poziția financiară a municipalităților din RS (a BiH) s-a deteriorat destul de substanțial.

**Graficul 43 RS (a BiH) Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014**



Veniturile administrației publice locale au scăzut mai rapid și au crescut mai lent decât veniturile guvernului entității sugerând că guvernul entității a plasat o parte disproporționată a poverii recesiunii economice asupra administrațiilor locale.

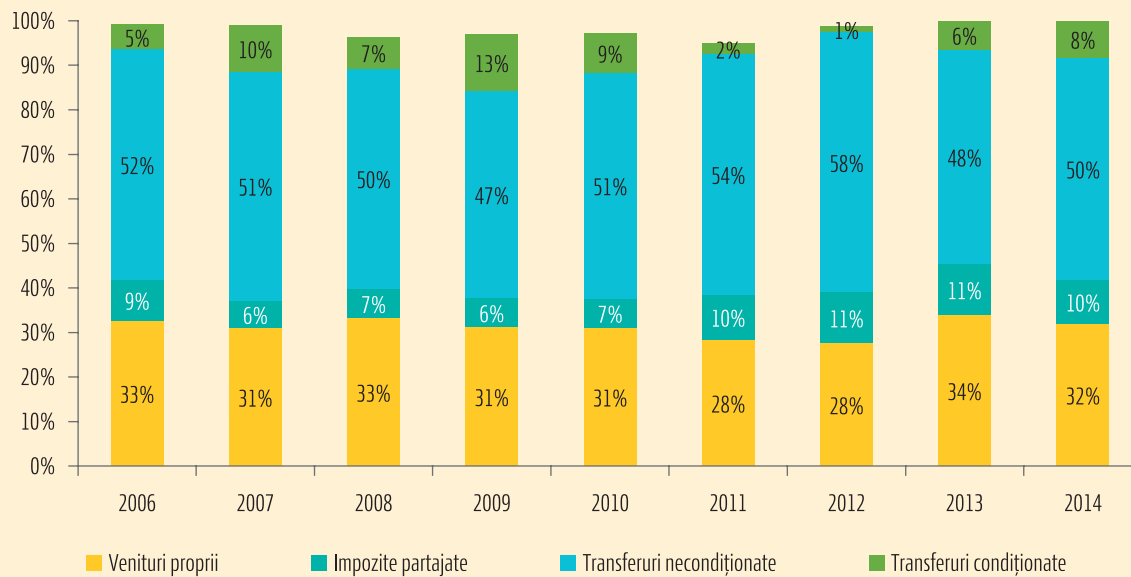
**Graficul 44 RS (a BiH) Fluctuațiile anuale ale veniturilor guvernului central și ale autorităților locale 2006-2014**



Municipalități sunt, în mare măsură, dependente de subvențiile necondiționate, care constituie în prezent 50% din veniturile lor. Veniturile proprii au scăzut ca pondere din totalul veniturilor între 2006 și 2012, dar de atunci au revenit la nivelul dinaintea crizei. În parte, acest lucru se datorează unei îmbunătățiri a colectării impozitului pe proprietate, care scăzuse dramatic când guvernul entității a centralizat impunerea, evaluare și colectarea în 2010.

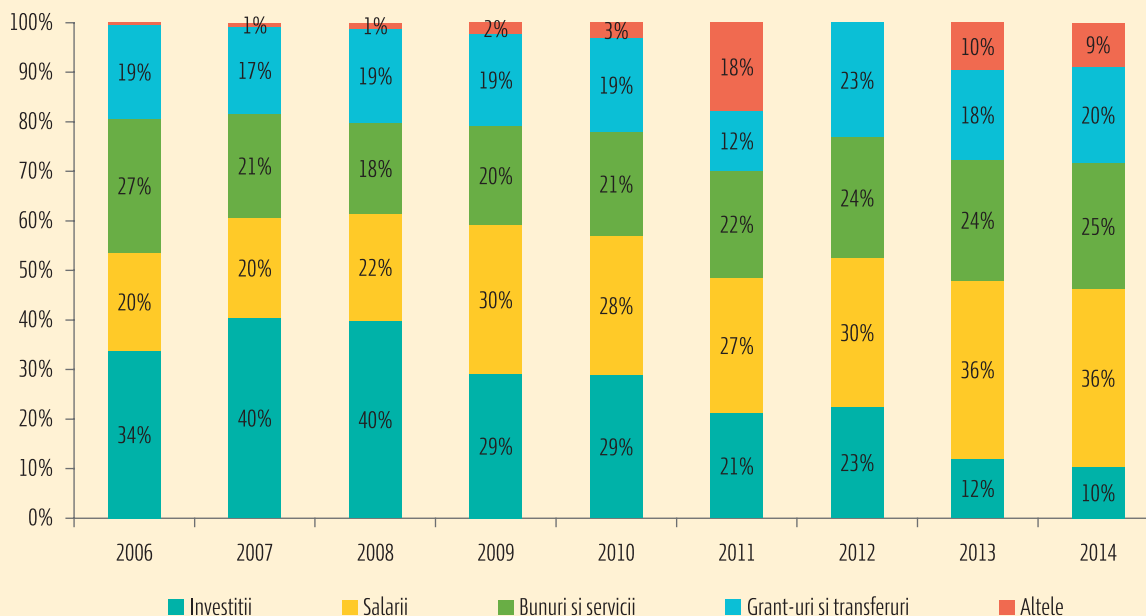
Graficul 45 RS (a BiH)

Structura veniturilor publice locale 2006-2014



În ultimii ani, investițiile ca procent din cheltuielile totale au scăzut în timp ce cheltuielile pentru salarii au crescut. Ca și omologii lor din FBiH (a BiH), municipalitățile RS (a BiH) cheltuie semnificativ cu subvențiile pentru utilități municipale, cu granturi pentru ONG-urile și cu transferuri către persoane fizice. Până nu demult, subvențiile condiționate au jucat un rol marginal în sistem.

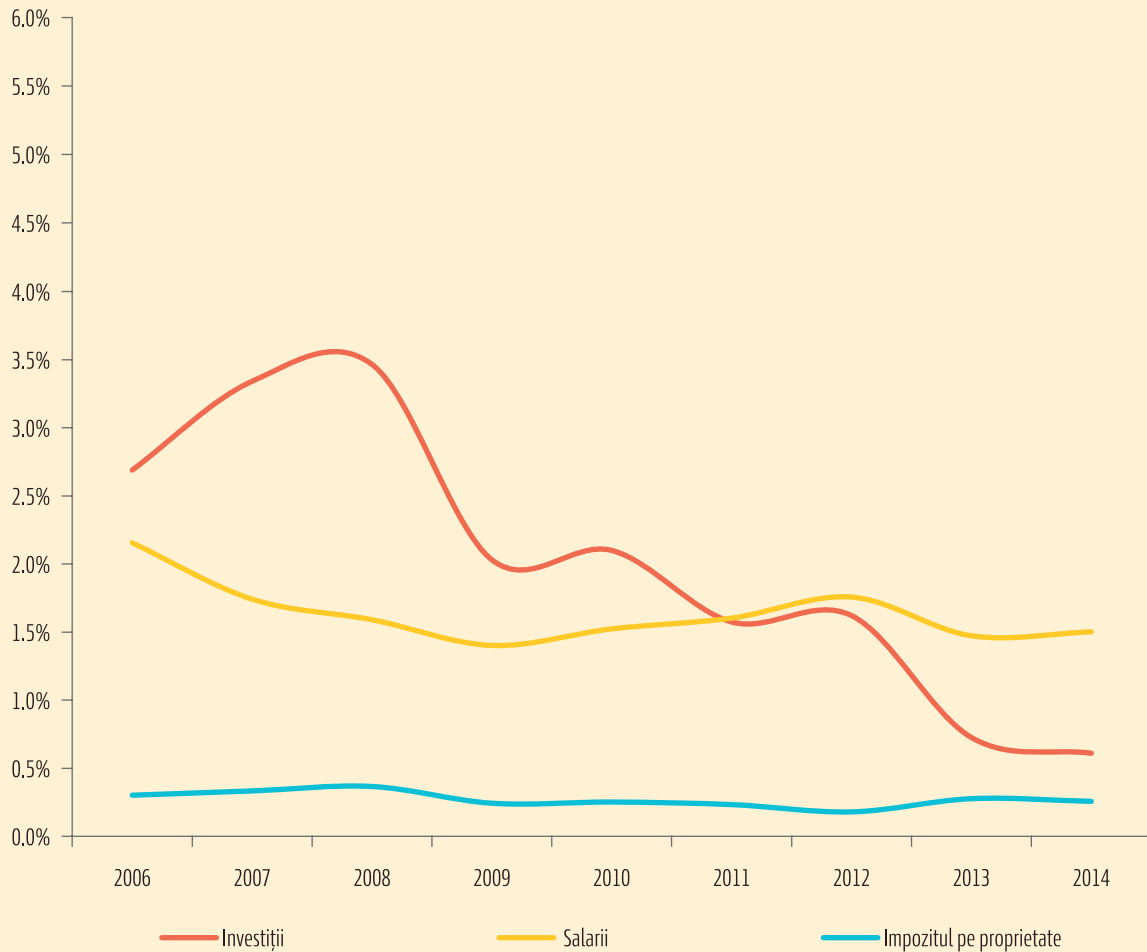
**Graficul 46 RS (a BiH) Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014**



Deteriorarea generală a poziției financiare a administrațiilor locale din RS (a BiH), poate fi observată în scăderea bruscă a cheltuielilor de investiții între 2006-2014. Salariile au scăzut, de asemenea, în timp ce veniturile din impozitul pe proprietate au crescut, dar rămân încă sub 0,5% din PIB.

Graficul 47 RS (a BiH)

## Investițiile, salariile și impozitul pe proprietate ca pondere din PIB 2006-2014





## Sistemul de finanțare interguvernamental

Înainte de 2003, sistemul de finanțare interguvernamental bulgar a fost în mare măsură dependent de partajarea impozitului personal pe venit cu administrațiile locale, pe bază de origine. Acest sistem a fost problematic deoarece se aștepta ca autoritățile municipale să acopere costurile totale ale învățământului preuniversitar din randamentul cotei lor IVP, ceva care a fost practic imposibil de făcut pentru multe autorități locale, având în vedere nivelul scăzut al bazelor lor de impozitare.

În 2003, modificările la Legea bugetelor locale (LBL) a introdus o diviziune mai clară a responsabilităților pentru finanțarea funcțiilor proprii și delegate ale administrației locale. Aceste modificări au fost însoțite de dezvoltarea unui set de subvenții generale pentru funcțiile delegate—în principal educația—bazată pe costurile de servicii stabilite la nivel central. În același timp, partajarea IVP a fost eliminată, iar subvenția generală pentru educație a devenit cea mai mare sursă a veniturilor publice locale. Între 2006 și 2014, aceasta a reprezentat aproximativ 45% din totalul veniturilor locale.

Subvențiile generale pentru serviciile din sectorul social sunt completate de un transfer liber de folosință pentru echilibrare. Dimensiunea fondului de echilibrare a subvențiilor nu poate fi mai mică de 10% din veniturile proprii ale tuturor municipalităților din anul precedent. Acesta este alocat prin criterii stabilite în comun de către Ministerul Finanțelor și Asociația Națională a Municipalităților din Bulgaria (NAMRB). Aceste criterii ar trebui să reflecte disparitățile obiective între municipalități din cauza unor factori externi și nu ar trebui să acționeze ca un factor de descurajare pentru mobilizarea veniturilor locale.

Criteriile pentru alocarea subvenției de echilibrare au fost schimbate în mod repetat. În prezent, formula de alocare are

două componente. Prima prevede administrațiile locale pe cap de locuitor ale căror venituri proprii sunt mai mici decât media națională cu 90% din diferența dintre veniturile pe cap de locuitor și media națională pe cap de locuitor. Începând cu anul 2008, această sumă a subvenției poate fi redusă cu până la 25%, în cazul în care cotele de impozitare la nivelul municipalității se situează sub media națională.

Cea de-a doua componentă alocă fondurile rămase în fondul de subvenții, conform unui calcul separat al necesităților de cheltuieli. Aceste nevoi sunt calculate pe baza standardelor costurilor grădinițelor, căminelor pentru persoanele în vârstă, precum și suprafața unei municipalități. Municipalitățile ale căror cheltuieli pe cap de locuitor pentru aceste funcții sunt mai puțin de 100% din media națională au dreptul la 100% din diferență. Municipalitățile ale căror cheltuieli sunt mai mari decât media națională, primesc 50% din diferență. NAMRB a argumentat că, în ciuda eforturilor de a îmbunătăți echilibrarea, metodologia actuală are deficiențe grave, deoarece nu se bazează în întregime pe criterii care sunt pe deplin independente de deciziile locale și, astfel, pot fi „manipulate”. De la introducerea sa, Subvenția de echilibrare a reprezentat aproximativ 5% din veniturile locale.

Autoritățile locale pot primi, de asemenea, subvenții condiționate pentru investiții specifice și programe guvernamentale. De la aderarea la Uniunea Europeană în 2007, cele mai multe subvenții condiționate au fost pentru investiții și au fost finanțate prin fonduri UE. În total, s-au primit peste 5 miliarde de euro din grant-uri UE, mai ales pentru proiecte privind îmbunătățirea infrastructurii de mediu, sociale și tehnice. Municipalitățile primesc peste 60% din totalul sprijinului financiar al UE pentru Bulgaria și aproape toate investițiile lor provin din această sursă.

În cadrul sectorului public, efectele crizei economice s-au resimțit cel mai profund de către autoritățile locale. În 2010, cel mai dificil an al crizei din Bulgaria, guvernul național a redus drastic majoritatea transferurilor către autoritățile locale. Randamentul impozitului transferului proprietății—o sursă majoră de venituri locale— a scăzut de asemenea în mod semnificativ din cauza scăderii puternice a investițiilor private.

Ca urmare, veniturile locale au scăzut brusc între 2010 și 2013, lăsând municipalitățile cu 25% mai puține venituri decât au avut în 2008. Municipalitățile au acumulat arierate de plată de aproximativ 100 de milioane de euro (10% din veniturile proprii), în timp ce încearcă să acopere costurile subfinanțate (delegate) funcțiilor din sectorul social. Acestea reprezintă 60% din cheltuielile locale și ar trebui să fie acoperite în totalitate prin transferuri de stat. Aproximativ 40% din administrațiile locale au înregistrat deficite semnificative de funcționare și au avut probleme cu satisfacerea cerințelor de cofinanțare pentru proiectele finanțate de UE.

În 2013, NAMRB a semnat un acord cu guvernul național nou ales pentru a corecta unele dintre aceste probleme. Acest acord a creat un nou program de investiții publice numit „Creștere și dezvoltare durabilă a regiunilor”. Drept urmare și pentru prima dată, autoritățile locale și ministerele au concurat pentru resurse de investiții în conformitate cu criteriile de selecție definite public. Procesul de aplicare a început în 2014, iar unui procent de 70% din municipalități le-au fost acordate 145 de milioane de euro pentru aproape 400 de proiecte de investiții.

La fel de important, acordul a solicitat reluarea procesului de descentralizare, în conformitate cu o foaie de parcurs de doi ani adoptată de guvern în februarie 2014. Foaia de parcurs subliniază următoarele măsuri de reformă:

- Transferul unei părți din impozitul personal pe venit (IVP) la nivel local. Ca urmare, cetățenii ar plăti o cotă de 7% din IVP către guvernul național, și încă o cotă de maxim 3% autorităților locale pe baza politicilor lor fiscale.
- Introducerea unui impozit facultativ de vânzări municipale pentru consumul de bunuri și servicii de lux (similar cu impozitul pe vânzări american).
- Introducerea unei taxe locale pentru terenurile agricole (în prezent, neimpozabile).
- Introducerea unui nou mod de a calcula taxa de eliminare a deșeurilor, astfel încât aceasta să nu reflecte valorile de proprietate, ci generarea efectivă a deșeurilor.
- Remodelarea subvenției de echilibrare.

## Impozitul pe proprietate

Din 1951, Bulgaria a avut un impozit pe proprietate, al cărui randamentul a fost acordat autorităților locale. Impozitul curent este reglementat prin Legea din 1998 privind impozitele și taxele locale. În anul 2007, amendamentele constituționale au acordat autorităților locale pentru prima dată puteri privind impozitarea. Ca urmare, autoritățile locale au acum dreptul de a stabili cotele de impozitare ale proprietății în limite inferioare și superioare determinate de lege. Zonarea, care afectează valoarea evaluată, de asemenea, este la discreția municipalității. Începând cu anul 2006, randamentul total al impozitului a crescut de la aproximativ 0,03% din PIB la 0,06% din PIB și constituie în prezent circa 30% din veniturile proprii ale autorităților locale, și aproximativ 12% din veniturile totale ale administrației publice locale. În ciuda acestei creșteri, scutiri fiscale statutare și scutirile reduc randamentul impozitului pe proprietate, în urma unor estimări, cu până la 60%.

Parlamentul stabilește limite maxime și minime ale cotelor impozitelor pentru toate proprietățile impozabile. Autoritățile locale determină apoi care este cota pe care doresc să o aplice în cadrul acestor limite. Cotele trebuie să fie uniforme pentru toate tipurile de bunuri imobiliare și toate tipurile de proprietari. De asemenea, constituția stabilește că numai parlamentul poate acorda scutiri și reduceri. Aceste scutiri sunt extinse și includ următoarele:

- 50% pentru case sau apartamente ocupate de proprietari;
- 75% pentru proprietarii cu dizabilități;
- 100%, timp de până la 10 ani, pentru mai multe tipuri de niveluri de eficiență energetică atinse;
- 5% pentru cei care achită integral facturile fiscale într-o singură, tranșă timpurie.

Baza impozitului pe proprietate constă în loturi de terenuri și clădiri în cadrul zonelor stabilite. Nu există în prezent niciun impozit pe teren agricol. Dar acest lucru este luat în considerare. Legea prevede două metodologii pentru evaluarea valorii taxei - una pentru clădiri și terenuri fără construcții. Baza pentru ambele este un preț pe metru pătrat

ajustat cu coeficienții de localizare, infrastructura publică disponibilă, dezvoltarea zonei, suprafața lotului și natura clădirii în sine. Pentru proprietățile rezidențiale, 60% din evaluare depinde de coeficientul locației. Pentru proprietăți comerciale, evaluarea se bazează pe oricare dintre acestea este mai mare, valoarea contabilă a proprietății sau valoarea stabilită de regulile utilizate pentru evaluarea proprietăților rezidențiale.

Birourile municipale de impozitare sunt responsabile pentru colectarea declarațiilor fiscale de la contribuabili. Aceste declarații conțin informațiile necesare pentru evaluare. Ele sunt de asemenea responsabile pentru colectarea impozitelor. Municipalitățile au acces liber la registrul național de cadastru al guvernului național, dar numai 50% din toate proprietățile sunt în prezent înregistrate în el. Birourile municipale de impozitare emit facturile fiscale care pot fi plătite în numerar sau prin transferuri bancare, terminale POS și platforme de e-pay. Autoritățile locale pot pune în aplicare colectarea prin angajarea agenților de execuție a datoriei publice sau private, popririi pe salarii și prin blocarea capacității contribuabililor incorecți de a-și vinde proprietățile.

Există opțiuni administrative și juridice pentru a contesta evaluările. Dar nu există niciun program legal pentru reevaluarea proprietăților. Cu toate acestea, este necesară evaluarea atunci când:

- Valoarea de bază pe metru pătrat a proprietății este modificată prin lege.
- Consiliul municipal schimbă ordonanța locală privind zonele de impozitare a proprietății
- Proprietarii declară că s-au făcut îmbunătățiri substanțiale asupra proprietăților lor

Proprietarii sunt răspunzători pentru impozitul pe proprietate. Autoritățile naționale și locale sunt răspunzătoare pentru impozitul pentru proprietățile pe care le dețin, dar care nu sunt utilizate în scopuri publice. Alte proprietăți scutite de taxe sunt: Facilități care furnizează servicii diplomatice sau consulare; clădiri ale Crucii Roșii din Bulgaria; școli, academii,

biserici și alte instituții religioase, muzee, galerii, biblioteci și proprietăți evaluate la mai puțin de 840 de euro.

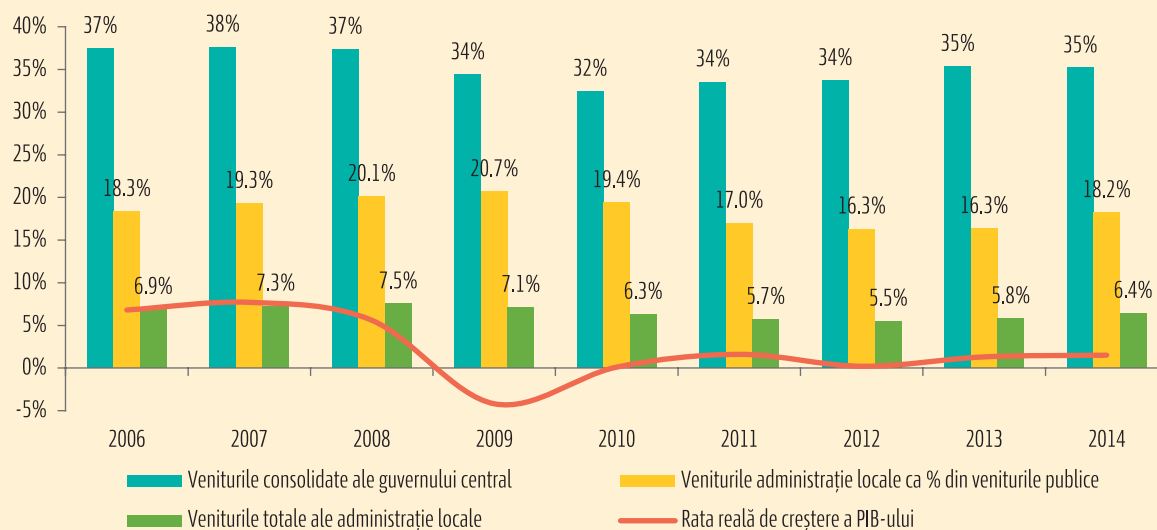
În 2015, „Programul pentru descentralizare” a fost semnat între guvern și NAMRB. Ca parte a acestui acord, NAMRB a pregătit un concept pentru o nouă Lege a impozitelor și taxelor locale, care a fost prezentat în iulie 2015 Ministerului de Finanțe. Conceptul subliniază următoarele domenii de îmbunătățire: impozitarea terenurilor agricole, introducerea de IVP municipale, limitarea domeniului de aplicare al scutirilor de taxe, creșterea marjei de apreciere locală privind evaluarea fiscală, precum și adăugarea de noi taxe pentru iluminatul public stradal și pentru congestia auto din centrul orașelor. Dialogul de politici privind elaborarea proiectului va începe în 2016.



## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Bulgaria 2006-2014

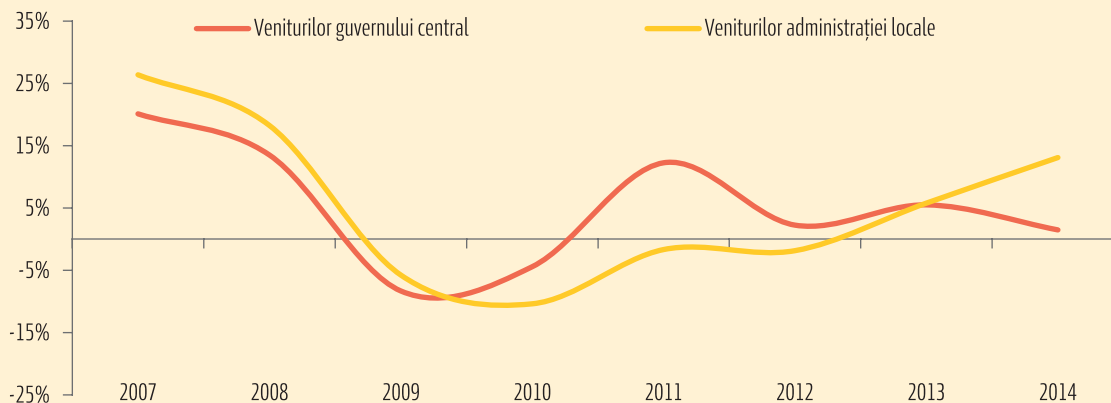
Veniturile publice locale, ca pondere din PIB au scăzut la un nivel record de 7,8% în 2008 la un minim de 5,8% în 2012, înainte de revenirea la 6,4% în 2014. Ponderea locală a veniturilor publice totale a scăzut, de asemenea, de la 21% în 2008 la 16 % în 2012, înainte de a urca la 18% în 2014. Ambele ponderi trebuie totuși să fie luate în considerare ca fiind foarte scăzute, dat fiind că autoritățile locale din Bulgaria sunt pe deplin responsabile pentru finanțarea completă a învățământului preuniversitar.

**Graficul 48 Bulgaria: Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014**



Veniturile locale și ale Guvernului central au scăzut în tandem cu criza economică. Dar, veniturile totale ale Guvernului central au crescut mult mai repede în timpul recuperării. Această tendință s-a inversat apoi în 2013.

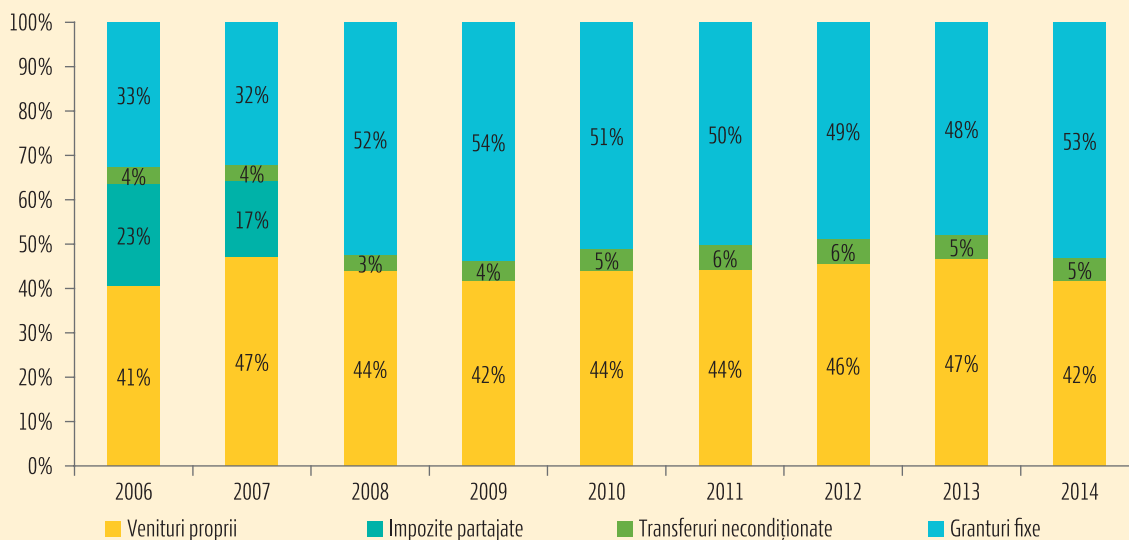
**Graficul 49 Bulgaria** Fluctuațiile anuale ale veniturilor guvernului central și ale autorităților locale



În 2006-2007, Bulgaria a înlocuit partajarea IVP cu un set extins de subvenții globale pentru funcțiile sectorului social. De atunci, structura veniturilor municipale a fost dominată de venituri proprii și subvenții condiționate, dintre care aproape 80% sunt pentru educație.

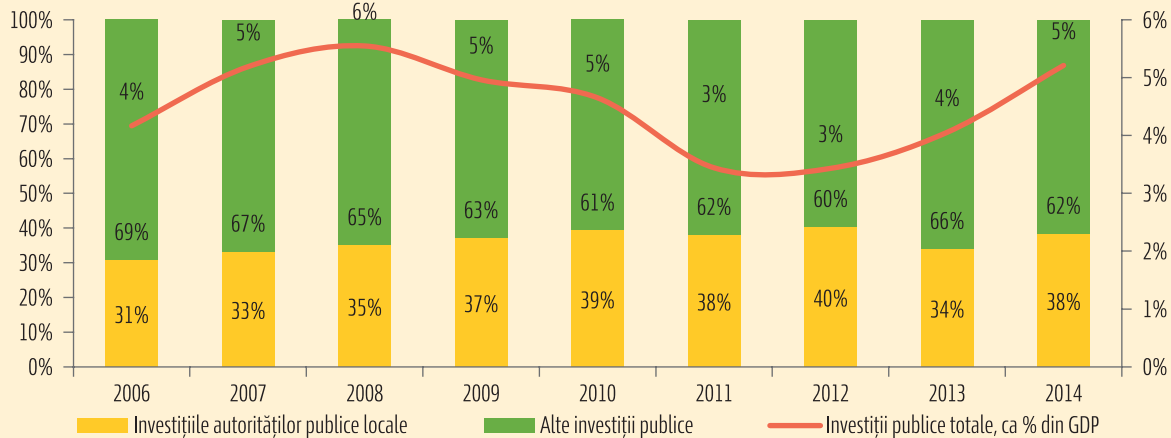
70

**Graficul 50 Bulgaria** Structura veniturilor publice locale 2006-2014



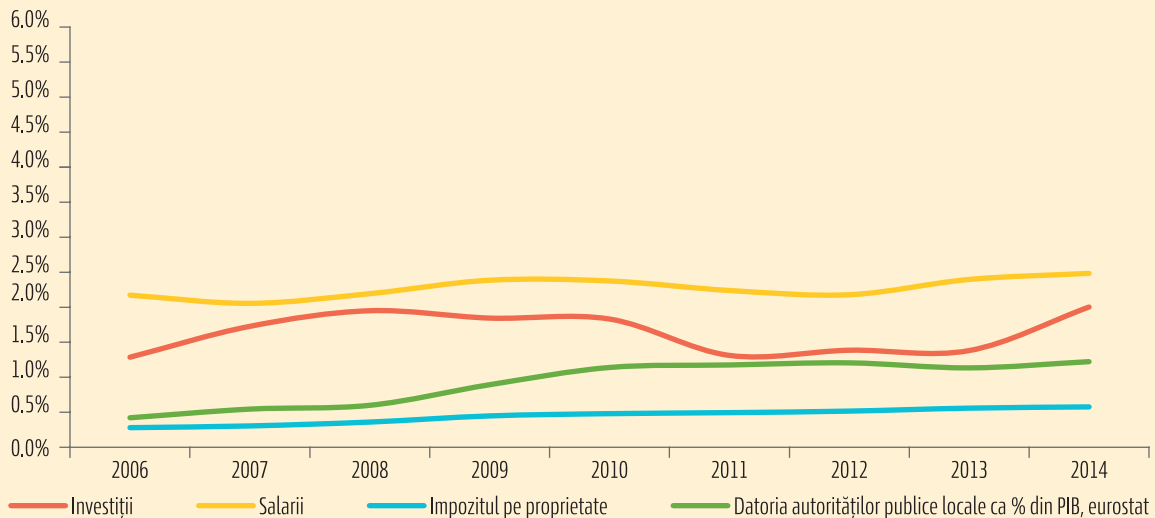
Din 2008, ponderea investițiilor publice locale în totalul investițiilor publice a crescut de la aproximativ 30 la 40%. O mare parte din acest lucru se datorează afluxului de fonduri UE.

**Graficul 51 Bulgaria** Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca % din PIB 2006-2014



Din 2006, autoritățile locale au dublat randamentul impozitului pe proprietate, ca procent din PIB. Investițiile au scăzut brusc odată cu criza economică din 2010 și încă nu și-au revenit pe deplin. Cheltuielile salariale au scăzut mai puțin brusc, iar în 2013 au revenit la nivelul dinaintea crizei. Datoria restantă a municipalităților a crescut și este acum peste 1% din PIB – în mare parte din cauza împrumuturilor administrațiilor locale pentru cofinanțarea investițiilor finanțate de UE.

**Graficul 52 Bulgaria** Salariile autorităților locale, investițiile, impozitele pe proprietate și datoriile restante ca % din PIB 2006-2014





## Sistemul de finanțare interguvernamental

Sistemul interguvernamental de finanțare al Croației depinde în mare măsură de partajarea bazată pe originea impozitului pe venitul personal. Autoritățile locale primesc de la 56,5 la 90% din IVP generat în jurisdicțiile lor, în funcție de indicii lor de dezvoltare și funcțiile pe care le îndeplinesc. Ca atare, normele care reglementează partajarea IVP constituie, de asemenea, coloana vertebrală a sistemului de echilibrare al Croației. Autorităților locale li se permite să impună o taxă suplimentară de până la 18% la valoarea IVP datorată guvernului național de contribuabili. Tariful suplimentar reprezintă în prezent 10% din totalul veniturilor locale IVP. Luate împreună, veniturile IVP au constituit mai mult de 50% din totalul veniturilor publice locale din anul 2006.

În anul 2010 s-au modificat normele care reglementează impozitul pe venitul personal. Numărul limitelor fiscale a fost redus de la 4 la 3, iar cota de bază a fost redusă de la 15% la 12%. Având în vedere că impozitul pe venit se împarte în comun între municipii, orașe, județe și guvernul național, reducerea acestor cote a avut un efect negativ semnificativ asupra bugetelor locale. Aproximativ 10% din veniturile administrației publice locale provin din Subvenții condiționate pentru programe specifice sau proiecte de investiții.

Din 2006, aproximativ 30% din bugetele locale provin din surse proprii. Cele mai multe surse de venituri proprii provin din impozitele pentru utilizarea și dezvoltarea terenurilor, cunoscută anterior pe plan local ca „taxa comunală”. Autoritățile locale croate obțin, de asemenea, o cantitate semnificativă de venituri proprii din vânzarea și închirierea activelor municipale. Dar, în ciuda discuțiilor îndelungate, Croația încă urmează să dezvolte un impozit local pe proprietate (a se vedea mai jos).

Criza economică a redus veniturile, cheltuielile și investițiile autorităților locale în mod semnificativ. Multe dintre cele 555 de autorități locale (fără Zagreb) și-au crescut deficitele bugetare și s-au îndreptat către împrumuturi. În anul 2010, măsurile care vizează îmbunătățirea eficienței utilizării veniturilor publice au fost implementate. Una dintre acestea este Legea responsabilității fiscale, care stabilește limite privind cheltuielile guvernamentale naționale și locale, consolidează responsabilitatea juridică și funcțională a resurselor bugetare și introduce controale mai puternice pentru raportarea financiară.

Au fost introduse măsuri de îmbunătățire a respectării legislației fiscale. La sfârșitul anului 2012, a fost adoptată Legea fiscalizării pentru bani reali. Obiectivul său principal este de a monitoriza tranzacțiile în numerar pentru a crește colectarea taxelor. Administrația fiscală are acum acces prin internet la conturile tuturor contribuabililor, care achită în numerar și este într-o poziție mult mai puternică pentru a reduce evaziunea. Acest lucru a contribuit la creșterea gradului de conștientizare a necesității plății impozitelor și la îmbunătățirea echilibrului finanțelor publice.

În 2012, a fost introdusă de asemenea o taxă pentru legalizarea clădirilor ilegale. Proprietarii de clădiri sunt acum obligați să achite o taxă pentru legalizarea structurilor construite fără autorizații corespunzătoare. 50% din taxa este distribuită către guvernul național, 20% organismului competent care emite autorizația, și 30% la administrația locală, în care se află construcția ilegală. De asemenea, în 2013 și, ca urmare a modificărilor reglementărilor UE, a fost introdusă o Lege privind gestionarea durabilă a deșeurilor. Autoritățile locale nu sunt obligate să finanțeze reciclarea și sortarea deșeurilor solide din surse proprii cât și prin licitațiile Fondului pentru protecția mediului și eficiența energetică.

## Impozitul pe proprietate

Croația nu are un impozit pe proprietate bazat pe valoarea de piață și folosește în continuare un impozit pe cvasi-proprietate numit „taxa comunală”, care nu s-a schimbat prea mult în ultimii zece ani. Proiectul de legislație pentru proprietate a fost pregătit în 2012, dar a fost înaintat Parlamentului, la sfârșitul anului 2015. Acest text descrie cadrul actual pentru taxa comunală.

Taxa comunală este un impozit aplicat pe bază de zonă asupra clădirilor rezidențiale și comerciale, garajelor, terenurilor în uz comercial și a terenurilor de construcție. Taxa se calculează prin înmulțirea valorii sale de bază, cu coeficienți pentru tipul de proprietate și zona municipală. Municipalitățile pot stabili baza taxei la orice nivel convenabil și elaborează zonele folosite pentru a o regla. Parlamentul cu toate acestea, a impus unele restricții privind coeficienții pe care îi pot utiliza municipalitățile pentru diferite tipuri de proprietate, în principal pentru a proteja afacerile.

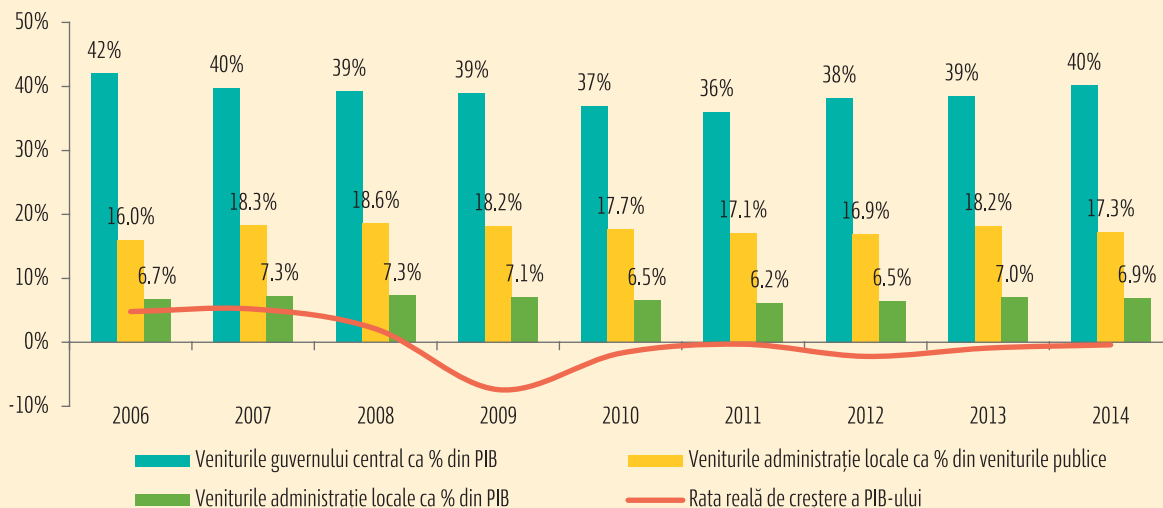
Proprietarii sau ocupanții de proprietăți sunt răspunzători pentru impozit. Ei sunt obligați prin lege să-și înregistreze proprietatea în municipalitatea lor în termen de 15 zile de la data achiziției proprietății. De asemenea, ei trebuie să informeze orașul în cazul în care acestea fac orice modificări substanțiale în utilizarea sau caracteristicile fizice ale proprietății. Din moment ce mulți oameni nu fac acest lucru, municipalitățile fac de asemenea eforturi pentru a actualiza în mod independent registrele lor de proprietăți.

Municipalităților li se permite să excludă proprietăți de interes pentru comunitate de la plata taxei și, de asemenea, să stabilească criteriile generale pentru exceptări (anuale) de la caz la caz. Gama de scutiri variază semnificativ între municipalități, dar cele mai comune sunt pentru proprietatea municipală, persoanele sărace, grădinițe publice și școli, facilități religioase, precum și facilități pentru sport și cultură. Municipalitățile emite decizii de impunere și ordine de plată și au libertatea să decidă frecvența colectării. În general, plata se face în rate lunare. Departamentele Municipale de Finanțe sunt responsabile pentru colectarea și impunere și cea mai comună formă de executare este de a popri sumele din conturile bancare ale cetățenilor.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Croația 2006-2014

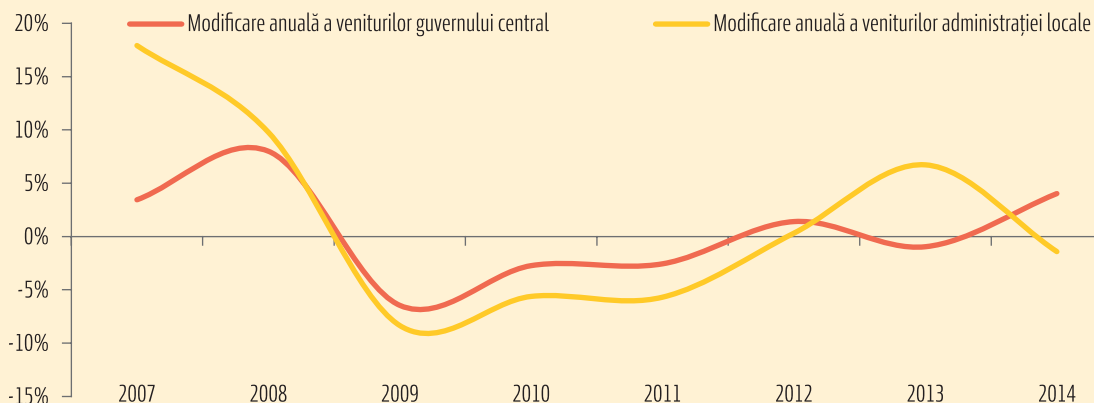
Veniturile administrației publice locale ca pondere din PIB s-au contractat semnificativ după criza economică din 2009. Ponderea locală a veniturilor publice totale a rămas relativ stabilă, ceea ce sugerează că guvernul național nu a încercat să transfere costurile recesiunii asupra autorităților locale.

**Graficul 53 Croația: Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014**

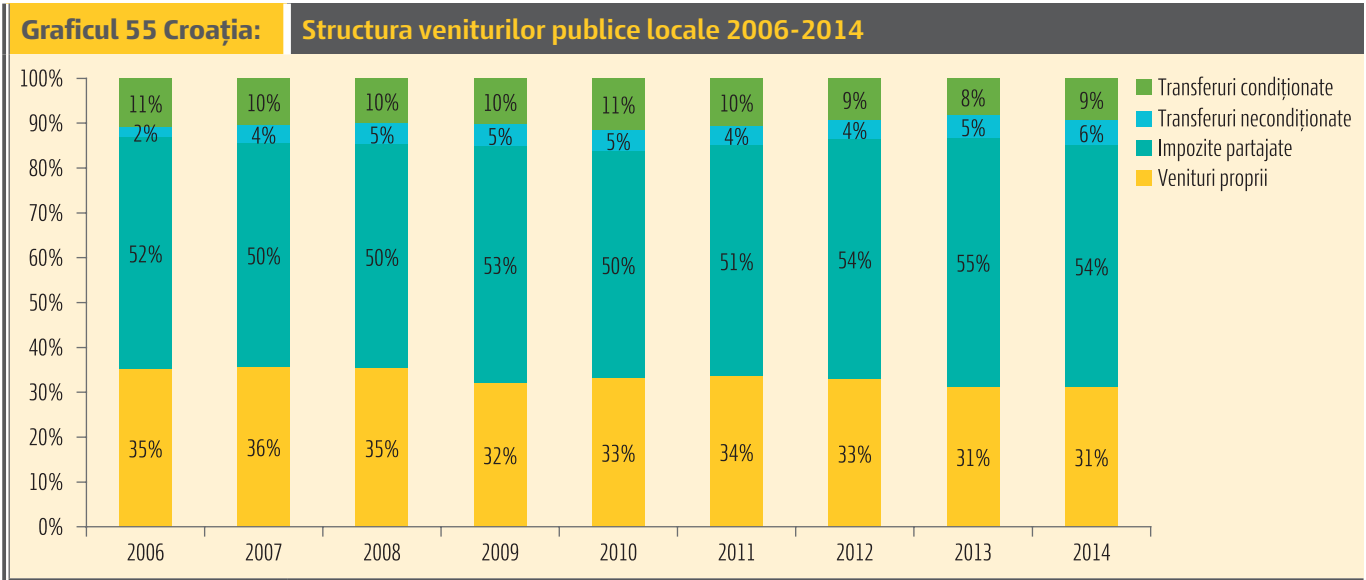


Veniturile administrațiilor locale și guvernului central au scăzut în tandem în timpul recesiunii lungi a Croației. În 2013, veniturile locale au crescut mai repede decât veniturile guvernului central, însă această tendință s-a inversat în 2014.

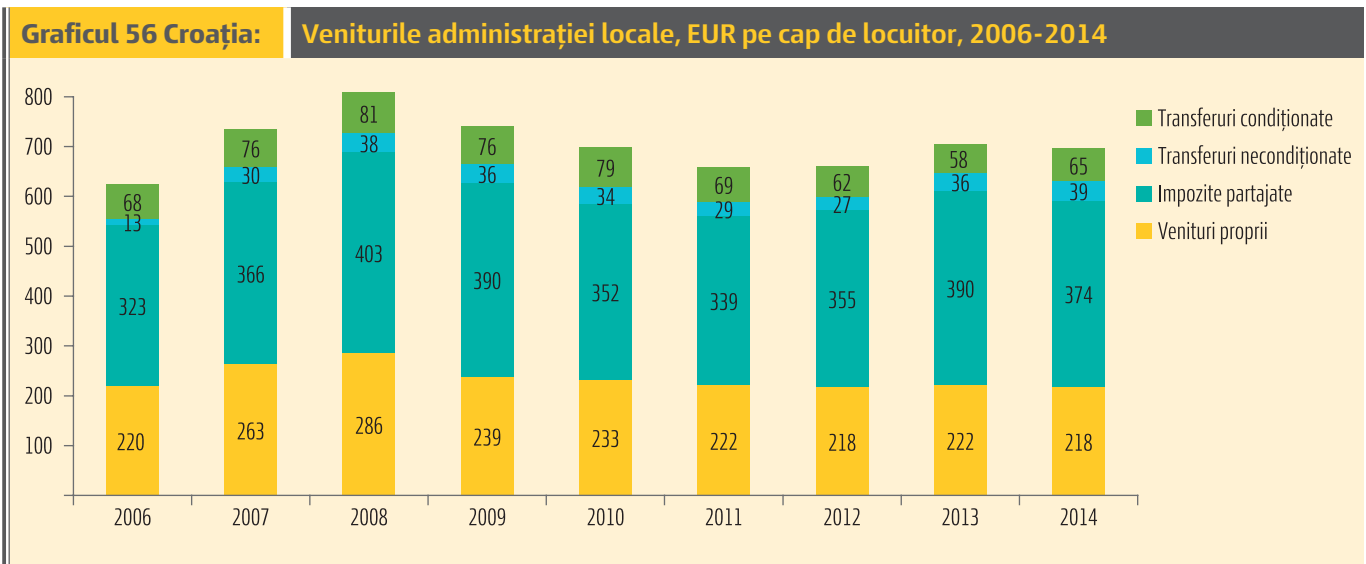
**Graficul 54 Croația: Fluctuațiile veniturilor guvernului central și ale autorităților locale**



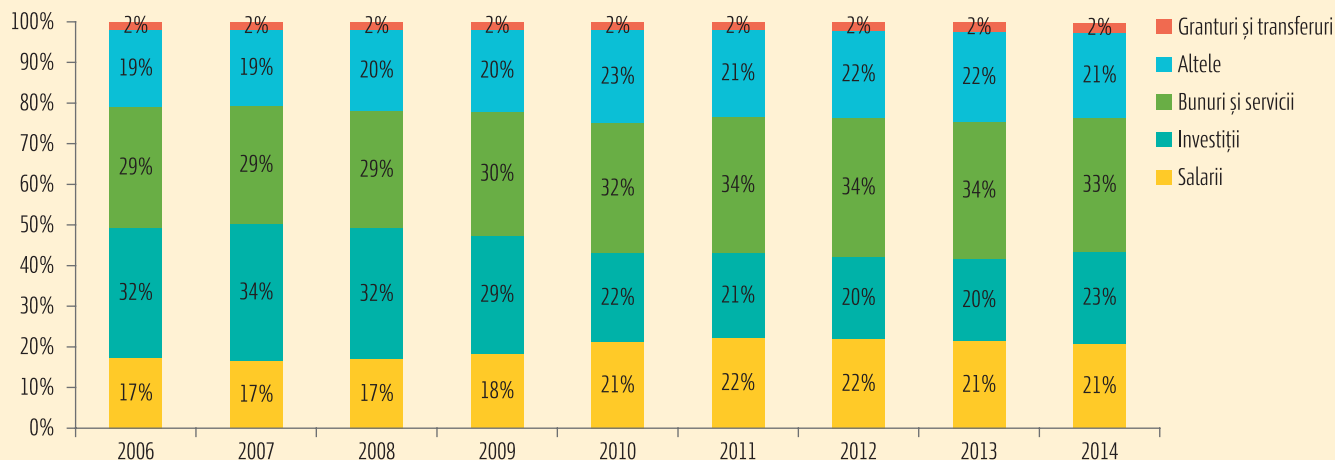
Între 2006 și 2014, structura veniturilor locale s-a schimbat puțin și rămâne dominată de taxe partajate. Croația nu a introdus încă o taxă locală pe proprietate, iar autoritățile locale au un control relativ mic asupra altor taxe și impozite. Ele pot impune totuși suprataxe ale IVP.



Veniturile publice locale pe cap de locuitor nu au revenit încă la nivelurile de dinainte de criză. Spre deosebire de multe alte locuri din regiune, autoritățile locale nu au răspuns la încetinirea creșterii economice prin creșterea colectării veniturilor din surse proprii.

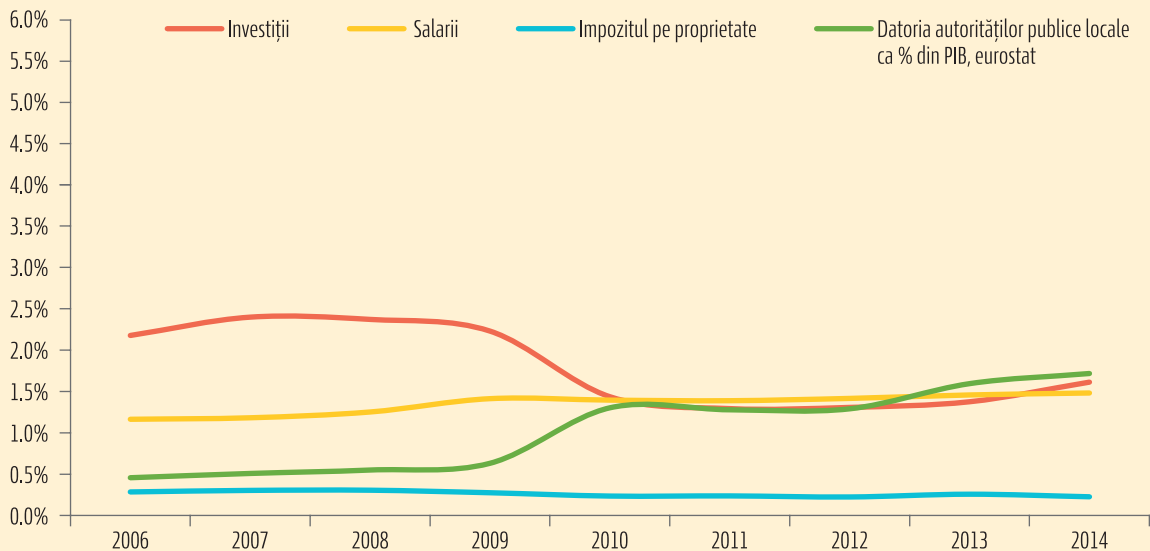


**Graficul 57 Croația: Structura cheltuielilor publice locale 2006-2014**



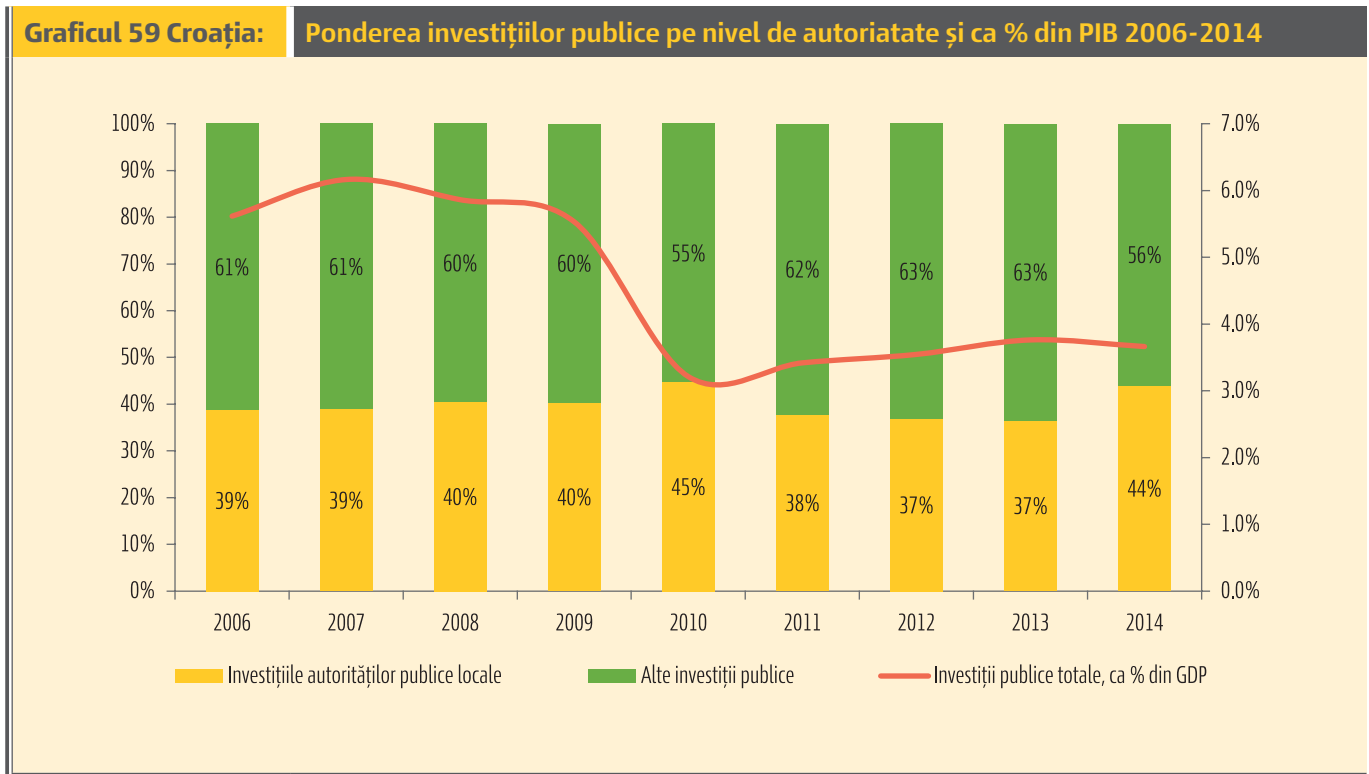
Investițiile locale au scăzut în mod substanțial în 2010 și nu au revenit încă la același nivel. Cheltuielile salariale au crescut ușor, dar rămân scăzute. Datoria totală restantă a administrațiilor locale este egală cu aproximativ 1% din PIB. În 2009 au existat limite stricte privind împrumuturile publice locale, din cauză că datoria publică totală depășise limita de la Maastricht. În anul 2010, a fost creată marjă de îndatorare pentru administrațiile locale, iar marja a fost folosită rapid. Această marjă a fost extinsă în 2013, atunci când împrumuturile pentru finanțarea proiectelor UE și pentru Companiile de Conservare a Energiei (ESCO) au fost exceptate de la limite.

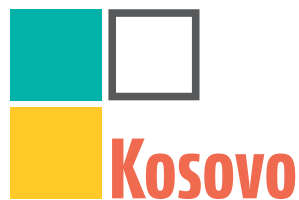
**Graficul 58 Croația: Salariile autorităților locale, investițiile, impozitele pe proprietate și datoriile restante ca % din PIB 2006-2014**





Investițiile publice totale au scăzut dramatic din 2007. Dar cota administrației locale a rămas destul de stabilă, între 39 și 45%.





## Sistemul de finanțare interguvernamental

În anul 2009, responsabilitatea pentru gestionarea și finanțarea întregului învățământ preuniversitar și asistența medicală primară au fost descentralizate către administrațiile locale din Kosovo. Drept urmare, Kosovo a devenit una dintre cele mai descentralizate țări sau entități din regiune. În 2014, autoritățile locale din Kosovo obțineau 40% din veniturile lor din subvenții generale pentru educație (31%) și asistența medicală primară (9%). Ei primesc, de asemenea, o subvenție generală, care, în 2014, a constituit 40% din veniturile lor. Din restul, aproximativ 15% provine din venituri proprii, iar 15% din impozitul partajat pe transfer de proprietate.

Dimensiunea subvenției globale este definită prin lege ca fiind 10% din totalul veniturilor din exploatare ale guvernului central. Toate autoritățile locale primesc o sumă forfetară de 140.000 de euro, minus un euro pe cap de locuitor pentru toate autoritățile locale cu o populație mai mare de 40.000. Municipalitățile cu o populație mai mare de 140.000, prin urmare, nu primesc nicio sumă forfetară. Restul din fondul global este apoi alocat municipalităților prin formula: 89% pe baza populației, 6% pe baza kilometrilor pătrați; 3% pe baza numărului minorităților etnice; și 2% pentru municipalități în care populația majoritară este o minoritate națională.

Mărimea subvențiilor de educație și sănătate este determinată de Comisia Națională de Subvenții, în conformitate cu un cadru de cheltuieli pe termen mediu (CCTM). Subvenția pentru educație este alocată autorităților locale pe baza unei formule care ia în considerare salariile profesorilor, administratorilor și a personalului suport, bunurile și serviciile, întreținerea clădirilor și politicile educaționale specifice.

Numărul elevilor este utilizat pentru a determina sumele pentru salarii, bunuri și servicii, precum și întreținerea clădirilor, în conformitate cu normele de mărime a claselor de 1 profesor la 23 elevi în colectivitățile majoritare și 1 profesor la 14 elevi în colectivitățile minoritare. Subvenția de sănătate este atribuită prin formulă în funcție de populație. Formula se bazează pe presupunerea că fiecare persoană vizitează facilitățile de îngrijire medicală primară de 2,5 ori pe an, la un cost de 4 euro pentru fiecare vizită și că acestea primesc 3.5 servicii pe an la 3,9 euro pe serviciu.

Cele mai importante venituri proprii sunt impozitul pe proprietate (descriș mai jos) și veniturile din autorizații de construire. Municipalitățile au folosit autorizațiile de construire ca taxele de impact a infrastructurii cvasi-fiscale, o practică pe care guvernul național a încercat s-o oprească— cu succes moderat - cu scopul de a îmbunătăți „mediul propice de afaceri”. Ei au, de asemenea, permisiunea de a colecta taxe pentru servicii de sănătate și de educație. Municipalitățile primesc din partea guvernului național 100% din impozitul pe transfer de proprietate.

Criza financiară globală din 2009 nu a precipitat o recesiune și în timp ce creșterea a încetinit, a rămas pozitivă. De asemenea, nu a afectat relațiile fiscale interguvernamentale: transferurile către administrațiile locale au crescut, la fel ca și colectarea veniturilor din surse proprii.

În 2013, a fost semnat un acord între guvernele din Kosovo și Serbia pentru reglementarea statutului celor patru municipalități cu majoritate sârbă din nordul Kosovo. Conform acestui acord, aceste municipalități au puteri sporite și sunt acum responsabile pentru furnizarea de servicii secundare de sănătate și a învățământului universitar. De asemenea, a fost creat un fond special pentru a le sprijini. Fondul va fi finanțat din taxe vamale de la granița cu Serbia. Până în prezent 400.000 de euro au fost plasați în fond. Unele colectivități sunt interesate să devină municipalități separate, dar nu au existat schimbări recente în Legea privind diviziunea teritorială și există încă 38 de administrații municipale. O lege separată pentru capitala Pristina este, cu toate acestea, luată în considerare.

## Impozitul pe proprietate

Impozitul pe proprietate a fost descentralizat din 2003 și este reglementat de Legea cu privire la proprietăți imobiliare. Acum numai clădirile sunt supuse impozitului, dar guvernul intenționează să introducă impozitarea terenurilor în 2017. Municipalitățile sunt responsabile pentru înregistrarea și evaluarea proprietăților precum și pentru colectarea impozitului. Agenția de Cadastru din Kosovo emite facturi fiscale pe baza informațiilor furnizate de municipalități.

Înregistrarea inițială a clădirilor a fost efectuată de către guvernul național în 2004, iar donorii au finanțat un al doilea val de înregistrare în 2010. De asemenea, Guvernul din Kosovo a instituit recent un sistem de subvenții de performanță într-un efort de îmbunătățire a colectării. Între 2006 și 2014, randamentul impozitului pe proprietate a rămas stabil și a generat venituri egale cu circa 0,32% din PIB. În 2014, impozitul pe proprietate a constituit circa 30% din veniturile proprii ale autorităților locale și aproximativ 3,5% din totalul veniturilor.

Evaluarea se face pe baza cotelor pe metru pătrat determinate la nivel central pentru proprietățile rezidențiale. Municipalitățile pot stabili până la patru zone de localizare pentru a ajusta aceste cote. Cotele sunt, de asemenea, ajustate cu coeficienți ai calității construcției și în funcție de utilizare. Proprietățile comerciale sunt evaluate în conformitate cu procedurile stabilite de administrațiile locale, în conformitate cu reglementările emise de către Ministerul Finanțelor. Consiliile municipale determină cotele de impozitare a proprietății din cadrul cotelor minime și maxime stabilite de guvernul național. În prezent, cota minimă este de 0,15% din valoarea evaluată, iar cota maximă este de 1,0% din valoarea evaluată. Contribuabilii pot contesta evaluările lor mai întâi la nivelul municipalității, apoi la Ministerul Finanțelor și, în cele din urmă, în instanță.

Persoanele fizice și juridice care dețin proprietatea sau care au dreptul legal de a o utiliza sunt răspunzătoare pentru taxă. În cazul în care proprietarii sau cei cu drepturi de utilizare legală nu pot fi identificați, atunci persoanele fizice

sau juridice care ocupă proprietatea sunt răspunzătoare pentru taxă. Proprietățile deținute de către guvernul național și de către autoritățile locale sunt scutite de la plata taxei ca și proprietățile utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare, deținute de către organizațiile de ajutor internațional, precum și de către instituțiile religioase. Proprietăți în construcție primesc o reducere de 60%, iar primii 10.000 de euro din valoare sunt scutiți de la plata taxei pentru reședințe ocupate de proprietari.

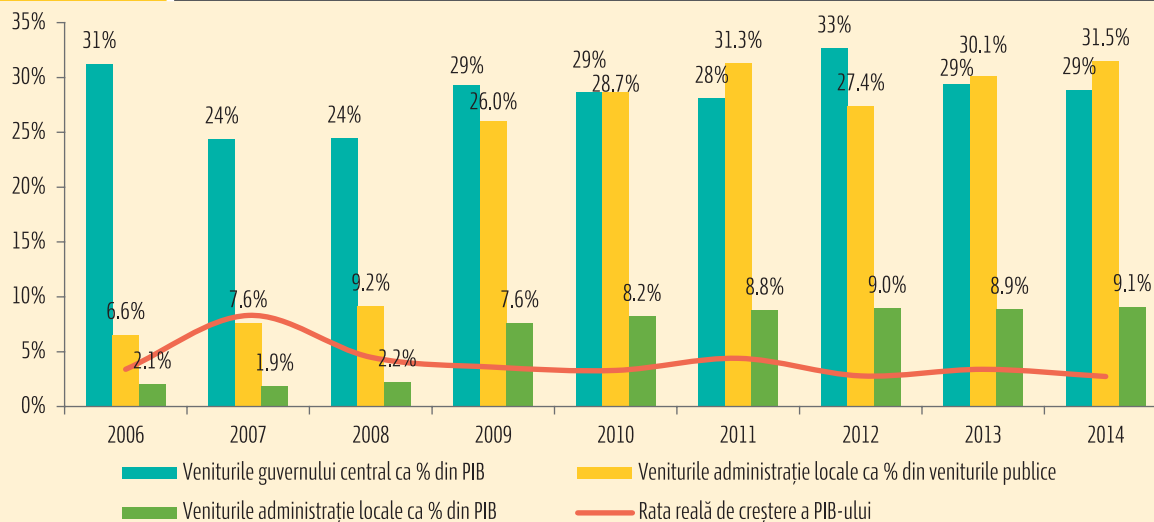
Agenția de Cadastru din Kosovo este condusă de guvernul central și menține un registru central al tuturor proprietăților. Autoritățile locale sunt responsabile pentru furnizarea agenției a informațiilor cu privire la toate proprietățile din jurisdicțiile lor, valoarea lor în scopuri fiscale, iar cota de impozitare stabilită de consiliul municipal. Agenția este responsabilă de emiterea facturilor fiscale și pentru menținerea unui registru central al plăților fiscale de proprietate, datorii neplătite, precum și taxele și amenzile pentru întârzierea efectuării plăților. Ea poate audita și evalua practicile de evaluare ale administrațiilor locale.

Municipalitățile sunt obligate prin lege să reevalueze proprietăți la fiecare trei până la cinci ani. Proprietățile cu datorii fiscale restante nu pot fi vândute în mod legal, până când datoriile au fost șterse. Ofertele publice nu pot fi acordate persoanelor juridice care datorează impozite pe proprietate. Municipalitățile pot sechestra proprietățile contribuabililor incorecți, precum și de a le refuza unele servicii cetățenilor pentru neplată. Până în prezent, cu toate acestea, aceste puteri sunt rareori folosite.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Kosovo 2006-2014

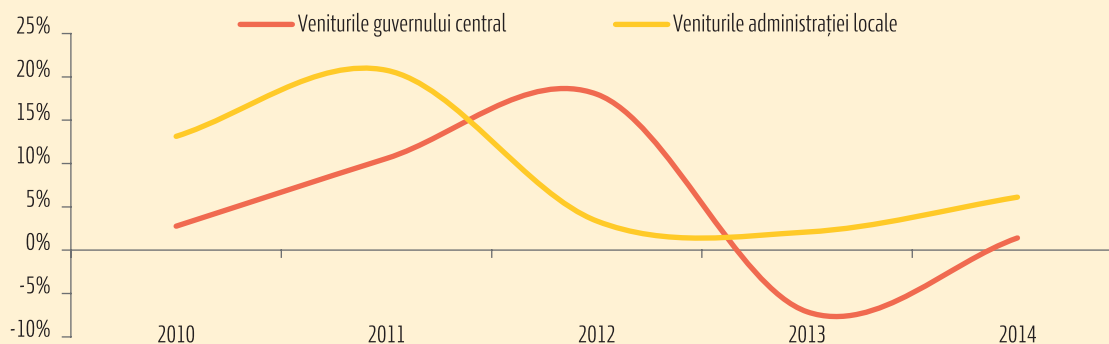
În anul 2009, școlile și clinicile medicale au fost descentralizate către autoritățile locale. Ca rezultat, veniturile locale ca pondere din PIB și din veniturile publice totale au crescut brusc ceea ce face din Kosovo unul dintre cele mai descentralizate guverne din regiune. Municipalitățile primesc aproape o treime din totalul veniturilor publice și primesc o cotă extrem de echitabilă din fondul fiscal global, în comparație cu mulți dintre omologii lor din regiune. De asemenea, această cotă a crescut începând cu anul 2009. Cheltuielile locale în domeniul educației și asistenței medicale rămân puternic controlate de guvernul central și municipalităților încă nu li se permite să contracteze împrumuturi.

**Graficul 60 Kosovo** Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014

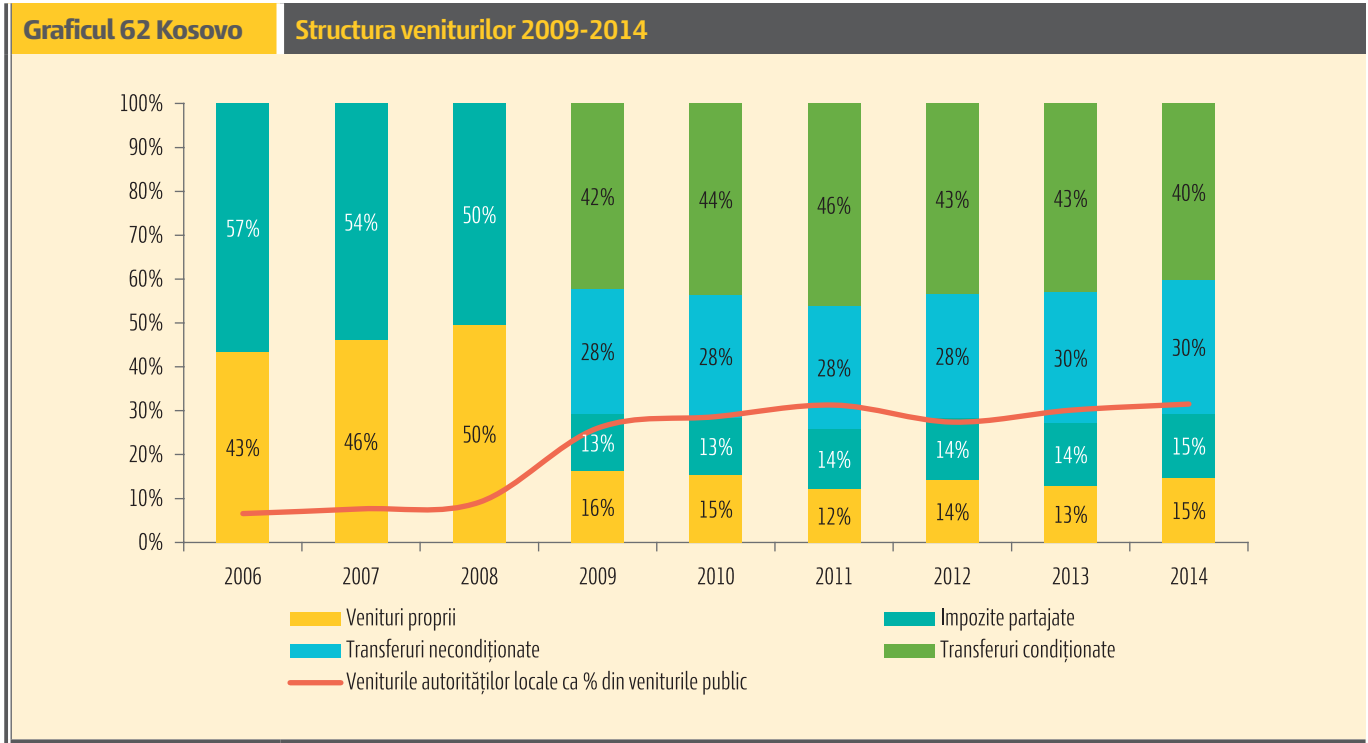


Spre deosebire de multe alte locuri din regiune, nu există niciun model consecvent în relația dintre veniturile administrației publice locale și centrale. În unii ani veniturile publice locale au crescut în timp ce cele ale guvernului central au scăzut, în timp ce în alții s-a produs contrariul. Cu toate acestea, în niciun an, veniturile locale n-au scăzut sub nivelul celor din anul precedent.

**Graficul 61 Kosovo** Fluctuații în veniturile guvernului general și ale autorităților locale



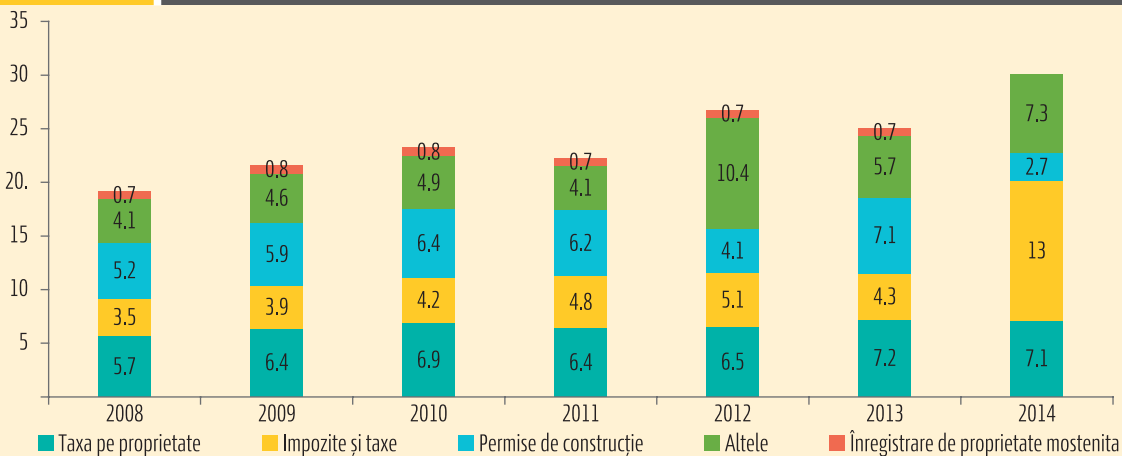
Din 2009, mărimea subvenției necondiționate a crescut, în conformitate cu veniturile bugetului național. Veniturile proprii și veniturile impozitului pe proprietate partajat au crescut, de asemenea, în timp ce mărimea subvențiilor pentru sănătate și educație au rămas stabile.



Cele mai importante două surse de venituri proprii sunt impozitul pe proprietate și autorizațiile de construcție. În 2011, a fost adoptată legislația pentru eliminarea utilizării cvasi-fiscale a autorizațiilor de construcție. Veniturile raportate în această categorie au scăzut în 2012, dar, de fapt, autoritățile locale, pur și simplu le-au clasificat ca alte venituri. În 2013, restricțiile privind tariful autorizațiilor de construcție au fost relaxate și veniturile din categorie au crescut. În 2014, guvernul central a încercat din nou să limiteze autorizațiile de construcție, dar se pare că autoritățile locale au răspuns prin clasificarea veniturilor ca redevențe și taxe.

**Graficul 63 Kosovo**

**Structura veniturilor proprii 2009-2014 (EUR pe cap de locuitor)**

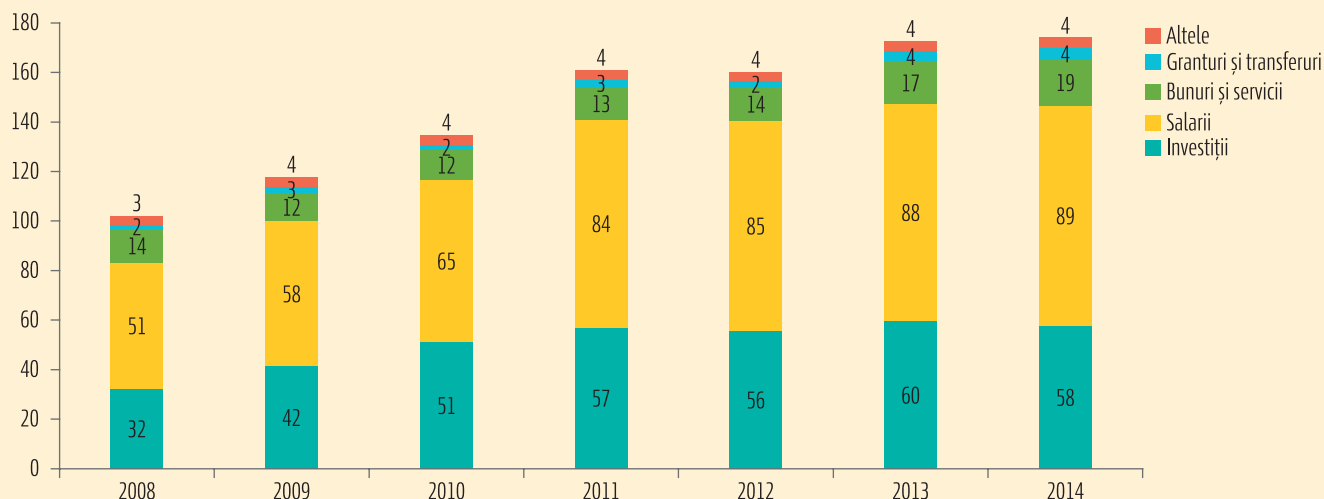


82

Remarcabil, autoritățile locale au alocat aproape 35% din totalul cheltuielilor lor pentru investiții, în ciuda cheltuirii a mai mult de 50% din bugete pe salarii.

**Graficul 64 Kosovo**

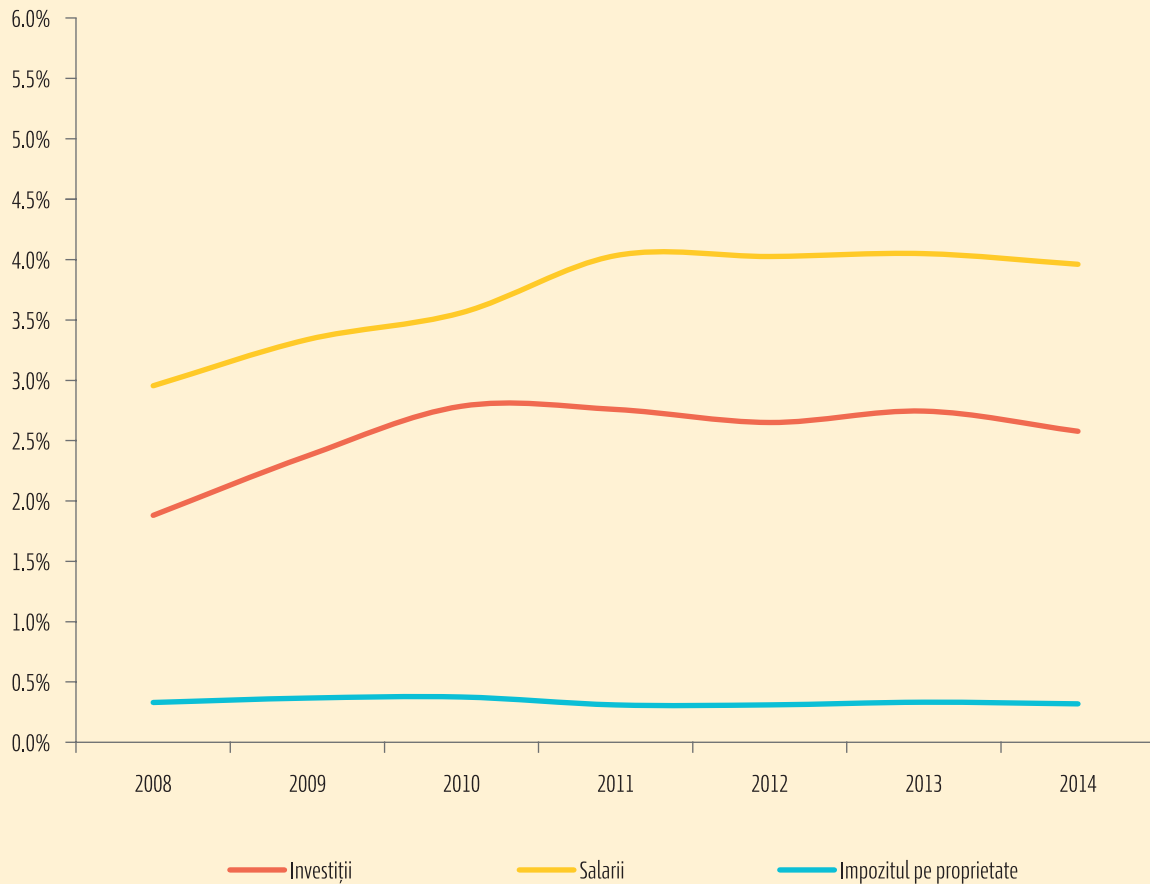
**Structura cheltuielilor în 2008-2014 EUR**



În ultimii ani, investițiile și cheltuielile salariale au rămas stabile ca pondere din PIB. Același lucru este valabil și pentru randamentul impozitului pe proprietate, în ciuda investițiilor semnificative ale guvernului central în Agenția de Cadastru din Kosovo pentru a îmbunătăți înregistrarea și deciziile de impunere, precum și creșteri substanțiale ale cotelor minime de impozitare pe proprietate pe care municipalitățile le pot impune.

Graficul 65 Kosovo

## Investiții, salarii și impozitul pe proprietate, ca pondere din PIB 2006-2014





## Macedonia

### Sistemul de finanțare interguvernamental

Ca urmare a Acordurilor de la Ohrid din 2001, și ca parte a efortului țării de a adera la Uniunea Europeană, Macedonia a urmărit o strategie de descentralizare incrementală. Procesul a început în 2005, cu consolidarea a 124 de municipalități în 85 (apoi la 81 în 2013). În 2007, municipalitățile care au eliminat ariaratele de plată și au îndeplinit alte criterii pentru o bună gestiune financiară au fost lăsate să intre în așa-numita a doua faza de descentralizare. În acest moment, ei au devenit responsabili pentru finanțarea și gestionarea tuturor școlilor, precum și o serie de alte instituții culturale și de bunăstare socială și li s-au dat subvenții globale pentru finanțarea acestor noi funcții.

Ca urmare, municipalitățile sunt acum responsabile pentru întreținerea și îmbunătățirea infrastructurii locale, apă și tratarea apelor uzate, igienă publică, iluminat public, transportul public local, protecția împotriva incendiilor, preșcolari, educație primară și secundară, instituțiile culturale locale (case de cultură, biblioteci și muzee) și de îngrijirea persoanelor în vârstă. Începând cu 2011, și-au asumat responsabilitatea pentru gestionarea terenurilor de stat. În conformitate cu Legea privind finanțele publice locale, veniturile municipale sunt formate din:

- Venituri proprii, incluzând impozitul pe proprietate, alte taxe locale, taxe și impozitele, venituri din active și venituri din amenzi, penalități și donații;
- Impozite partajate, în special, o parte din impozitul pe venit care vine de la artizani;
- O subvenție globală definită ca procent din randamentul național al taxei pe valoarea adăugată și alocată prin formulă;

- Subvenții globale de la bugetul național pentru învățământul primar și secundar, cultură și asistență socială;
- Subvenții alocate unor programe speciale sau investiții specifice;
- Datorii și donații.

Dimensiunea subvenției este limitată prin lege, la 4,5% din randamentul național al TVA-ului. Criteriile folosite pentru alocarea subvenției sunt definite printr-o ordonanță anual. Conform ordonanței:

- Toate jurisdicțiile primesc o sumă forfetară de 3 milioane de dinari.
- Aceste plăți sunt apoi deduse din fondul de subvenții, iar valoarea reziduală este împărțită între capitala Skopje și jurisdicții din structură (12%), precum și toate celelalte municipalități (88%).
- Fondurile pentru municipalitățile din afara Skopje sunt despărțite de o formulă care alocă 65% din fond pe baza populației; 27%, pe baza de kilometri pătrați; și 8% pe baza numărului de așezări.

Alocarea de subvenții globale pentru educație este determinată, de asemenea printr-o ordonanță anuală. Principalele criterii în formula de alocare a subvenției sunt de înscriere, ocuparea forței de muncă și, din 2009— numărul copiilor care au dreptul la transport școlar gratuit. Formula de determinare a plăților per elev sunt publice, dar suma de bani pe care municipalitățile



o primește prin intermediul subvenției este insuficientă și adesea necesită contribuții substanțiale din bugetele lor generale.

Alocarea subvenției globale pentru învățământul preșcolar este reglementată, de asemenea, printr-o ordonanță anuală. Formula conține variabile pentru numărul de elevi, tipul sistemului de încălzire și de durata sezonului de încălzire, numărul cadrelor didactice din școală și rata de utilizare a instalației. Municipalitățile care au instituții culturale primesc o subvenție globală pentru cultură pe baza numărului de angajați care lucrează în instituțiile acoperite de subvenție; totalul metrilor pătrați de clădiri; și coeficienții pentru serviciile culturale particulare pe care aceste instituții le oferă.

Anual și în conformitate cu Legea finanțelor publice locale, Ministerul de Finanțe furnizează municipalităților Circulara privind bugetul informându-i cu privire la subvențiile globale. În teorie, municipalitățile sunt autonome în gestionarea fondurilor pe care le primesc prin intermediul subvențiilor globale. În practică, situația este mult mai complicată. Pe baza unor criterii aprobate de consiliile lor, municipalitățile alocă lunar subvenții globale școlilor și altor instituții.

Procesul de descentralizare fiscală poate fi văzut cel mai bine prin extinderea veniturilor publice locale ca procent din PIB între 2005 și 2012. În 2005, acesta a constituit doar 1,9% din PIB, în timp ce în 2012 cota s-a triplat până la 6,5% din PIB. Ea a scăzut totuși semnificativ de atunci și în 2014 a fost de doar 5,4% din PIB. Astfel, în ciuda creșterii radicale a veniturilor lor, municipalitățile din Macedonia încă se confruntă cu provocări financiare profunde și sunt în mod clar subfinanțate raportat la funcțiile pe care le îndeplinesc.

În scopul de a consolida poziția lor financiară, asociația municipalităților—ZELS a făcut lobby la nivel de guvern pentru a aduce modificări Legii finanțelor publice locale. Acest lucru a avut ca rezultat următoarele modificări recente:

- Procentul randamentului național al TVA-ului alocat pentru subvenții generale a fost crescut de la 3% la 4,5%, și va fi crescut progresiv până la 6%.

- Pondere municipală a veniturilor din vânzarea terenurilor de stat a fost majorată la 80%;
- Pondere municipală a veniturilor din concesiuni minerale a fost majorată la 78%;
- Pondere municipală a veniturilor din alte concesiuni (de exemplu apa) va crește de la 25% până la 50% în 2016;
- Veniturile din taxe pentru spălarea și separarea pietrișului sunt împărțite 50%-50%.
- Veniturile din taxe pentru legalizarea structurilor ilegal construite pe terenurile agricole de stat sunt împărțite 50%-50%.
- Veniturile din taxe pentru legalizarea proprietăților vor merge acum în întregime municipalităților.
- Începând din 2015, 10% municipalități vor primi 10% din concesiunile terenurilor agricole, o cotă care va fi majorată la 50% până în 2018.
- Există, de asemenea, un fond pentru dezvoltare regională echilibrată, care alocă bani pentru regiuni în funcție de o formulă cuprinsă în Legea privind dezvoltarea regională. Prin Lege, acest fond ar trebui să fie egal cu 1% din PIB, dar până acum nu a fost cazul

## Impozitul pe proprietate

Impozitul recurent pe proprietate a fost introdus în Macedonia în 2005, ca parte a unui program mai mare de descentralizare. Există trei impozite legate de proprietate, impozitul privind transferul proprietății, moștenirea și impozitul pe donații, precum și impozitul recurent pe proprietate. Introducerea impozitului recurent pe proprietate a fost însoțită de eliminarea așa-numitului impozit de utilizarea terenului, utilizatorii de proprietăți plătind o taxă standard pe metru pătrat a ajuta la compensarea municipalităților pentru serviciile publice.

Impozitul pe proprietate este plătit pe toate terenurile și clădirile cu excepția terenurilor agricole. Până în 2012, valorile au fost determinate de către comisiile municipale. Din 2012, acestea sunt determinate de către angajații municipali instruiți sau de către un evaluator desemnat, utilizând criteriile stabilite în lege. Recent ZELS a propus modificări ale metodologiei de evaluare. Între 2006 și 2014, randamentul taxei a crescut de la 0,06% la 0,22% din PIB. Ea reprezintă în prezent 13% din veniturile proprii locale și 4% din veniturile totale.

Baza impozitului este valoarea de piață a terenurilor și a clădirilor. Valoarea de piață se determină pe bază de metru pătrat în conformitate cu o metodologie stabilită de către guvernul național, dar aprobată de ZELS. Valoarea de piață a metrului pătrat este determinată prin ajustarea cotelor de bază stabilite în Metodologia de evaluare a valorii de piață a bunurilor imobile, cu coeficienți pentru zonele macro și micro, precum și de localizare, vârsta construcției, de calitate și utilizare. Consiliile municipale sunt responsabile pentru stabilirea limitelor ambelor zone de localizare macro și micro.

Ministerul de Finanțe efectuează periodic audituri privind modul în care autoritățile locale determină valoarea de piață. Proprietarii poate contesta evaluările proprietăților spre examinare Comisiei pentru evaluare și audit a Camerei Evaluatorilor. Contribuabilii care locuiesc în proprietățile lor au dreptul la o reducere de 50% a deciziilor de impunere.

Toți proprietarii sunt răspunzători pentru impozitul pe proprietate, dar impozitul poate fi impus utilizatorului unei proprietăți în cazul în care proprietarul acestuia nu poate fi identificat. Persoane juridice și fizice care utilizează proprietăți municipale sau de stat sunt, de asemenea, răspunzătoare pentru impozit. În cazul în care o proprietate este deținută de mai multe persoane, fiecare dintre ele este responsabilă pentru partea corespunzătoare de impozit a cotei lor de proprietate. Proprietățile municipalităților și statului sunt scutite de impozite. Proprietăți utilizate pentru misiunile diplomatice și consulare, în scopuri religioase, protecția mediului înconjurător, minerit și prelucrarea produselor agricole sunt, de asemenea, scutite, precum și clădirile culturale.

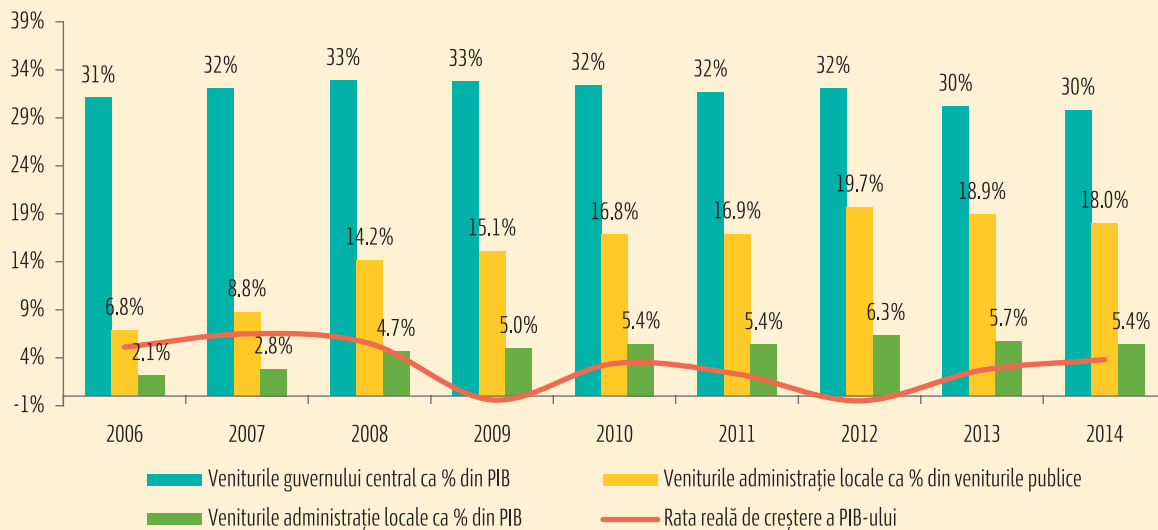
Guvernul național este responsabil pentru determinarea bazei de impozitare, a metodologiei de evaluare a valorii sale, precum și a cotelor maxime și minime pe care autoritățile locale le pot impune. Autoritățile publice locale stabilesc cotele de impozitare în cadrul acestor limite și administrează taxa. În prezent, autoritățile locale pot stabili cota de impozitare la un nivel între 0,1% și 0,2% din valoarea evaluată. Cotele sunt determinate de către consiliul municipal. Primarii pot emite și scutiri și reducerilor determină planificarea plății arieratelor, în limitele stabilite de reglementările naționale. Dobânzi de 0,05% se plătesc pentru fiecare zi de întârziere la plată. Municipalitățile nu le pot refuza cetățenilor servicii pentru neplata impozitelor pe proprietate.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Macedonia 2006–2014

Din 2007, Macedonia a transferat treptat serviciile sociale majore către autoritățile locale. Acest lucru a crescut în mod substanțial veniturile locale ca pondere din PIB, atât și din total venituri publice. Chiar și în 2012, cu toate acestea, atunci când veniturile publice locale au atins cota maximă de 20% din veniturile publice totale și 6,3% din PIB, autoritățile locale din Macedonia par să fie insuficient finanțate, având în vedere responsabilitățile acestora. Mai mult, în 2013 și 2014 a fost inversată tendința pozitivă a veniturilor locale.

Graficul 66 Macedonia

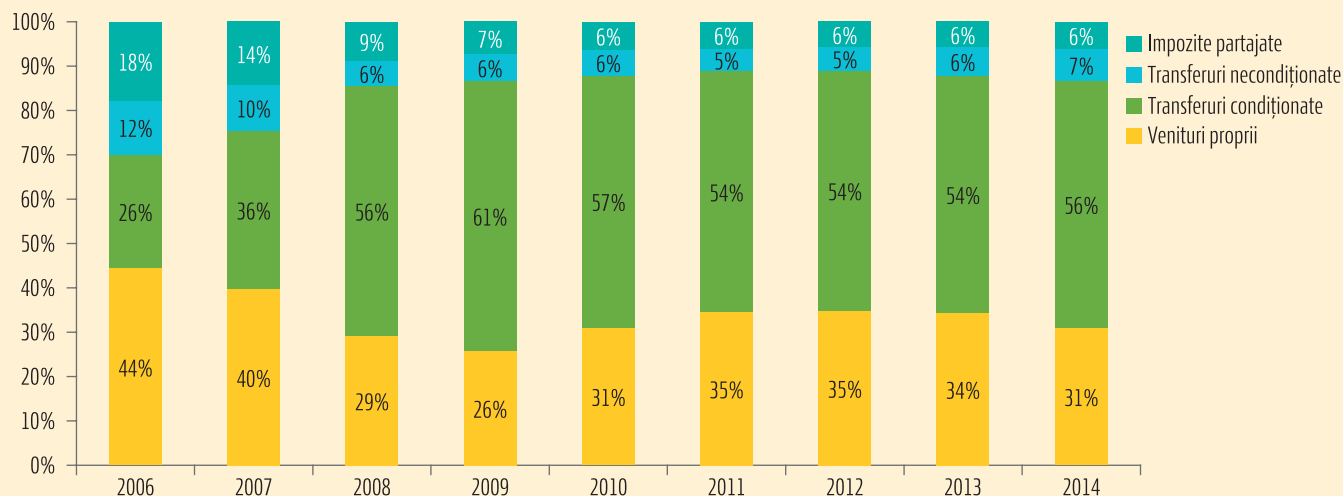
Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014



Autoritățile locale din Macedonia obțin ponderi modeste ale veniturilor din impozite partajate și subvenții necondiționate. Subvențiile globale sunt cea mai mare sursă de venit a lor.

Graficul 67 Macedonia

Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014

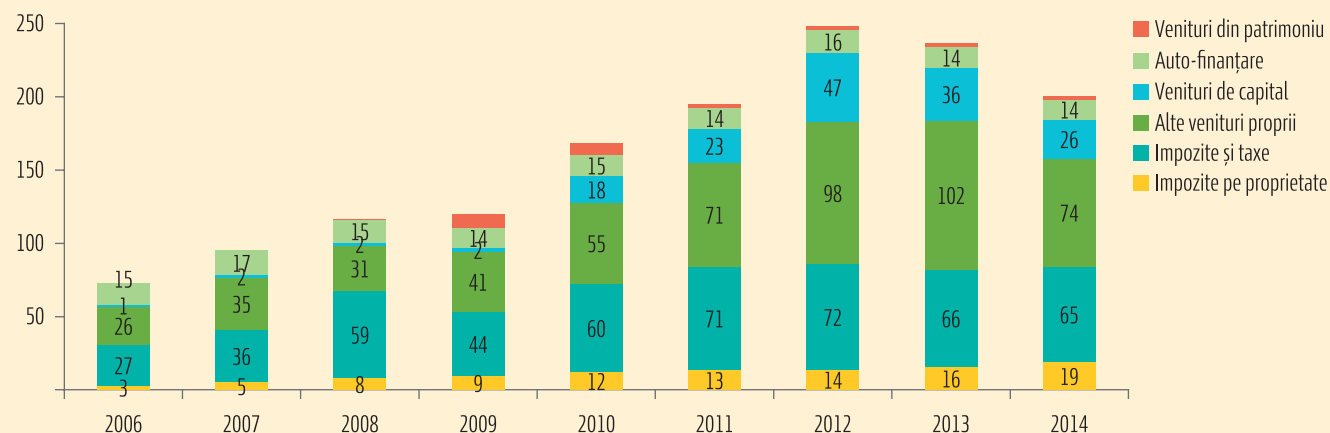


88

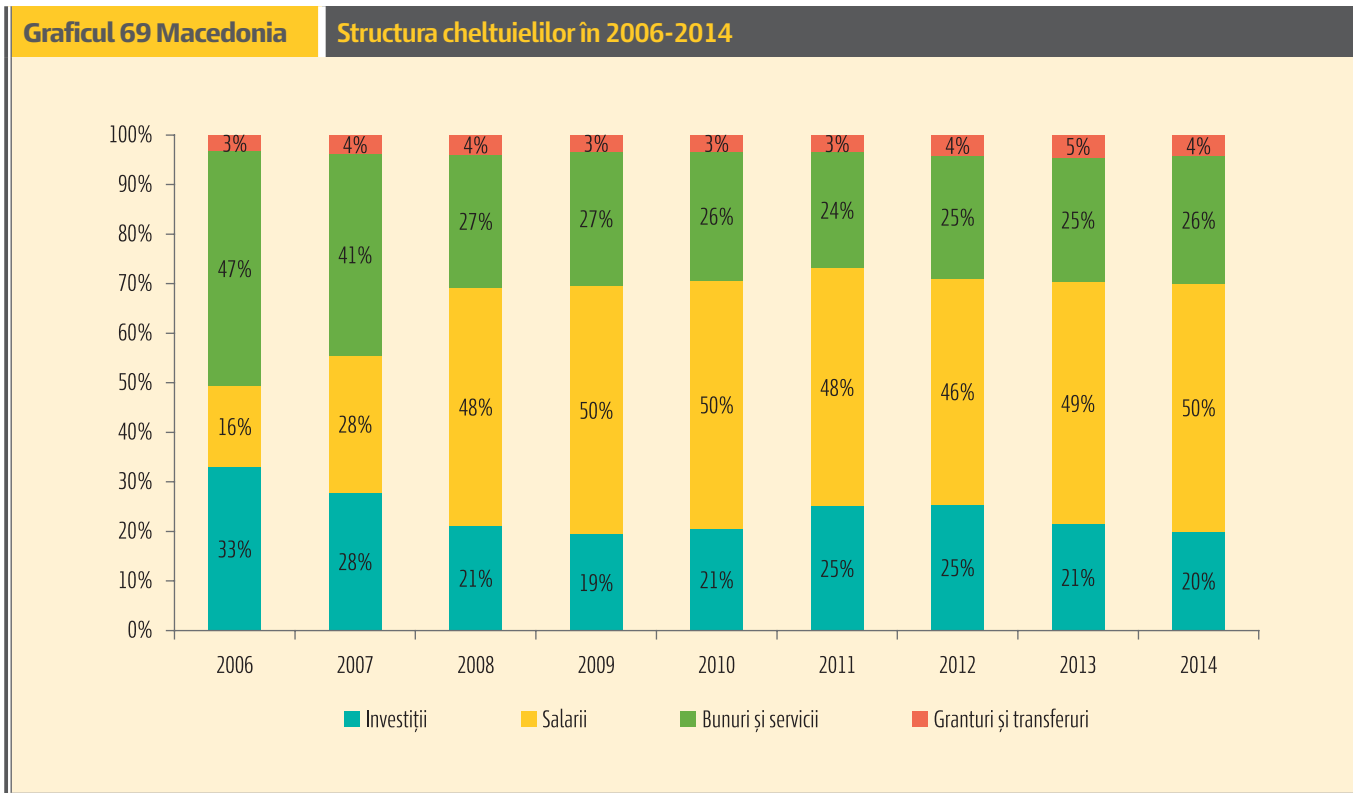
Din anul 2009, autoritățile locale au făcut o treabă impresionantă de mobilizare a veniturilor din surse proprii. Cu toate că randamentul global al impozitului pe proprietate rămâne modest, colectarea acestuia a crescut de cinci ori. Acestea colectează în mod agresiv impozite de dezvoltare a terenurilor, taxe privind iluminatul și alte taxe comunale.

Graficul 68 Macedonia

Structura veniturilor proprii 2006-2014 (milioane euro)



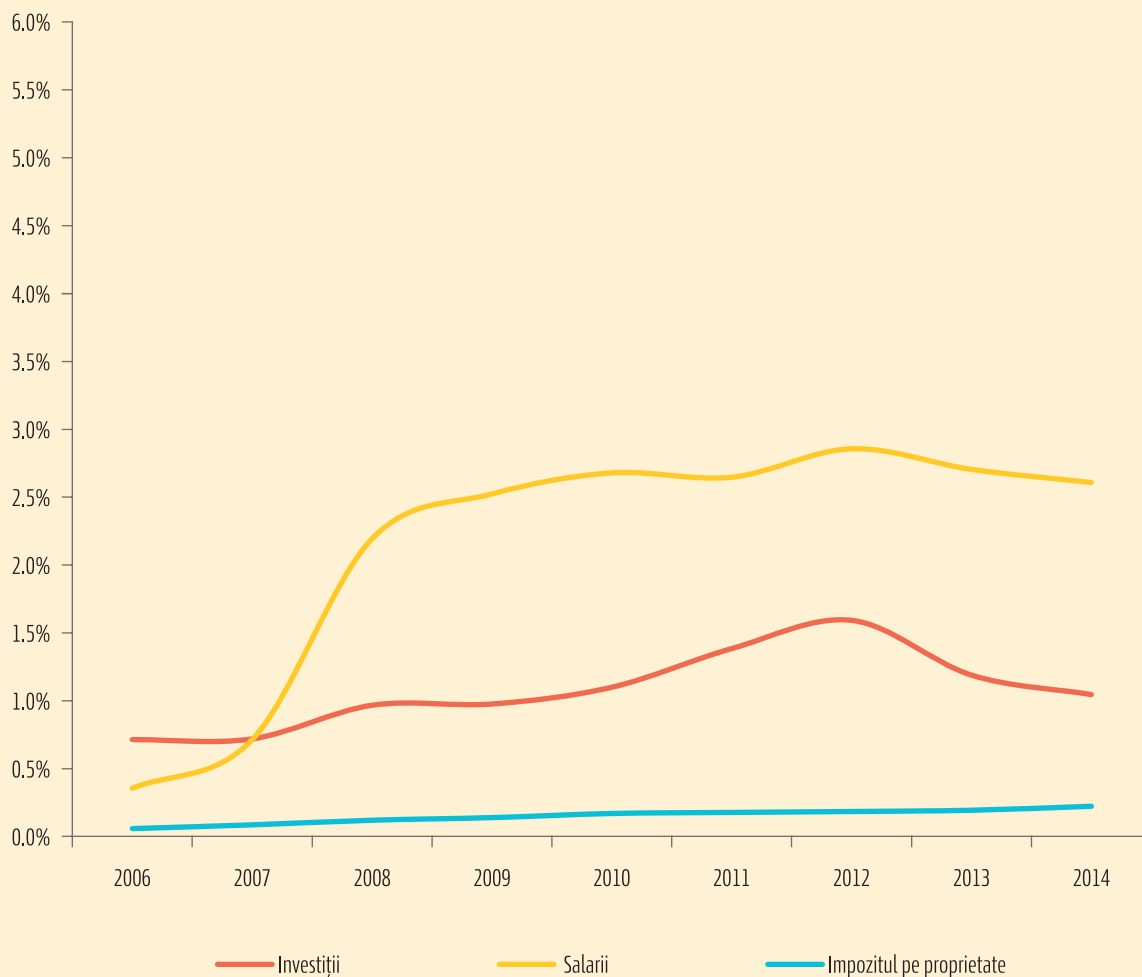
Ponderea cheltuielilor locale alocate pentru salarii a crescut constant pe măsură ce autoritățile locale și-au asumat responsabilitatea pentru învățământul primar și secundar. Cota de investiții este modestă, cu o mare parte din ea, probabil, provenind din capitală.



Salariale și cheltuielile de investiții, ca pondere din PIB, s-au extins în ultimii opt ani, în timp ce impozitul pe proprietate a crescut mai modest și încă obține numai venituri egale cu 0,2% din PIB.

Graficul 70 Macedonia

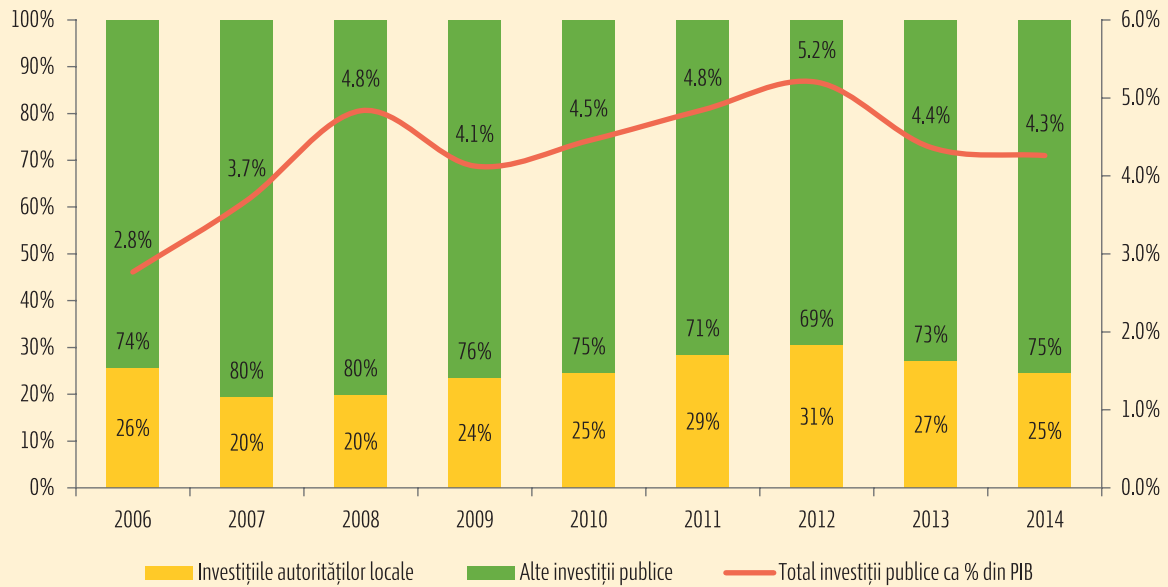
Investiții, salarii și impozitul pe proprietate ca pondere din PIB 2006-2014

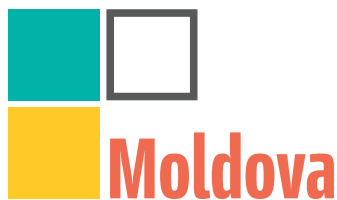


Autoritățile locale sunt responsabile pentru aproximativ 25% din totalul investițiilor publice, care, în 2014, s-au ridicat la puțin peste 4% din PIB.

Graficul 71 Macedonia

Macedonia: Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca pondere din PIB 2006-2014





## Sistemul de finanțare interguvernamental

Scriptic, Moldova are un sector public foarte descentralizat cu regiunile și municipalitățile fiind responsabile pentru tot învățământul preuniversitar și respectiv 25% din totalul cheltuielilor publice. Această imagine, cu toate acestea, induce în eroare din cauza subordonării autorităților municipale față de autoritățile raionale, precum și subordonarea raioanelor față de guvernul național.

În 2012, Ministerul de Finanțe— cu sprijinul UNDP— a pregătit un proiect legislativ pentru a elimina subordonarea financiară a administrațiilor locale de nivel inferior față de cele mai înalte. Legislația

Din păcate, după ce Parlamentul a aprobat proiectul de legislație, guvernul însuși s-a răzgândit de teama de a nu pierde influența politică, administrativă și financiară asupra primarilor și a funcționarilor locali amânând implementarea legii până după alegerile din 2014. Pentru a înrăutăți situația, guvernul a continuat să politizeze alocarea deja netransparentă a fondurilor naționale pentru investiții în infrastructură locală, în timp ce a plafonat toate impozitele locale. Încercarea de a plafona impozitele locale, cu toate acestea, a fost contestată și declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională.

92

- menține diviziunea actuală a veniturilor publice totale între nivelurile de autorități și menționează la modul general neutralitatea fiscală;
- prevede ca guvernul național să finanțeze în totalitate funcțiile delegate;
- prevede ca guvernul național să ofere raioanelor și municipalităților transferuri distincte, care se încheie dependența financiară a municipalităților de raioane;
- prevede separarea subvențiilor condiționate de subvențiile generale;
- definește dreptul administrațiilor locale la procentaje specifice din impozitele partajate;
- elimină nestimularea pentru mobilizarea veniturilor locale bazând sistemul de echilibrare pe impozite partajate și nu pe impozite și taxe colectate pe plan local.



## Impozitul pe proprietate

Impozitul pe proprietate este reglementat de Secțiunea VI din Codul fiscal. În 2007, impozitul pe teren și taxa de construcție au fost unificate într-un singur impozit pentru imobiliare. Noul sistem este implementat progresiv, iar impozitul încă nu generează multe venituri publice. Între 2006 și 2014, randamentul impozitului pe proprietate a scăzut de la 0,54% din PIB, până la 0,32% din PIB. În prezent, acesta reprezintă aproximativ 30% din veniturile proprii ale autorităților locale și aproximativ 3% din totalul veniturilor.

Înainte de 2007, terenurile și clădirile au fost impozitate pe baza normelor impuse de la nivel central. În cadrul noului sistem, o agenție guvernamentală centrală cu filiale în întreaga țară este însărcinată cu determinarea valorii de piață a tuturor proprietăților folosind tehnici de evaluare în masă asistate de calculator. Începând cu anul 2004, aproximativ 85% din proprietățile din țară au fost înregistrate, dar numai 12% dintre acestea au fost evaluate în scopuri fiscale. Cele mai multe dintre acestea sunt în zonele rurale. Proprietățile care nu au fost evaluate prin noile tehnici, sunt evaluate folosind vechile norme stabilite la nivel central.

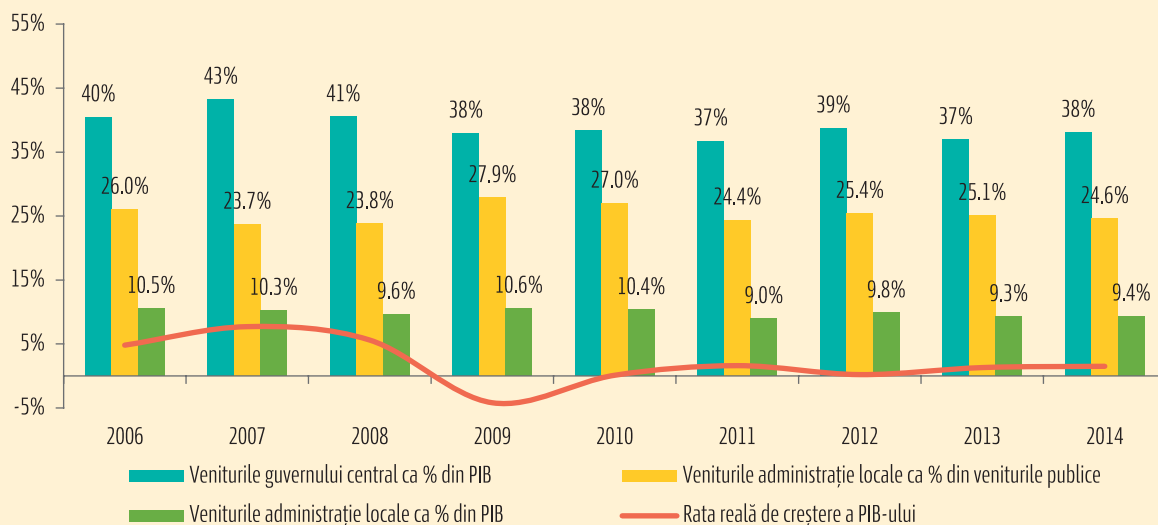
Toate terenurile și clădirile sunt supuse impozitului, cu scutiri pentru proprietăți utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare, precum și în scopuri religioase, precum și pentru proprietăți ale statului și ale autorităților locale utilizate pentru a furniza servicii publice. Proprietarii sunt răspunzători de impozit, precum și cei care au dobândit dreptul de a utiliza proprietăți publice în scopuri comerciale. Există reduceri legale pentru proprietăți utilizate de proprietari în scopuri rezidențiale precum și pentru anumite categorii de persoane (cu dizabilități, vârstnice).

Guvernul național este responsabil pentru înregistrarea și evaluarea proprietăților. Consiliile administrației publice locale au dreptul de a stabili cotele de impozitare ale proprietății în limitele definite de legislația națională. Cotele maxime și minime pentru proprietăți rezidențiale și garaje sunt, respectiv, 0,02% și 0,25%. Cota pentru proprietăți comerciale și industriale este de 1%. Autoritățile locale sunt responsabile de deciziile de impunere și de colectare, și majoritatea contribuabililor plătesc în numerar la oficiile municipale. Vânzare proprietăților necesită certificate care să ateste că proprietățile în cauză nu au obligații fiscale restante. Administrațiile locale pot proprii conturile contribuabililor cu datorii restante. În cele din urmă, ele pot sechestra proprietățile pentru neplată. Dar, aceste acțiuni necesită ordine judecătorești, care sunt, în practică, greu de obținut. După șase ani toate datoriile fiscale se prescriu prin lege.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Moldova 2006-2014

Scriptic, Moldova are un sistem foarte descentralizat al administrației publice. Veniturile autorităților locale sunt egale cu circa 10% din PIB și 25% din totalul veniturilor publice -niveleuri aproape de media UE. În realitate, cu toate acestea, situația este destul de diferită din cauza relației de subordonare politică și economică a autorităților municipale față de autoritățile raionale și de ministerele de resort ale guvernului național.

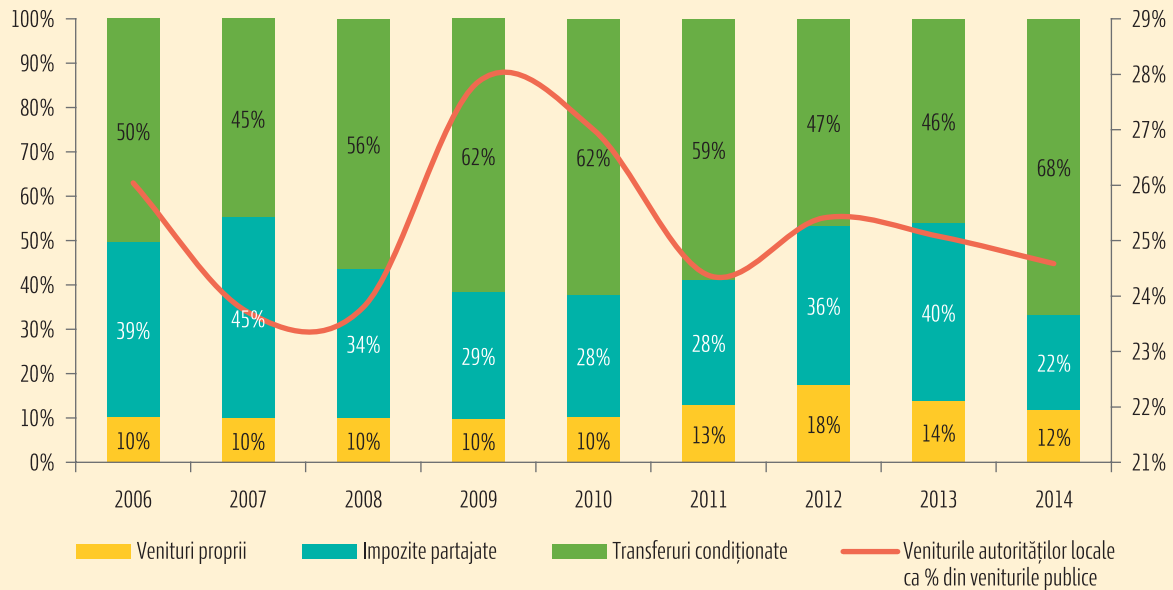
**Graficul 72 Moldova** Moldova: venituri ale autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014



Autoritățile locale din Moldova obțin majoritatea veniturilor lor din subvenții condiționate. Nu există subvenții necondiționate în sistem și, prin urmare, niciun mecanism clar de echilibrare pe orizontală. Ponderea impozitelor partajate în sistem a scăzut, așa cum Moldova, ca și Bulgaria înaintea ei, încearcă să elimine finanțarea funcțiilor sectorul social prin impozite partajate a căror distribuție este distorsionată. Veniturile proprii ca procent din totalul veniturilor este scăzut.

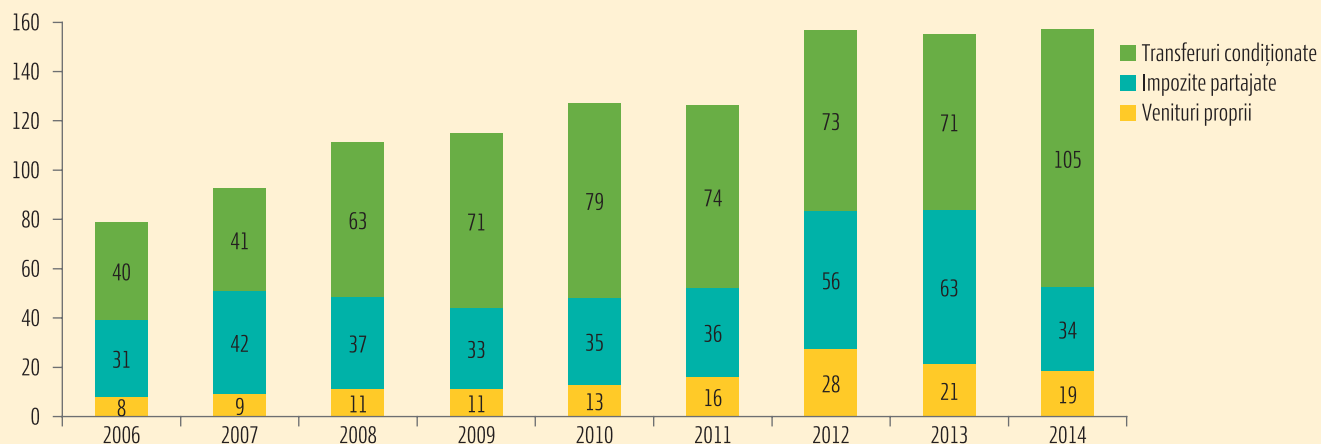
Graficul 73 Moldova

Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014



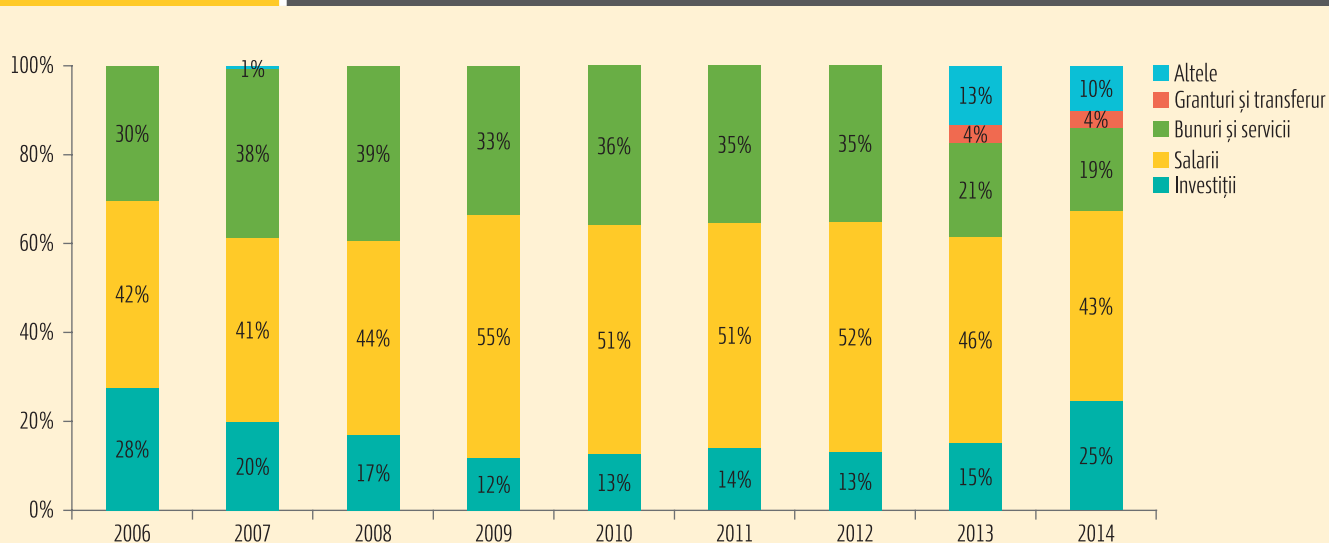
În termeni de euro pe cap de locuitor, veniturile locale au crescut brusc în 2012 și au rămas mai mult sau mai puțin constante de atunci. Veniturile proprii care au arătat o creștere substanțială între 2006 și 2012, au scăzut în ultimii doi ani.

**Graficul 74 Moldova** Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor)

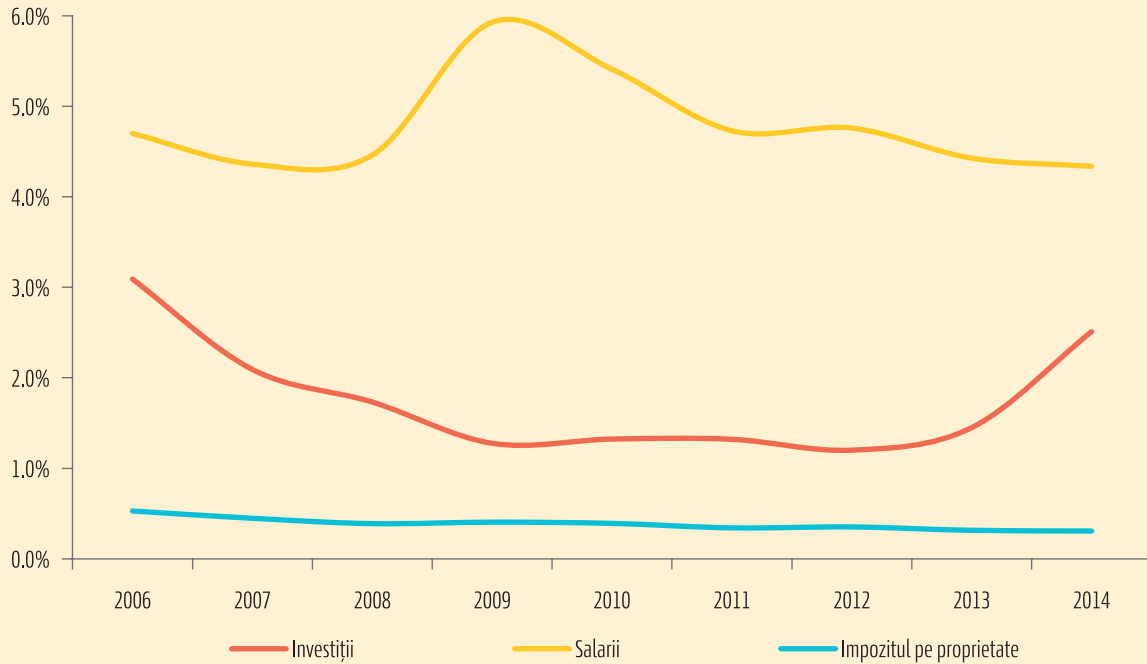


În ciuda creșterii veniturilor locale, cheltuielile de investiții publice locale au scăzut semnificativ între 2006 și 2012, deși au crescut brusc în 2014. Cheltuielile salariale au crescut, în 2009, din cauza creșterilor salariilor profesorilor mandatate de stat, dar de atunci au scăzut ca pondere atât din bugetele locale și a PIB-ului.

**Graficul 75 Moldova** Structura cheltuielilor autorităților locale în 2006-2014



Randamentul impozitului de proprietate a scăzut ca pondere în PIB. Salariile locale ca pondere din PIB rămân ridicate, deși acestea au scăzut din 2009. Investițiile sunt scăzute, dar au crescut în 2014.

**Graficul 76 Moldova****Investiții, salarii și impozitul de proprietate ca pondere în PIB 2006-2013**



## Muntenegru

### Sistemul de finanțare interguvernamental

Sistemul interguvernamental de finanțe al Muntenegrului este unic în regiune. Cel mai izbitor este că autoritățile locale au obținut mai mult de 70% din veniturile totale ale acestora din surse proprii reale pentru întreaga perioadă. Acest lucru a fost posibil, în parte, deoarece pe cheltuieli municipalitățile nu sunt responsabile pentru funcțiile din sectorul social și, prin urmare, au nevoie de mai puține subvenții sau transferuri. Și, în parte, aceasta se datorează faptului că autoritățile locale din Muntenegru controlează o varietate de instrumente pentru impozitul pe teren și clădiri într-un mediu în care terenurile, în special în zona de coastă, au fost deosebit de valoroase, în special la începutul anilor 2000.

Chiar mai interesant este că, în timp ce veniturile proprii continuă să fie principala sursă municipală de venit, structura lor s-a schimbat în mod substanțial. Această modificare a venit în contextul situației globale dificile și spargerea bulei terenurilor 2005-2007. Dar a fost, de asemenea, condusă de politici guvernamentale centrale care au forțat autoritățile locale să utilizeze mai mult suprataxe IPV locale, precum și impozitul pe proprietate, în defavoarea impozitelor pentru utilizarea și dezvoltarea terenurilor și taxelor pentru companiile locale.

La fel de important, Muntenegru are un sistemul rezonabil de robust și cu o evoluție de echilibrare, care furnizează aproximativ 13% din venituri locale. În ultimii ani, reformele au încercat să se asigure că sumele de bani de echilibrare sunt alocate, nu pe baza a ceea ce municipalitățile colectează de fapt ca venituri proprii, ci pe ceea ce ei ar putea colecta având în vedere bazele lor de impozitare.

În conformitate cu Legea privind finanțele publice locale, echilibrarea fiscală se realizează prin Fondul de Echilibrare. Fondul este format din 11% din randamentul național al impozitului pe venit personal, 10% din randamentul național al impozitului de transfer de proprietate, 100% din randamentul național al impozitelor autovehiculelor și 40% din randamentul taxelor de concesiune de jocuri de noroc. În 2014, Fondul era echivalent a 29 de milioane de euro sau 13% din veniturile locale.

Municipalitățile ale căror venituri pe cap de locuitor din surse proprii— excluzând impozitul de dezvoltare a terenurilor— și a taxelor partajate care pentru ultimii trei ani, sunt mai mici decât media națională pe cap de locuitor din aceste aceleași surse, au dreptul să primească subvenții din partea Fondului. Fondul este alocat în două etape. În prima etapă, 60% din fond se alocă pe baza diferenței dintre venitul pe cap de locuitor al municipalității, venituri din surse proprii și impozite partajate, și media națională pe cap de locuitor pentru aceleași venituri pentru ultimii trei ani. Diferența pe cap de locuitor este apoi înmulțită cu numărul de locuitori și coeficienți în funcție de populația municipalității. Coeficientul pentru municipalități cu mai puțin de 3.000 de locuitori este de 2; pentru municipalități cu o populație între 3 și 6000— 1,5; și pentru capitala istorică 2,5. Pentru toți ceilalți este 1.

În a doua etapă, restul de 40% din Fondul de echilibrare este alocat autorităților locale în funcție de necesitățile lor bugetare estimate, utilizând următoarea procedură: 20% din fond este alocat în mod egal tuturor administrațiilor locale care au dreptul la echilibrare; 60% din restul se alocă pe baza suprafeței unei municipalități în relație cu domeniul altor municipalități cu drept de echilibrare; și 40% pe baza cotei sale din totalul populației municipalităților cu drept de echilibrare.

Modificările Legii finanțelor publice locale introduse în 2011, au schimbat modul în care se calculează capacitatea fiscală. Anterior, capacitatea fiscală era determinată folosind veniturile proprii pe care municipalitățile le colectau, recompensând în mod eficace municipalitățile pentru necolectare. Din 2011, Ministerul calculează o „sumă estimată” de venituri proprii pentru fiecare municipalitate și folosește acest lucru, atât pentru a determina cine are dreptul să primească sume din fondul de echilibrare și modul în care se alocă acestea.

Legea privind finanțele publice locale prevede, de asemenea, o consultare periodică cu Comitetul pentru Monitorizarea și Dezvoltarea Sistemului Municipal de Echilibrare Fiscală. Comitetul monitorizează implementarea criteriilor de echilibrare fiscală, oferă recomandări pentru îmbunătățirea sistemului și emite avize cu privire la documentele elaborate de Ministerul de Finanțe în legătură cu alocarea fondului.

De asemenea, municipalitățile pot primi subvenții condiționate de la bugetul de stat pentru finanțarea proiectelor de investiții care prezintă un interes special pentru una sau mai multe autorități locale. Aceste subvenții pot fi folosite pentru cofinanțarea proiectelor finanțate de donori. Pentru a putea primi o subvenție condiționată, municipalitățile trebuie să fi adoptat un plan multianual de investiții. Valoarea maximă a unei subvenții condiționate nu poate depăși 50% din costul anticipat al proiectului.

Sumele subvențiilor condiționate pe care administrația locală le poate primi, de asemenea, depind de nivelul veniturilor pe cap de locuitor generate din impozitul de dezvoltare a terenurilor în raport cu media națională pe cap de locuitor din anul precedent. Subvențiile condiționate s-au dovedit a fi instrumente foarte utile pentru cofinanțarea proiectelor de investiții, care sunt, de asemenea, sprijinite de fondurile UE. Cu toate acestea, subvențiile condiționate au reprezentat doar 1,3% din totalul veniturilor administrației publice locale în 2014.

„Marea recesiune” din 2009 a avut un impact puternic asupra finanțelor publice ale Muntenegrului. Eforturile de a limita efectele crizei prin cheltuieli anticiclice au dus la o creștere bruscă a nivelului datoriei publice. Criza economică a afectat, de aseme-

nea, autoritățile locale. La fel ca și guvernul național, acestea au imprumutat masiv pentru a limita impactul crizei. De asemenea, au acumulat arierate de plăți către furnizori și contractori. Deci, ei sunt acum într-o perioadă de austeritate, luptându-se să reducă numărul mare de personal, colectând venituri și reducând ineficiența.

Începând cu anul 2008, un număr de venituri proprii locale au fost reduse sau eliminate. Acestea includ taxele pentru turnuri de transmisie, facilități de telecomunicații, și receptoare de radio și televiziune; utilizarea terenurilor, dezvoltarea terenurilor și taxele pe siglă ale companiilor; și taxele pentru jocuri de noroc. În anul 2011, pentru a compensa autoritățile locale pentru pierderea acestor venituri, au fost introduse modificări în Legea privind finanțele publice locale, care a crescut cota de IPV municipale de la 10% până la 12%; cota impozitului transferului de proprietate de la 50% la 80%; și cota de concesi și a alte taxe de la 30% la 70%. Guvernul a crescut, de asemenea, dimensiunea fondului de echilibrare și a schimbat criteriile de alocare a acestuia.

Dar, amendamentele au venit prea târziu și pierderea veniturilor proprii a agravat efectele crizei. Într-adevăr, acesta este unul dintre motivele pentru care criza a produs o astfel de creștere accentuată a datoriei publice locale și în plata arieratelor. Mai mult, guvernul nu a compensat pe deplin autoritățile locale pentru veniturile proprii pierdute, venituri care erau mai stabile și mai robuste decât impozitele partajate. Ca urmare, bugetele administrațiilor locale nu au revenit la nivelul dinaintea crizei.

Majoritatea municipalităților a atins limita lor de datorii legale și multe nu au suficiente venituri pentru a finanța toate obligațiile către bănci, furnizori și către bugetul de stat. Într-adevăr, arieratele de plată au crescut de la 27,9 milioane de euro în 2008 la 167 milioane în 2014. Cheltuielile de investiții au scăzut de la 53% în 2008 la 23% în 2014, în timp ce plățile aferente serviciului datoriei au crescut de la 6% din cheltuielile locale în 2008 la 28% în 2014.

## Impozitul pe proprietate

Impozitul pe proprietate a fost descentralizat în anul 2003. Ca urmare a descentralizării sale, colectarea impozitului a crescut semnificativ. În conformitate cu Legea privind impozitul pe proprietate din 2003, autoritățile locale au dreptul de a stabili cota de impozitare pe proprietate între 0,08 și 0,80% din valoarea de piață. În 2010, guvernul național a majorat cota minimă de 0,10%, în efortul de a ajuta municipalitățile să compenseze pierderea altor venituri. Baza de impozitare a fost, de asemenea, extinsă.

În 2015, au fost introduse alte modificări în Lege. Acestea vor intra în vigoare în 2016 și vor mări cota minimă de 0,25% din valoarea de piață. Aceasta crește cota minimă până aproape de cota media pe care autoritățile locale a folosit-o în ultimii ani (0,26%). Majorarea face parte din planurile guvernului național de eliminare a impozitului de dezvoltare a terenurilor în 2020. Prin abrogarea impozitului, guvernul speră să îmbunătățească „mediul propice de afaceri”.

Cu toate acestea, municipalitățile se tem că impozitul pe proprietate nu va genera suficienți bani pentru a le compensa veniturile pierdute deja, fără a menționa veniturile foarte semnificative pe care le vor pierde din eliminarea impozitului de dezvoltare a terenurilor— cele mai importante venituri de capital ale lor. Între 2006 și 2014, randa-mentul impozitului pe proprietate a crescut de la 0,46% din PIB, până la 1,18% din PIB. În 2014, aceasta a reprezentat 28% din veniturile proprii ale autorităților locale și 19% din veniturile totale.

Impozitul pe proprietate ar trebui să fie plătit pe toate terenurile și clădirile, cu excepția celor exceptate în mod explicit de impozitare prin lege. Proprietățile exceptate includ facilitățile utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare, instituții religioase, școli și proprietăți deținute de guvernul național. Proprietarii de terenuri și clădiri sunt răspunzătoare pentru taxă. Cu toate acestea, în cazul în care proprietarul unei proprietăți este necunoscut, ocupantul sau utilizatorul bunului trebuie să plătească taxa.

Taxa este bazată pe valoare, iar autoritățile locale sunt responsabile de evaluare. La determinarea valorilor impozitului pe proprietate, autoritățile fiscale ale administrațiilor locale utilizează date de la Autoritatea Fiscal de Stat și / sau Biroul de Stat pentru Statistică cu privire la valoarea de piață a unui metru pătrat de proprietate în jurisdicțiile lor. În cazul în care aceste instituții nu dețin astfel de date, municipalitățile pot angaja un expert în instanță pentru a defini valoarea de piață, dar această soluție este foarte scumpă și este folosită foarte rar. „Regulamentul privind criteriile detaliate și metodologia de determinare a valorii de piață a proprietăților” definește natura procesului de evaluare. Valoarea de piață se calculează prin înmulțirea unei rată de bază pe pătrat metru cu un număr de coeficienți care se ajustează pentru: utilizarea proprietății; localizarea sa, dimensiunea sa, calitatea și o serie de alte elemente care ar putea influența valoarea sa. Municipalitățile reevaluează proprietățile în fiecare an.

Nu există nicio supraveghere externă a procesului de evaluare, dar contribuabilii au dreptul de a contesta evaluările lor. În procesul de contestare, în cazul în care fie autoritățile locale însele (primă instanță) sau instanțele (a doua instanță) găsesc orice greșeli, trebuie emise noi decizii de impunere de către municipalitate.

Guvernul național este responsabil pentru stabilirea cadrului legal care reglementează impozitul pe proprietate și pentru menținerea unui cadastru general al proprietăților. Autoritățile fiscale locale utilizează datele de la Oficiul pentru Cadastru pentru a determina cine este răspunzător pentru taxă în jurisdicțiile lor. Relațiile cu Oficiul pentru Cadastru au fost însă problematice și majoritatea autorităților locale își mențin propriul lor cadastru. Începând cu 2016, acestea vor fi în măsură să utilizeze informații de la instanțele de judecată cu privire la transferul proprietăților în jurisdicțiile lor pentru a-și actualiza cadastrul.

Prin hotărâri locale, municipalitățile determină cotele de impozitare pentru fiecare tip de proprietate și pentru fie-



care tip de proprietar, în limitele stabilite de lege. Cele mai multe reduceri și scutiri sunt, de asemenea, stabilite în lege. Există o reducere de 20% pentru proprietățile rezidențiale ocupate de proprietari, o reducere care este crescută cu 10% pentru fiecare membru al familiei, până la o reducere de maximum 50%. Municipalitățile au dreptul de a introduce alte scutiri și reduceri în scopuri speciale, cum ar fi crearea de districte de îmbunătățire a afacerilor.

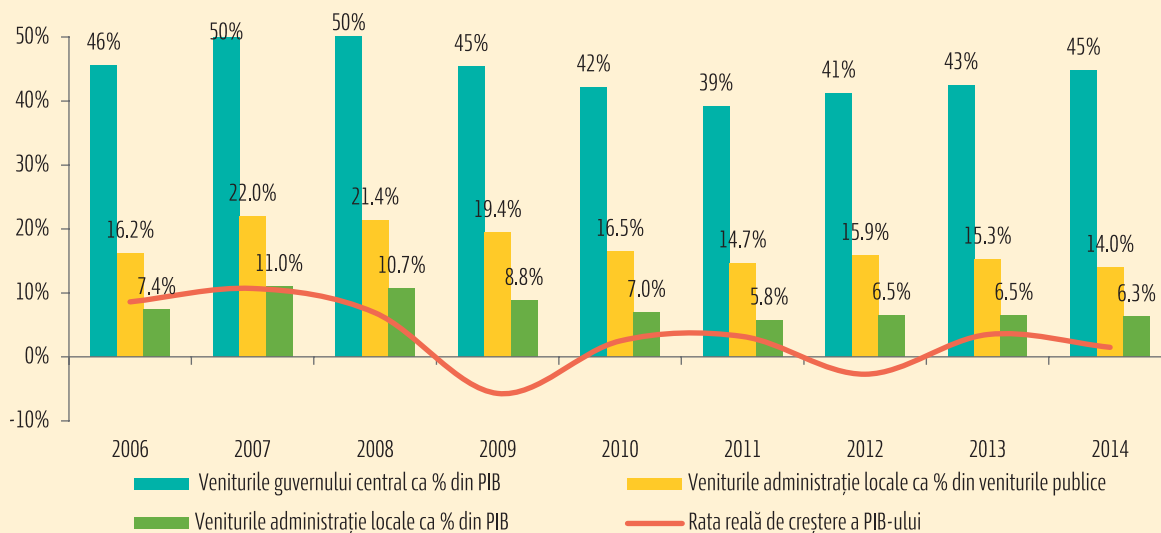
Autoritățile locale sunt pe deplin responsabile pentru deciziile de impunere. Decizia de impunere trebuie să includă: numele contribuabilului, numărul parcelei cadastrale, valoarea de piață pe metru pătrat, rate de ajustare, cota de impozitare, orice reduceri sau scutiri, datele când trebuie să fie plătite impozitele și numărul contului în care se efectuează plata. Deciziile sunt de obicei transmise contribuabililor prin poștă, cu toate că unele autorități locale, le înmânează personal.

Administrațiile locale sunt de asemenea responsabile pentru colectarea taxei. Contribuabilii ar trebui să achite obligațiile în două tranșe egale, într-un cont bancar special instituit în scopuri de impozitare a proprietății. Autoritățile locale și contribuabilii pot stabili calendare de plată, care includ mai mult de două tranșe. În prezent, autoritățile locale au puteri foarte scăzute pentru a pune în aplicare colectarea, deși acestea vor fi consolidate în conformitate cu legislația fiscală modificată privind proprietatea în 2016. Municipalitățile vor fi în măsură să poprească salarii, conturi și vânzări de proprietăți, cu obligații fiscale restante.

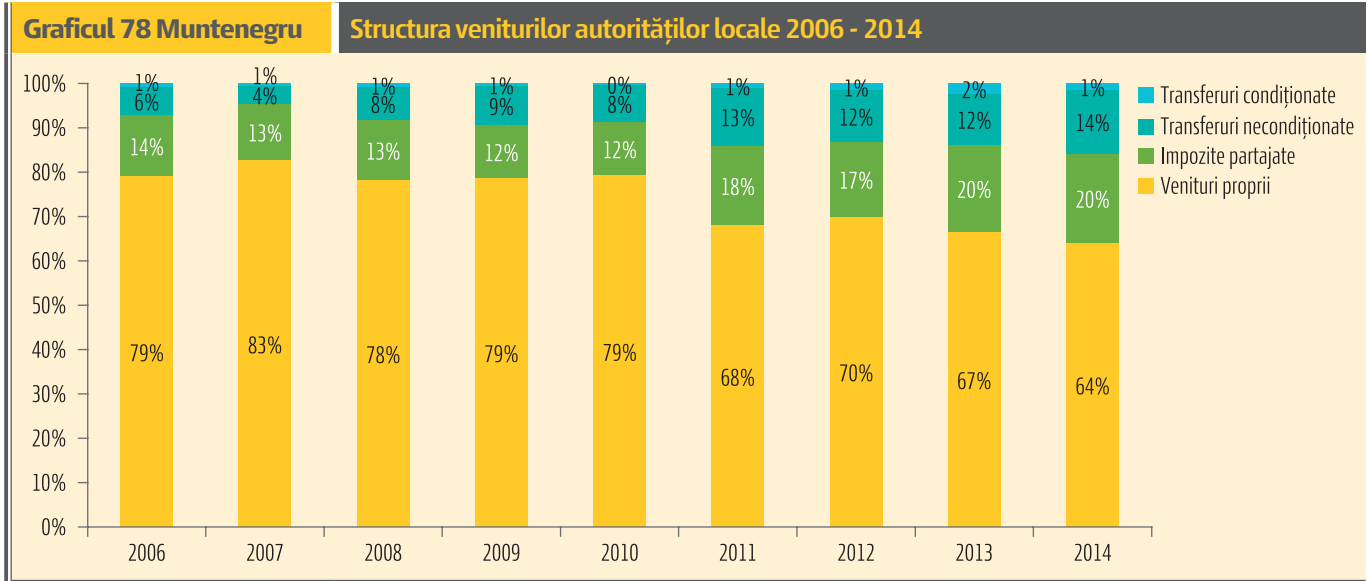
## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Muntenegru 2006–2014

Impactul crizei globale economice asupra Muntenegrului a fost deosebit de puternic. În 2007, veniturile autorităților locale ca parte din total venituri publice și din PIB au fost extrem de ridicate (22% și respectiv 11%) având în vedere că municipa- litățile din Muntenegru nu au avut responsabilități majore în sectorul social. Din 2007, însă, veniturile autorităților locale au scăzut în mod semnificativ și acum se regăsesc la un nivel de 14% din total venituri publice și numai la 6.3% din PIB.

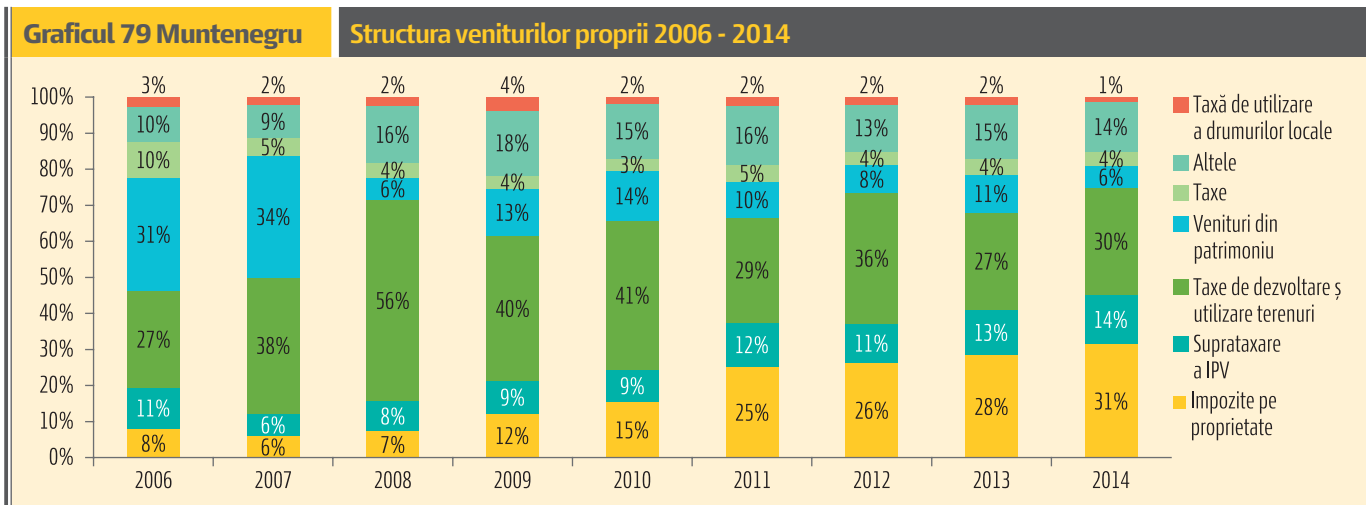
**Graficul 77 Muntenegru** Veniturile autorităților publice locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006 - 2014



Municipalitățile din Muntenegru sunt unice în regiune, în sensul în care obțin peste 70% din veniturile lor din surse proprii. Într-adevăr, în mijlocul deceniului, veniturile proprii au reprezentat mai mult de 80% din totalul veniturilor, și au crescut datorită creșterii pieței imobiliare care a crescut veniturile din vânzări de active, impozite de dezvoltare a terenurilor și alte taxe legate de proprietate și taxe.



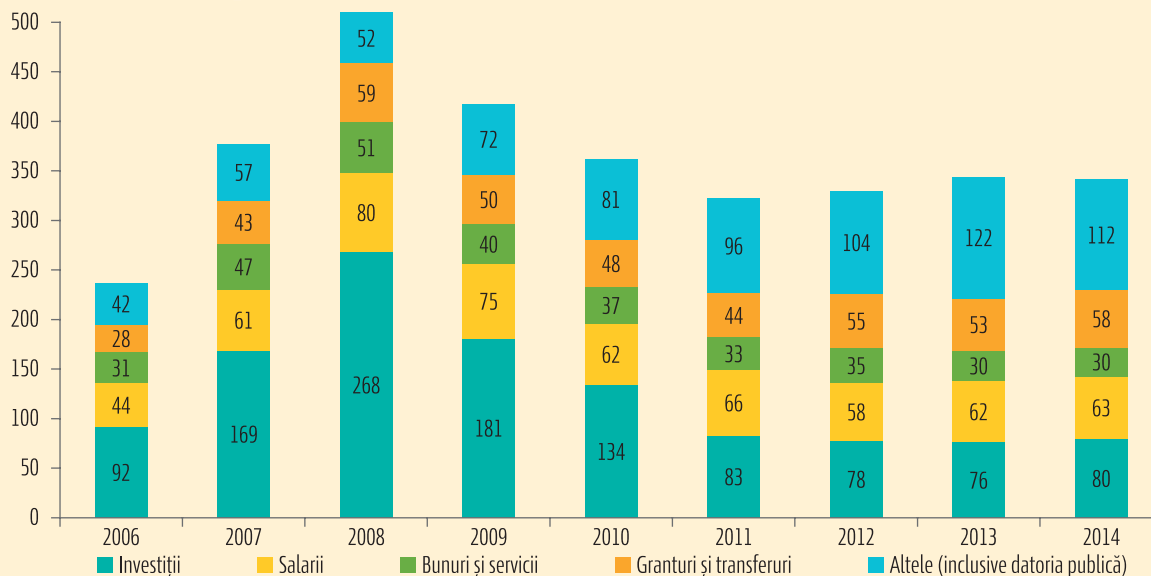
Până nu demult, impozitul pentru dezvoltarea terenurilor a fost cea mai mare sursă de venituri proprii locale. Dar, guvernul central a impus constrângeri asupra acestuia, iar impozitul este programat spre eliminare în 2020. Dacă este așa, acest lucru va avea un impact serios asupra finanțelor municipale. Între timp, impozitul pentru utilizarea terenurilor a fost eliminată în 2009. Autoritățile locale au încercat să înlocuiască venitul pierdut prin utilizarea mai mare a impozitului pe proprietate.



Investițiile autorităților locale au scăzut de la 268 de euro pe cap de locuitor în 2008 la 80 EUR pe cap de locuitor în 2014, în timp ce plățile aferente serviciului datoriei s-au dublat de la 54 de euro pe cap de locuitor la 112 euro pe cap de locuitor.

**Graficul 80 Muntenegru**

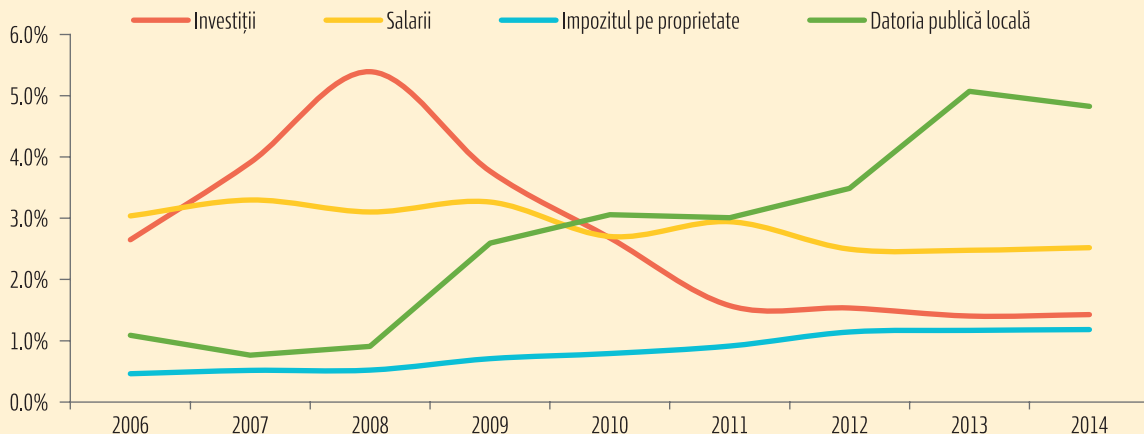
**Structura cheltuielilor în 2006 - 2014 (EUR pe cap de locuitor)**



Autoritățile locale au răspuns încetinirii creșterii economice și schimbărilor de politici discutate mai sus, prin reducerea salariilor, creșterea impozitului pe proprietate, scăderea investițiilor și creșterea împrumuturilor.

**Graficul 81 Muntenegru**

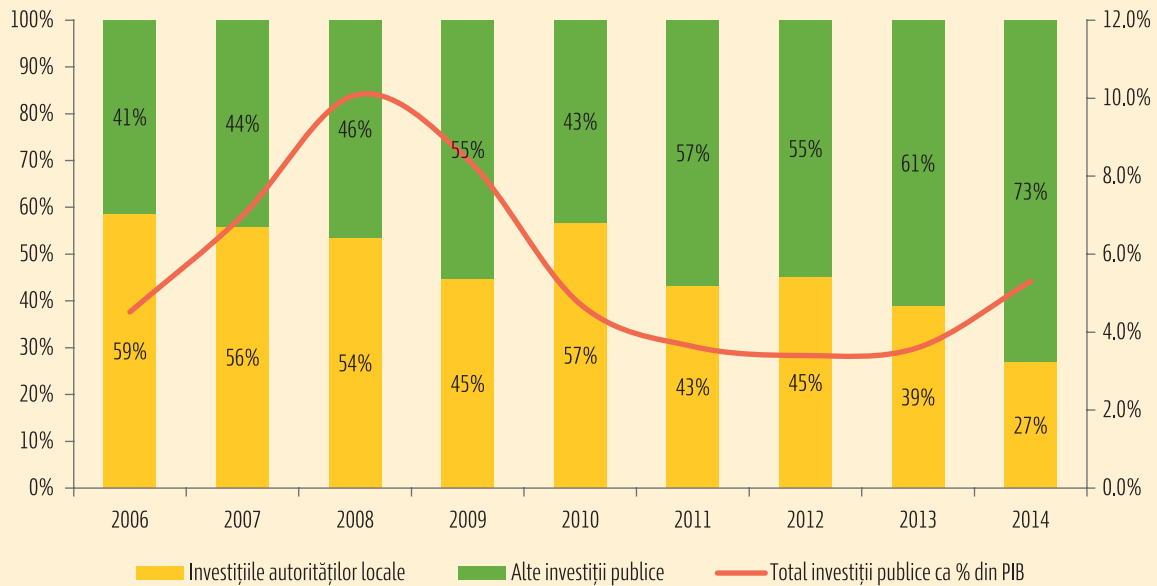
**Investiții, salarii, datorii și impozitul pe proprietate ca pondere în PIB 2006 - 2014**



Încetinirea creșterii economice a condus la o contracție puternică a investițiilor în sectorul public, între 2008 și 2013. Dar, în timp ce investițiile publice totale și-au revenit oarecum în 2014, cota provenind de la municipalități a continuat să scadă. Ca rezultat, municipalități reprezintă în prezent doar 27% din totalul investițiilor publice, în scădere de la aproape 60% în 2010.

Graficul 82 Muntenegru

Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca pondere din PIB 2006-2014





## Sistemul de finanțare interguvernamental

În România, veniturile din sectorul public reprezintă doar 33% din PIB. Acest procent este unul scăzut după standardele UE. În ceea ce privește cheltuielile, acestea sunt sub 35%, cel mai scăzut din UE. Cu toate acestea, autoritățile locale joacă un rol foarte important în sectorul public al țării.

Veniturile lor ca pondere în PIB sunt de peste 9%, care este mare pentru țările europene comparabile. Ca urmare, autoritățile locale au fost vizate de multe dintre măsurile de ajustare fiscală luate în urma crizei financiare din 2009. Acestea au inclus o reducere a cotei lor din impozitul pe venitul personal, o reducere a subvențiilor pentru funcțiile sectorului social, scăderi salariale, disponibilizări și înăsprirea limitelor datoriei.

Până la sfârșitul anului 2013, 56% din totalul salariaților publici au fost plătiți de către administrațiile locale. Acest procent include aproape 300.000 de profesori, peste 100.000 de angajați ai serviciilor sociale și începând cu anul 2010, lucrătorii din domeniul sănătății. Într-adevăr, în ultimii șase ani, autoritățile locale au adăugat, dintr-o dată 120.000 de angajați ai spitalelor pe statele lor de plată în timp ce au transferat 140.000 angajați din alte servicii locale— o reducere netă de aproximativ 20.000 de oameni.

Administrațiile locale au control deplin asupra cheltuielilor de aproximativ 50% din veniturile lor, care provin în mare parte din impozitele pe venit și impozitul de proprietate partajate pe care le colectează pe cont propriu. Subvențiile din contul bugetului național reprezintă încă 30%, și subvențiile UE 7%. Programul de ajustare fiscală a condus la o reducere cu 4% în transferurile de la stat pentru funcțiile sectorului social. De asemenea, aceasta a

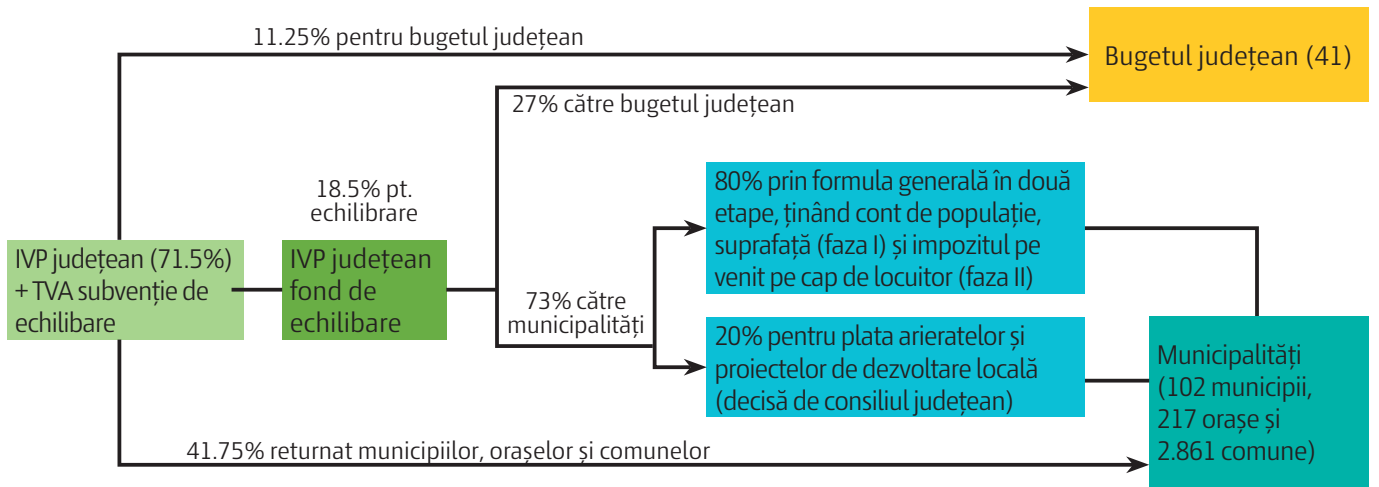
condus la o reducere a ponderii locale a impozitului pe venitul personal de la 82% în 2010 la 71,5% în 2012.

Majoritatea cheltuielilor publice locale sunt pentru educație (cca. 20%), sănătate (cca. 13%) și asistență socială (cca. 10%), iar cele mai multe sunt pentru cheltuielile curente (cca. 65%). Totuși, cheltuielile de investiții sunt ridicate după standardele europene, mai ales în cazul în care se adaugă subvențiile UE folosite, în general, pentru investiții (14% + 10%). Cheltuielile privind serviciul datoriei cu toate acestea rămân mici—deși în creștere și reprezintă doar 4% din totalul cheltuielilor. În 2009 și 2010, au fost stabilite noi limite pentru datoria locală și atât cheltuielile cu împrumuturile și cu investițiile au scăzut. Cu toate acestea, există excepții pentru împrumuturi acordate pentru cofinanțarea proiectelor UE.

Sistemul de finanțare interguvernamental din România încearcă echilibrarea veniturilor publice locale, atât pe verticală, cât și pe orizontală. Echilibrarea verticală se realizează prin partajarea impozitului pe venit personal (IVP) pe bază de origine. Cotele variază în funcție de tipul administrației publice locale: municipalitățile obțin 41,75%, județele 11,25%, municipiul București, 44,5%, iar cele șase sectoare 20%. Echilibrarea orizontală se realizează la nivel județean din fonduri create de 18,5% din IVP colectat într-un anumit județ, plus o subvenție de echilibrare de la bugetul de stat.

Începând cu anul 2006 echilibrarea pe orizontală a fost gestionată în principal printr-o formulă matematică. Până atunci alocațiile au fost predominant discreționare de către consiliile județene și guvernul central; de la adoptarea formulei, transferurile discreționare au fost reduse drastic, dar încă continuă să fie o caracteristică a sistemului.

Figura 1 de mai jos prezintă formarea fondului de echilibrare orizontală la nivel de județ. Fondul este creat de o parte din impozitul pe venit colectat în județ (18,5%), precum și o subvenție de echilibrare de la bugetul de stat (așa-numitele „sume de echilibrare din TVA”). Aceasta din urmă ajunge prin formulă la fiecare județ. Fondul din județ este împărțit între consiliul județean (27%) și municipalități (73%). În acest caz din urmă, majoritatea fondurilor sunt distribuite printr-o formulă în două etape.



**Figura 1** – Fluxurile financiare ale sistemului de egalizare din România

Variabilele tuturor formulelor din sistemul de echilibrare se bazează pe impozitul pe venit, populație, suprafața județului și suprafața urbanizată. Nicio pondere nu este acordată indicatorilor de cheltuieli necesare cum ar fi densitatea populației, poziția geografică sau nivelul de dezvoltare. Impozitul pe venit pe cap de locuitor este utilizat în cele mai multe formule ca un mandatar pentru dezvoltarea economică. Indicatorul este proiectat să aloce mai multe fonduri pentru municipalitățile mai sărace ale căror venituri pe cap de locuitor din IVP partajat sunt sub media județului. În contrast, populația și suprafața sunt folosite ca mandate pentru nevoile de cheltuieli care furnizează mai mulți bani către administrațiile locale cu populații mari sau care deservește teritorii mari. În general, cel mai important indicator în toate formulele este impozitul pe venitul pe cap de locuitor.

Sistemul nu conține niciun mecanism „Robin Hood” prin care municipalitățile mai bogate sunt impozitate pentru a ajuta la acoperirea costurilor de echilibrare. Formula acestor alocări sunt uniforme și imparțiale. Dar, alocările discreționare fără a ține cont de formulă furnizează consiliilor județene o influență semnificativă asupra municipalităților

sărace. Sistemul actual de echilibrare are o serie de dezavantaje care ar trebui corectate. Cele mai importante dintre acestea sunt:

- Este neclar cât de bine este realizată echilibrarea pe verticală, deoarece nevoile de cheltuieli ale autorităților locale nu au fost măsurate în detaliu;
- Impozitul pe venit este repartizat pe baza locului de muncă al contribuabililor, nu locul lor de reședință. Pentru că mulți oameni lucrează în orașele mari, acest lucru crește inegalitățile fiscale;
- Ponderea semnificativă a transferurilor discreționare de la guvern și consiliile județene face sistemul inutil imprezvizibil, netransparent și sub rezerva părtinirii politice;
- Formarea de 41 de fonduri județene separate exacerbează diferențele de venituri pe cap de locuitor între administrațiile locale similare din diferite județe.

În ciuda defectelor sale, sistemul de echilibrare din România reușește să reducă diferența de bogăție dintre administrațiile locale chiar și în contextul actual. Anumite scenarii au fost testate în vederea îmbunătățirii alocării resurselor curente și de a obține rezultate mai bune. Cele mai bune

rezultate au fost obținute prin formarea unui fond unic național de echilibrare. O astfel de soluție ar fi fezabilă tehnic, dar politic dificil de a fi prezentată perdanților: consiliile județene, sectoarele Bucureștiului și județele bogate.

În acest context, modificările aduse sistemului de echilibrare din România au fost recent adoptate prin legea bugetului de stat pe 2015. Fără nicio notificare prealabilă către administrațiile locale, Parlamentul a adoptat dispoziții care, în fapt suspendă aplicarea sistemului legal de echilibrare în 2015. În schimb, este utilizat un sistem diferit. El se bazează pe pragurile de venituri calculate pentru fiecare categorie de administrații locale—comune, orașe, municipii și județe. Aceste praguri includ venituri proprii, IVP partajat și echilibrare, iar noile prevederi ale legii bugetului garantează tuturor autorităților locale atingerea pragurilor respective, indiferent de populația acestora, prin alocări de echilibrare pentru acoperirea deficitului. Odată ce aceste alocări de echilibrare sunt făcute, oricât rămâne în fondurile alocate pentru echilibrare este apoi distribuit tuturor administrațiilor locale, pe baza unui număr de criterii, dintre care populația este cel mai important. O analiză de impact realizată de Asociația Comunelor relevă neajunsuri majore în noul sistem:

- Jumătate dintre autoritățile locale pierd bani în comparație cu 2013 și jumătate câștigă;
- Pe partea celor care pierd, sunt peste 500 de autorități locale în cele mai sărace cele două cvintile ale autorităților locale – cele mai multe foarte populate, dar comune și orașe sărace;
- Câștigurile sunt pentru aproape 500 de autorități locale cu situație financiară bună în cele mai bogate două cvintile;
- Peste 1.800 de autorități locale sunt supuse unei variații majore (+/- 50%), în veniturile lor de echilibrare, în comparație cu 2013, jumătate dintre ele pe parte negativă;

- Coeficientul de variație al veniturilor discreționare pe cap de locuitor ale autorităților locale, s-a deteriorat după echilibrare în comparație cu 2013, ceea ce înseamnă că sistemul din 2015 echilibrează mai puțin decât cel legal.

Acesta este un exemplu de decizie de politici opace și pripite, care nu a fost precedată de o analiză de impact și a avut consecințe neprevăzute. Se speră că sistemul nu va fi implementat după 2015, în caz contrar este posibilă o schimbare semnificativă a comportamentului administrațiilor locale (de exemplu, reducerea eforturilor de colectare a taxelor, împărțirea în unități mai mici).



## Impozitul pe proprietate

Impozitul pe proprietate a fost descentralizat către administrațiile locale, în 1999 și este administrat în totalitate de acestea. În 2016, a fost adoptat un nou Cod Fiscal. Codul nu a introdus modificări structurale în impozit. În schimb, acesta a crescut unii dintre coeficienții folosiți pentru determinarea valorii impozitului, a echilibrat cotele de impozitare pentru clădirile deținute de persoane fizice și juridice, și a eliminat cotele de impozitare incrementale pentru mai multe proprietăți ale aceluiași proprietar. De asemenea, s-a extins dreptul administrațiilor locale de a majora cota de impozitare de la 20% față de rata de bază până la 50%. În plus, cota de impozitare pentru clădirile abandonate și terenuri agricole necultivate poate fi crescut de cinci ori. În 2014, impozitul pe proprietate a generat venituri egale cu 0,80% din PIB și a reprezentat 31% din veniturile din surse proprii și 9% din veniturile totale.

Valoarea impozitului pe proprietate în România nu este legată strict de valoarea de piață. În schimb, pentru clădiri și terenuri aflate în proprietatea persoanelor fizice, valoarea este determinată prin înmulțirea suprafeței fiecăreia cu diferiți coeficienți referitori la caracteristicile fizice ale acestora, utilizare și localizare. În cazul clădirilor deținute de persoane juridice, valoarea fiscală este fie valoarea contabilă, valoarea de construcție sau valoarea de tranzacție a proprietății, sub rezerva unor condiții speciale. Calcularea valorii impozitului este uniformă în întreaga țară, deși unii coeficienți sunt ajustați pentru a ține cont de starea administrației publice locale, populație și localizare.

Evaluarea proprietăților imobiliare se efectuează în fiecare an de către administrațiile locale, care sunt, de asemenea, responsabile pentru impunerea către contribuabili. Supravegherea este efectuată de către Curtea de Conturi. Ministerul de Finanțe și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice oferă suport tehnic. Contribuabilii pot face apel la deciziile de impunere la administrația fiscală sau în instanțele de contencios-administrativ.

Cotele de impozitare sunt stabilite de către autoritățile locale, în limitele prevăzute de lege. Limitele variază în funcție de destinația proprietății și locație, dar nu și de statutul juridic al

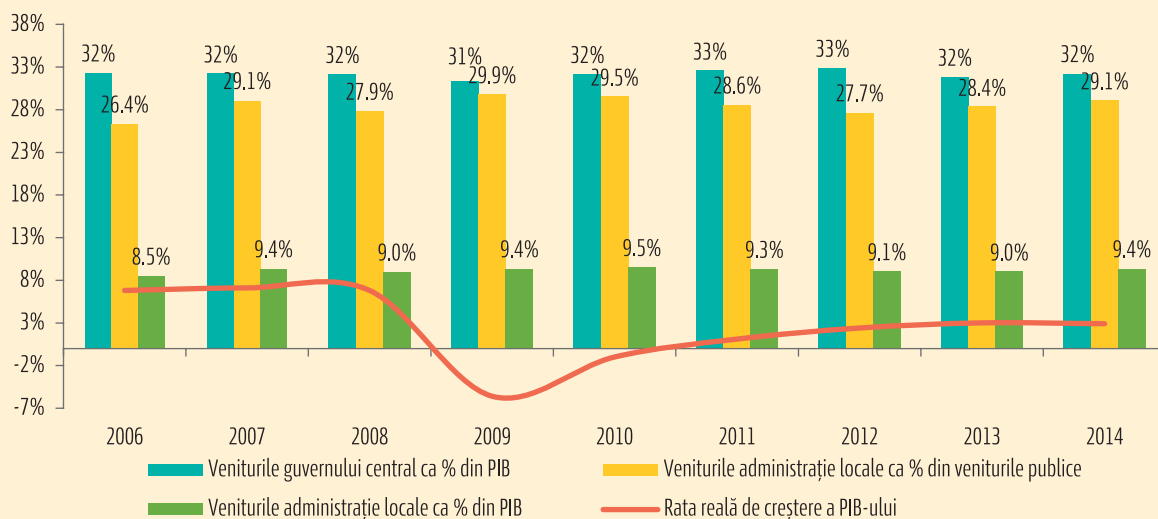
proprietarului. Acestea din urmă influențează doar valoarea impozitului. Contribuabilii sunt proprietarii de clădiri sau terenuri. În cazul bunurilor aflate în proprietate publică, care este închiriată unei persoane juridice sau fizice, ocupantul este cel care plătește taxa. Legislația prevede numeroase scutiri. De regulă, proprietatea publică nu este impozitată, cu excepția cazului utilizării pentru activități economice. În plus, infrastructura publică de orice fel, facilitățile educaționale, religioase și de asistență medicală, precum și reședințe ale persoanelor cu dizabilități și sărace sunt scutite de taxe. Majoritatea scutirilor de taxe sunt stabilite prin lege, dar autoritățile locale pot acorda reduceri pentru clădiri istorice, clădiri ocupate de către furnizorii de servicii sociale, precum și pentru alte facilități. O reducere de 10% este prevăzută de lege în cazul în care taxa este plătită înainte de data scadență.

Legislația națională reglementează destul de bine impozitul pe proprietate și până de curând, autoritățile locale au avut puteri limitate privind stabilirea cotelor, sau de emitea scutirilor și reducerilor. Cadastru național conține doar 15% din totalul proprietăților, dar înregistrările locale de proprietăți sunt destul de bune. În caz de nerespectare, autoritățile locale emit citații și în cazul în care acest lucru nu este eficient, încep procedurile de executare silită. Aceasta include poprirea conturilor bancare, precum și confiscarea și eventuala vânzare a bunului în cauză. Vânzarea de proprietate impune certificarea achitării tuturor taxelor datorate. Metodele de plată includ numerar sau carduri de credit la birourile administrației fiscale, precum plăți on-line și transferurile bancare. Există un portal național pentru plăți on-line, care nu a reușit să devină popular datorită gradului sporit de dificultate pentru utilizarea acestuia.

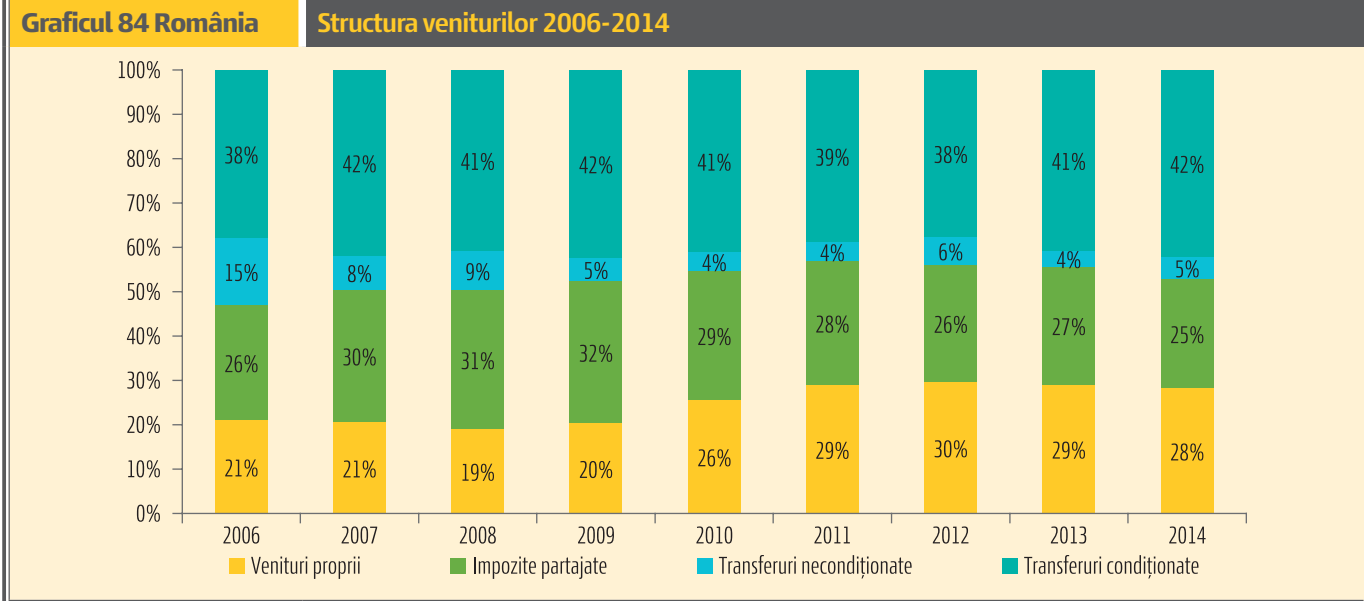
## Imagine statistică a finanțelor publice locale în România 2006-2014

Veniturile administrației publice locale din România, atât ca procent din PIB (9%), precum și ca parte din totalul veniturilor publice (29%) au fost ridicate și stabile pe parcursul întregii perioade. Având în vedere dimensiunea globală modestă a sectorului public total, acest lucru sugerează că guvernul național a tratat autoritățile locale în mod destul de corect și predictibil.

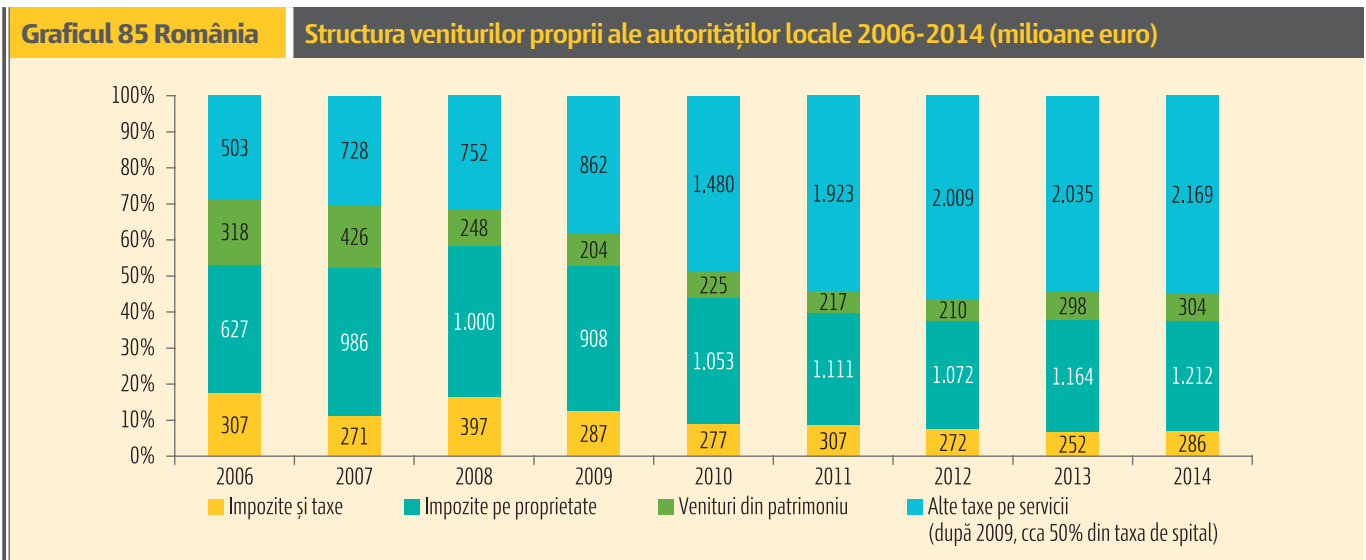
**Graficul 83 România** Veniturile administrației locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014



Din 2006, ponderea veniturilor proprii în bugetele locale a crescut de la 20 la 30%. O parte din această creștere a fost din cauza unei dublări a veniturilor din impozitul pe proprietate al cărui randament este acum egal cu 0,8% din PIB, unul dintre cele mai ridicate din regiune.

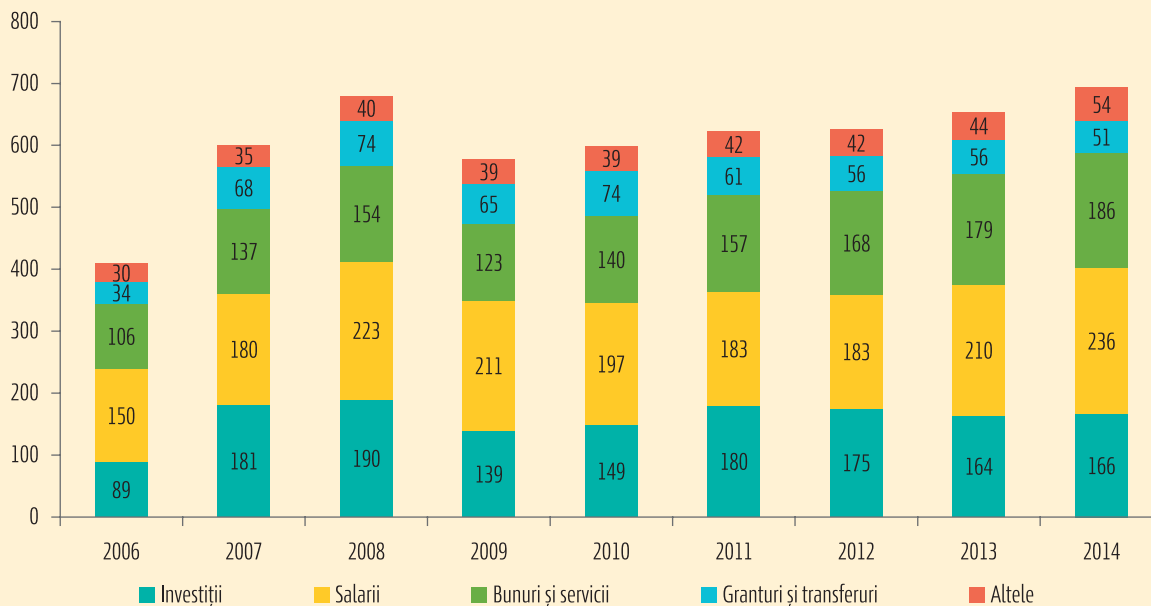


Odată cu descentralizarea spitalelor în 2010, taxele de spital, au devenit, de asemenea, o sursă importantă de venituri proprii. Dar, aceste venituri trebuie să fie cheltuite în sectorul sănătății.



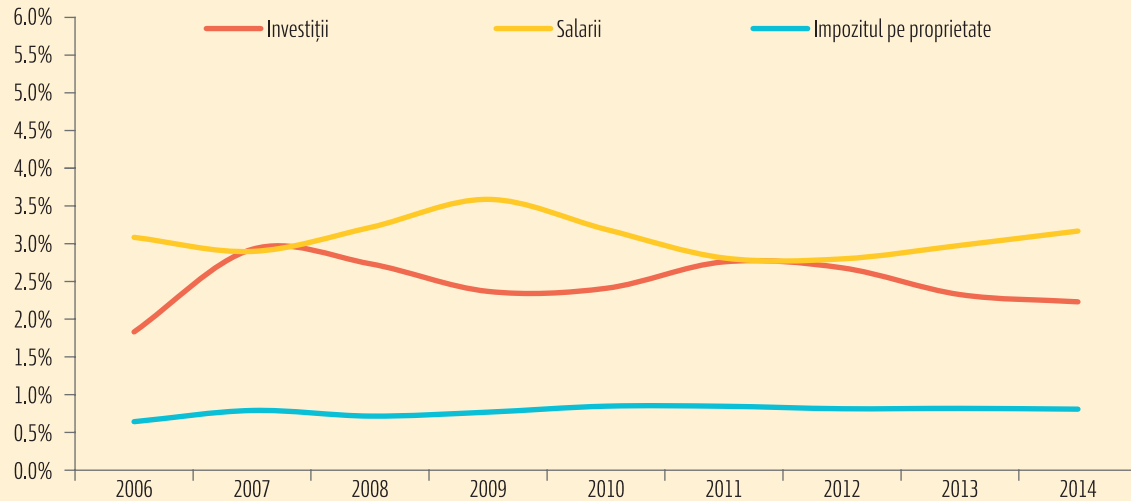
Răspunsul inițial al administrațiilor locale la criza economică a fost de a reduce cheltuielile pentru investiții și pentru bunuri și servicii, precum și pentru a reduce -deși într-o mai mică măsură- cheltuielile cu salariile. Până în 2011, cu toate acestea, cheltuielile de investiții, precum și cheltuielile pentru bunuri și servicii au crescut în timp ce cheltuielile salariale au scăzut, înainte de a crește în 2013 și 2014 în timp ce cheltuielile de investiții au scăzut.

**Graficul 86 România** Structura cheltuielilor administrației publice locale în 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor)



Graficul 87 România

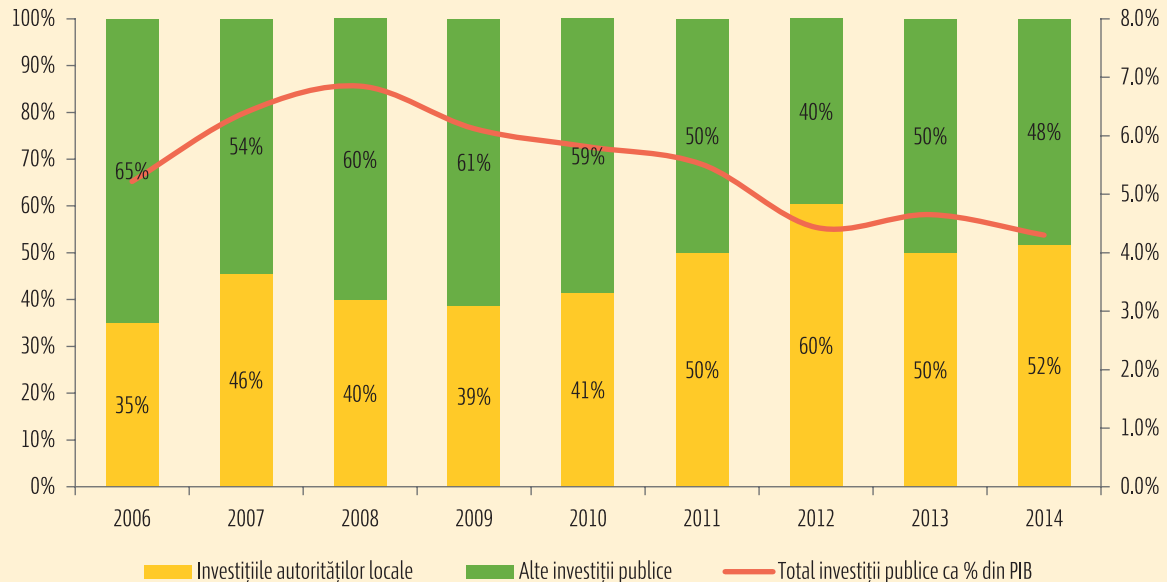
## Investiții, salarii și impozitul pe proprietate ca pondere în PIB 2006-2014



Din 2010, autoritățile locale au reprezentat peste 50% din totalul investițiilor publice. Ca și în Bulgaria și Slovenia, o mare parte din această investiție este facilitată de subvenții ale UE.

Graficul 88 România

## Investițiile publice pe nivel de autoritate și ca pondere din PIB 2006-2014





## Sistemul de finanțare interguvernamental

În 2006, Serbia a adoptat Legea privind finanțele publice locale. Această lege a stabilit în legislația-cadru, pentru prima dată, cota impozitului pe venitul personal pe care o primesc autoritățile locale pe bază de origine. De asemenea, ea a descentralizat administrarea și colectarea impozitului pe proprietate pentru autoritățile locale și a stabilit fondurile totale care urmează să fie folosite atât pentru echilibrare verticală și orizontală, la 1,7% din PIB.

Primul apel pentru aceste fonduri este pentru echilibrarea orizontală. Administrațiile locale ale căror venituri pe cap de locuitor din impozite partajate sunt mai mici decât media națională – calculate, au dreptul la o subvenție de echilibrare. Subvențiile lor sunt egale cu un procentaj din diferența dintre venitul lor pe cap de locuitor din impozite partajate și un procent din media națională înmulțit cu populațiile lor.

Restul fondului este alocat prin formulă tuturor autorităților locale ca un transfer necondiționat. Alocarea transferului către administrațiile locale individuale se determină în conformitate cu criterii uniforme stabilite în Legea finanțelor publice locale. Aceste criterii includ valori pentru populație, teritoriu, numărul de clase în școlile primare și secundare, numărul de clădiri școlare primare și secundare, numărul de copii care frecventează grădinițe și numărul de clădiri preșcolare. Transferul general are, prin urmare, un efect de echilibrare, independent de subvenția de echilibrare.

Criza economică 2008-2009 a avut consecințe extrem de negative pentru economia din Serbia, în general, și pentru bugetele administrațiilor locale în special. În 2009, PIB-ul a scăzut cu 3,5%, iar piața imobiliară s-a prăbușit, ceea ce a condus la o scădere accentuată a taxelor partajate și a veniturilor proprii

asociate cu tranzacțiile imobiliare. Dar situația a fost înrăutățită de suspendarea de către guvern a Legii privind finanțele publice locale între 2009 și 2011, care a condus la o scădere dramatică a transferurilor necondiționate.

În anul 2011, au fost introduse modificări în lege care au schimbat radical caracterul acesteia. Ponderele taxei salariale pe care autoritățile locale o păstrează (pe bază de origine) a fost majorată de la 40% la 80% pentru toate municipalitățile, cu excepția Belgradului, a cărei pondere a fost crescută la 70%. Dar, în același timp, valoarea transferurilor necondiționate a fost redusă, și un fond mai mic de subvenții a fost alocat pentru municipalități, în conformitate cu un indice de dezvoltare complicat, care le-au împărțit în patru grupe. Municipalitățile din al patrulea grup au continuat să primească 100% din transferurile primite anterior, în timp ce cei din al treilea grup au primit cu 10% mai puțin, în al doilea grup cu 30% mai puțin și primul grup au primit cu 50% mai puțin.

În 2012, legea a fost modificată din nou, de data aceasta limitând în mod semnificativ unele taxe locale locale, cum ar fi taxa de siglă pentru afaceri și eliminând altele, cum ar fi taxa locală pentru autovehicule. Între timp, guvernul național a crescut toate impozitele care se acumulează la bugetul central, inclusiv TVA, impozitul pe venit de capital, accizele și contribuțiile sociale. În iunie 2013, guvernul a redus cota taxei salariale de la 12% la 10%, în timp ce a crescut pragul pentru venituri neimpozabile. Aceste modificări au condus la o pierdere directă a veniturilor locale de aproximativ 200 de milioane de euro. În același timp, guvernul a majorat cota impozitelor pe salarii pentru contribuțiile sociale de la 22% la 24%, practic transferând ceea ce a luat de la autoritățile locale către Fondul Național de Pensii. În cele din urmă, la 1 ianuarie

2014, guvernul a eliminat impozitul pentru utilizarea terenului, a doua cea mai importantă sursă de venituri proprii în timp ce adoptat o nouă Lege privind impozitul pe proprietate care va intra în vigoare în 2015.

Modificările din 2011 au creat, de asemenea, un nou transfer numit transfer de solidaritate la care au dreptul toate municipalitățile cu excepția orașului Belgrad. Dimensiunea transferului de solidaritate este egală cu 10% din taxele salariale ale orașului Belgrad. Se alocă autorităților locale prin utilizarea de coeficienți complicați de dezvoltare care împart acum municipalitățile în patru grupe. Din păcate, introducerea în 2011 a Fondului de solidaritate, precum și ajustarea tuturor transferurilor în funcție de indicii de dezvoltare au făcut ca sistemul interguvernamental de finanțe din Serbia, în general, și mecanismul său de echilibrare, în special, să fie extrem de netransparente.

Ca urmare, Asociația Orașelor și Municipiilor din Serbia încearcă să modifice din nou Legea privind finanțele publice locale, în scopul de a reveni la principiile sale originale. Eforturile de a face acest lucru au început în prima jumătate a anului 2014, când Ministerul de Finanțe a creat un grup de lucru pentru amendarea legii. Aceste eforturi au fost amânate când Ministerul de Finanțe a demisionat, dar au fost reluate în 2015.

## Impozitul pe proprietate

Impozitul pe proprietate din Serbia, este reglementat prin Legea cu privire la impozitul pe proprietate, Legea privind procedura fiscală și administrarea fiscală, iar Legea Guvernului privind finanțele locale (LGFL). Până când LGFL a intrat în vigoare în data de 1 ianuarie 2007, impozitul era evaluat, colectat și pus în aplicare de către guvernul național, dar randamentul era restituit autorităților locale pe bază de origine. Odată cu adoptarea LGFL, autoritățile locale au fost responsabile pentru administrarea impozitului și li s-a acordat dreptul de a stabili cotele de impozitare în limitele stabilite de lege. Cu toate acestea, autorităților locale li s-au acordat doi ani pentru a stabili propriile birouri fiscale locale și să-și asume pe deplin responsabilitatea pentru administrarea impozitului.

Legea privind impozitul pe proprietate definește tipurile de proprietăți supuse impozitării, cine este răspunzător pentru impozit, precum și normele care reglementează scutirile și reducerile. Legea privind procedura fiscală și administrația fiscală reglementează bazele și modalitățile de evaluare, colectarea și controlul veniturilor publice și reglementează drepturile și responsabilitățile contribuabililor, înregistrarea acestora, infracțiunile fiscale și sancțiuni. Prezenta lege reglementează, de asemenea, alte tipuri de obligații fiscale administrate de către administrația locală. Deși legile care reglementează impozitul pe proprietate au fost reformate de mai multe ori din 2009, oficialii autorităților locale au identificat o serie de lacune în legislație.

Între 2006 și 2014, randamentul impozitului pe proprietate a crescut de la 0,27% din PIB, până la 0,70% din PIB. O mare parte din această creștere a survenit în 2014 și este asociată cu un program de subvenții care a furnizat venituri suplimentare administrațiilor locale, care a crescut colectarea taxelor pe proprietate. Impozitul pe proprietate reprezintă în prezent circa 30% din veniturile proprii ale autorităților locale și aproximativ 11% din totalul veniturilor.

Pentru persoanele juridice și întreprinzătorii individuali care dețin afaceri baza impozitului pe proprietate este valoarea

contabilă a imobilului așa cum este prezentată în ultima zi a anului calendaristic de afaceri. Această valoare trebuie să fie calculată în conformitate cu metoda valorii juste astfel cum este definită de standardele internaționale de contabilitate. Începând cu anul 2013, municipalitățile pot evalua valoarea de piață a proprietăților de afaceri în cazul în care contribuabilii comerciali nu respectă aceste standarde.

Pentru contribuabilii care nu țin contabilitatea comercială, baza impozitării este valoarea imobilului, determinată de administrațiile locale, în conformitate cu Legea impozitului pe proprietate. Administrațiile locale trebuie să calculeze prețul mediu de piață pe metru pătrat pentru anumite tipuri de proprietate în fiecare dintre zonele de localizare pe care le stabilesc. Această valoare este apoi redusă cu o rată de depreciere de 1% pe an pentru construcție, cu o reducere de maximum 40%. Proprietățile rezidențiale ocupate de proprietari au dreptul la o reducere de impozit de până la 50%, și o limită maximă de 20.000 de dinari.

Proprietățile non-urbane cu mai puțin 60 de metri pătrați, ocupate de persoane cu vârsta peste 65 de ani au dreptul la o reducere de impozit de 75%.

Persoane juridice și fizice care dețin proprietăți sunt răspunzătoare pentru impozitul pe proprietate, cu excepția cazurilor în care proprietatea este deținută de Republica Serbia, dar utilizată de către alte entități în scopuri comerciale. În aceste cazuri, utilizatorul proprietății este responsabil pentru plata impozitului. În cazul în care proprietatea deținută în mod public este utilizat de către autoritățile statului, autoritățile locale, sau utilizatorii stabiliți de acestea, aceste proprietăți sunt scutite de impozit. Proprietățile utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare, în scopuri religioase, precum și pentru furnizarea serviciilor de utilități publice sunt scutite de la plata impozitului, astfel cum sunt monumentele istorice, drumuri și căi ferate, și, timp de cinci ani, terenurile agricole și forestiere, care sunt restaurate pentru destinațiile lor inițiale de utilizare.

Agencia de geodezie a guvernului național menține un cadastru al tuturor proprietăților înregistrate în Republica

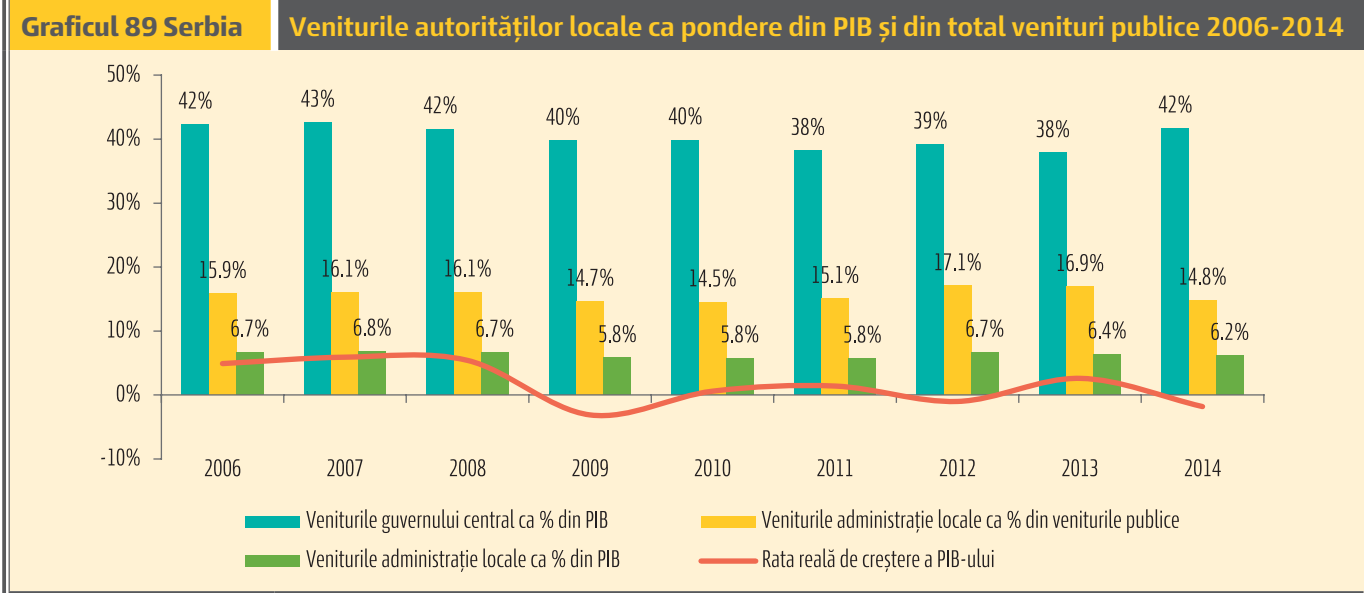
Serbia. Această Agenție ar trebui să împartă datele sale cu autoritățile locale, dar punct de vedere istoric cooperarea a fost scăzută. Există, de asemenea, probleme cu datele. Ca urmare, municipalitățile mențin propriile lor cadastre privind impozitul pe proprietate.

Autoritățile locale sunt pe deplin responsabile pentru înregistrarea bazei de impozitare, evaluarea proprietăților, stabilirea cotelor, emiterea deciziilor de impunere și de colectare a impozitului pe proprietate, dar în limitele stabilite de legislația națională. Cota maximă de impozit pe proprietăți comerciale este de 0,40%, iar pentru proprietăți rezidențiale 0,30%. Autoritățile locale au puteri limitate de a pune în aplicare colectarea impozitelor și nu pot refuza cetățenilor servicii pentru neplata impozitelor.

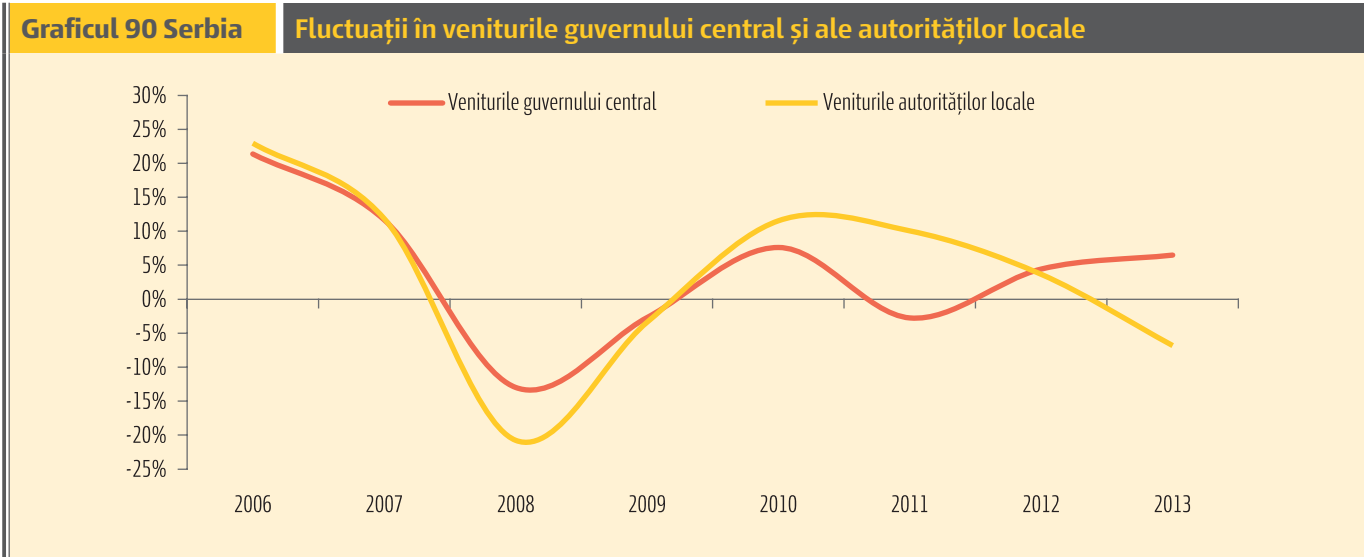


## Imagine statistică a finanțelor publice locale din Serbia 2006-2014

Veniturile locale ca pondere din veniturile publice totale și PIB au scăzut brusc între 2009 și 2011 fiindcă guvernul național a transferat unele probleme fiscale asupra municipalităților. Între 2012 și 2013 acestea și-au revenit oarecum și au scăzut din nou în 2014.

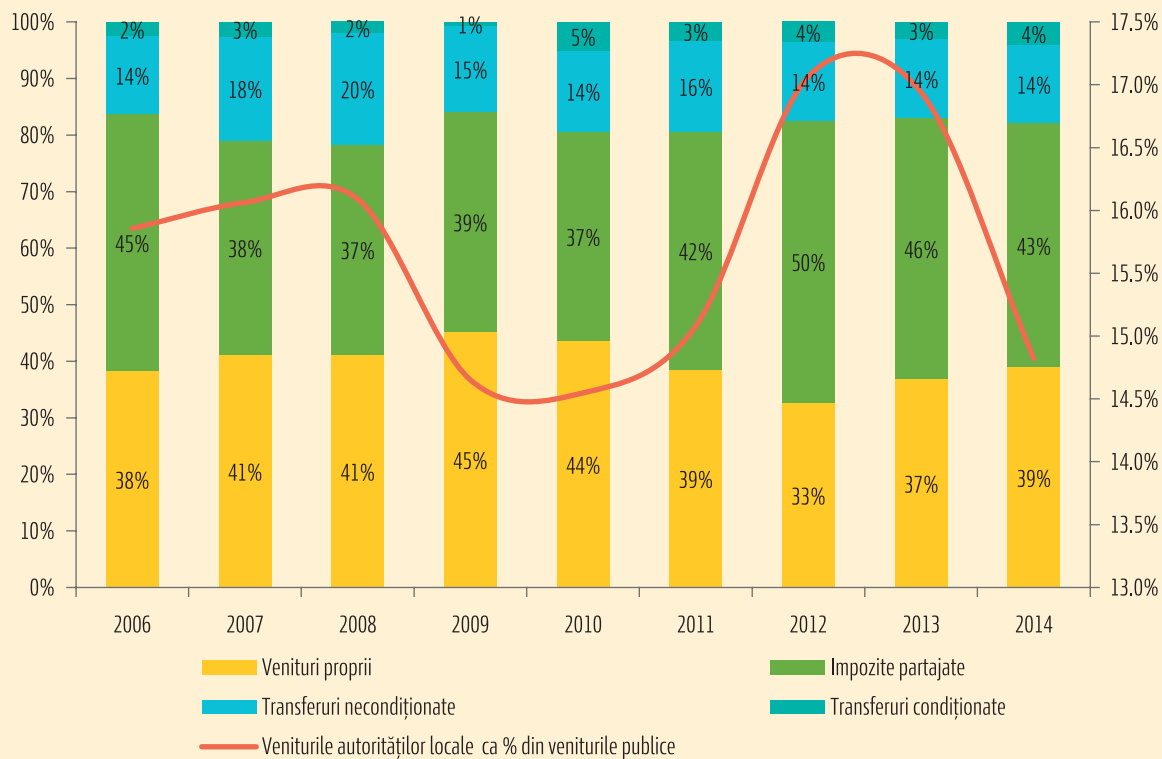


Veniturile locale au scăzut mai rapid decât cele ale guvernului central în timpul crizei economice. Ele au crescut mai repede decât cele ale guvernului central, imediat înainte și după alegerile naționale din 2011.



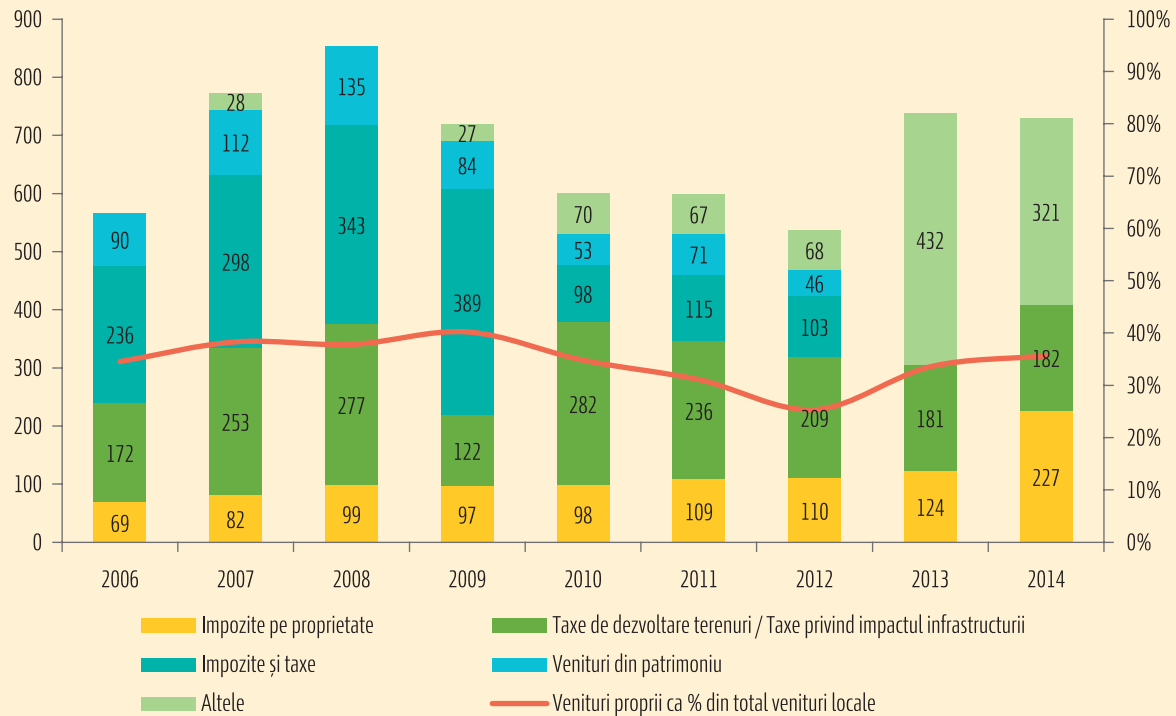
Până în 2012, aproximativ 40% din veniturile locale au venit din surse proprii, 40% din taxe partajate, 15% din granturi necondiționate, iar circa 5% din subvenții condiționate. În 2012, acest echilibru a fost modificat printr-o creștere bruscă a cotei locale a IVP. Din 2012, reducerile bazei și cotei de IVP au redus randamentul taxei pentru autoritățile locale și a împins sistemul înapoi spre structura sa anterioară.

**Graficul 91 Serbia** Structura veniturilor autorităților locale 2006-2014



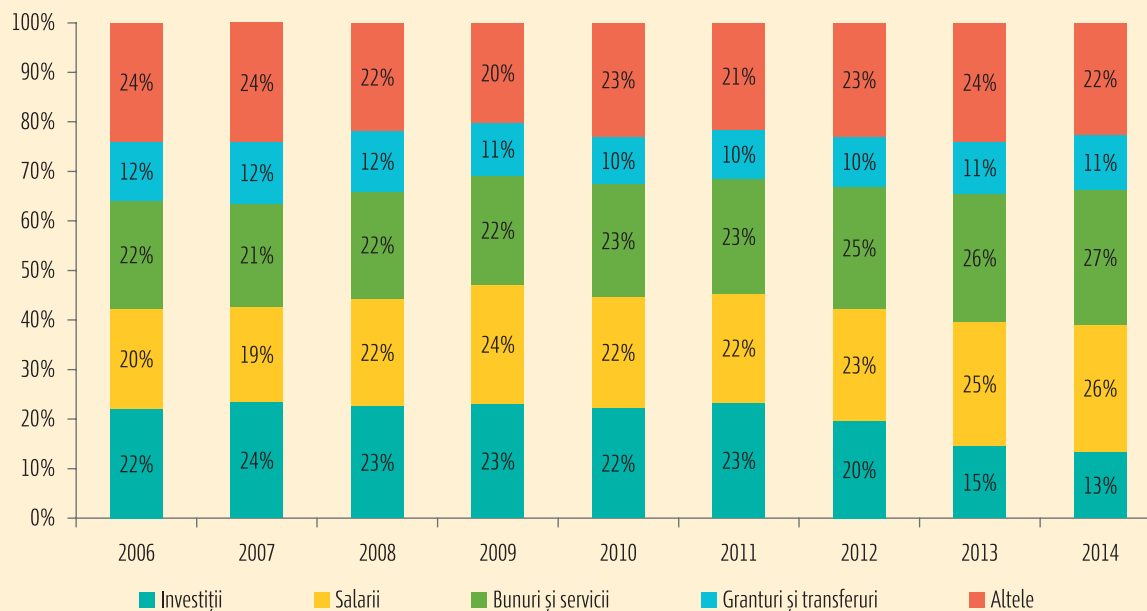
Veniturile proprii din Taxe comunale și taxe au scăzut drastic începând cu anul 2009, deoarece cota de impozitare a transferului pe proprietate a fost redusă la jumătate și s-au stabilit limite ale impozitului de siglă pentru afaceri și impozitului de utilizare al terenurilor, înainte ca cel din urmă să fie eliminat în 2012. Situația financiară a autorităților locale se va agrava în cazul în care planurile de a elimina impozitul de dezvoltare al terenurilor merg mai departe. Autoritățile locale aproape au dublat randamentul impozitului pe proprietate din anul 2006.

**Graficul 92 Serbia** Structura veniturilor proprii 2006-2014 (milioane euro)



Investițiile publice locale ca o parte din cheltuielile totale au rămas stabile în timpul celor mai răi ani de criză din cauza proiectelor mari de infrastructură din Belgrad. Dar ele au scăzut brusc, de atunci și în prezent sunt sub 15%, scăzut pentru regiune. Autoritățile locale sârbe cheltuie, de asemenea, o mare parte din bugetele lor cu transferuri către persoane fizice și organizații (14%) și subvenții la utilități publice (12%), dintre care unele sunt pentru investiții de capital. Plățile datoriei lor reprezintă acum aproximativ 5% din totalul cheltuielilor.

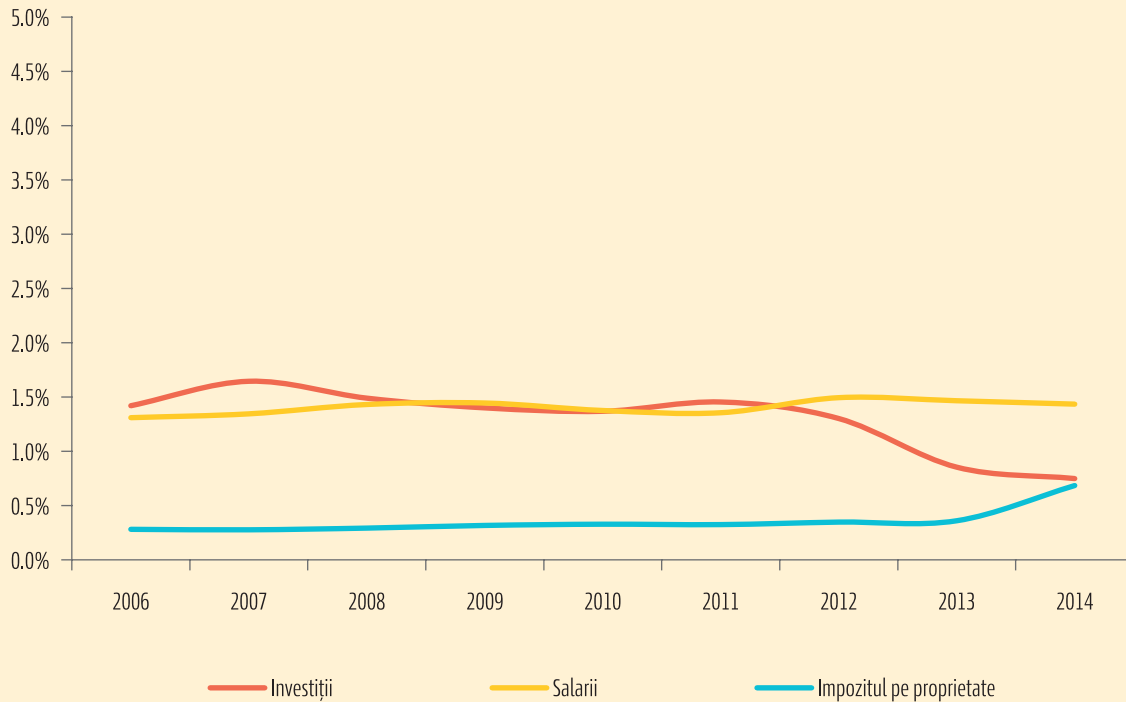
**Graficul 93 Serbia** Structura cheltuielilor autorităților locale 2006-2014



În ciuda dificultăților financiare ale administrațiilor locale, cheltuielile salariale la nivel local au rămas remarcabil de constante în ultimii opt ani. Cheltuielile de investiții au scăzut considerabil începând din 2012. 2014 a înregistrat o creștere foarte accentuată de colectare a impozitului pe proprietate, datorită în parte unui program de finanțare care a încurajat colectarea.

Graficul 94 Serbia

## Investiții, salarii și impozitul de proprietate ca pondere din PIB 2006-2014





## Sistemul de finanțare interguvernamental

Sistemul de finanțare interguvernamental sloven este construit în jurul împărțirii impozitului pe venitul personal bazat pe origine. Veniturile din această sursă au furnizat autorităților locale mai mult de 50% din venitul lor bugetar din 2006. În mod neobișnuit pentru regiune, autoritățile locale nu primesc practic nicio subvenție necondiționată de la guvernul central. Există, totuși, un mecanism complicat de echilibrare, care funcționează prin calcularea pentru fiecare autoritate locală a unei sume forfetare a nevoilor de cheltuieli cap de locuitor, care ar trebui să reprezinte costurile atribuțiilor sale statutare. Acele autorități locale ale căror cote IVP sunt insuficiente pentru a finanța această măsură de nevoie le sunt acordate creșteri suplimentare ale IVP.

Veniturile proprii obținute constituie o cotă în scădere din totalul bugetelor administrației locale și reprezintă în prezent puțin peste 20% din veniturile locale. În același timp, ponderea subvențiilor condiționate a crescut, la fel ca și veniturile din împrumuturi.

În primii ani ai crizei financiare, municipalitățile slovene nu au suferit din cauza scăderii de ansamblu. Dar, în 2011, veniturile municipale au scăzut cu 5,5%, iar cheltuielile totale au scăzut cu 9%. În 2012, din cauza persistenței crizei, Parlamentul a adoptat măsuri de austeritate care au afectat, de asemenea, municipalitățile. Pe partea de venituri, guvernul național a redus suma forfetară pe cap de locuitor calculată pentru determinarea cotei de IVP primite de autoritățile locale cu 3,7%. De asemenea, el a înghețat cota de cofinanțare de investiții a guvernului național la niveluri deja reduse ale anului precedent. Pe parte de cheltuieli, măsurile de austeritate au inclus o reducere a salariilor din sectorul public. Dar a existat, de asemenea, o creștere a unor transferuri sociale. Ca urmare, cheltuielile municipale au scăzut cu mai puțin de 1%.

În 2012, Guvernul și asociațiile de autorități locale au semnat un acord pentru 2013 și 2014, pentru a reduce și mai mult indicatorul sumei forfetare pe cap de locuitor utilizat pentru calcularea taxelor partajate, forțând în esență municipalitățile să reducă cheltuielile. În 2013, măsuri suplimentare de consolidare fiscală au introdus noi sarcini de cheltuieli asupra municipalităților. Acestea au inclus o creștere a cotei TVA, o creștere a transferurilor sociale, precum și o reducere suplimentară a cofinanțării de către guvernul național a investițiilor locale. Numai reducerea mandatată de stat a salariilor din sectorul public a lucrat în direcția opusă.

La sfârșitul anului 2013, guvernul național a adoptat o nouă Lege privind impozitarea proprietăților. Această Lege a solicitat eliminarea impozitului utilizării terenurilor, o taxa care era complet sub control municipal și care genera 9% din venituri locale. Ea a transformat, de asemenea, impozitul pe proprietate într-un impozit partajat, care va fi administrat în totalitate de către guvernul național, și al cărui randament va fi împărțit 50/50 între administrațiile locale și stat. Municipalitățile nu ar mai avea dreptul de a stabili baza taxei, sau de a emite scutiri, deși s-ar păstra dreptul de a stabili cota în limitele stabilite la nivel central. Ca atare, noua Lege privind impozitarea proprietăților, ar fi redus semnificativ autonomia fiscală a municipalităților. Însă Curtea Constituțională s-a pronunțat împotriva legii și ca urmare nu a intrat niciodată în vigoare și impozitul anterior privind utilizarea terenurilor este încă valabil.

Presiunile fiscale generate de criza financiară au condus, de asemenea, la propuneri pentru consolidarea autorităților locale în vederea îmbunătățirii eficienței economice a sectorului public. Ministerul de Interne, autoritatea competentă pentru autoritățile locale, a declarat că există prea multe municipalități mici cu capacități limitate de guvernare. În vara anului 2013, Ministerul a propus o reformă teritorială care ar fi eliminat toate municipalitățile cu mai puțin de 5.000 de locuitori începând cu anul 2014, reducând numărului municipalităților de la 212 la 122. După proteste ale primarilor și critici ale propunerii de partea municipalităților, asociațiilor, experților independenți, propunerea a fost retrasă. În schimb, Ministerul a promis să dezvolte o abordare mai strategică a reformei teritoriale, care ar include analize obiective, discuții largi și consultare. Se preconizează că această abordare strategică să fie finalizată până în 2018.

## Impozitul pe proprietate

Impozitul pe proprietate din Slovenia a fost descentralizat către administrațiile locale, în 1995 și este reglementat de Legea privind Impozitarea proprietății din anul 1998. Autoritățile publice locale au stabilit cotele de impozitare de proprietate în limitele stabilite de lege și sunt responsabile pentru înregistrarea și evaluarea proprietăților. Dar, din cauza faptului că impozitul este plătit numai de către persoane fizice pentru proprietăți rezidențiale, și că evaluarea și înregistrarea acestor proprietăți sunt scăzute, veniturile din impozit sunt foarte mici și reprezintă o pondere neimportantă a veniturilor locale (mai puțin de 0,5 %). (Cu toate acestea, autoritățile locale, pot impune un impozit de folosință a terenurilor urbane. Acest impozit este o taxa locală originală și reprezintă o parte importantă a veniturilor locale (aproximativ 9%, a se vedea mai sus).

Între 2000 și 2005, Ministerul Finanțelor a elaborat un sistem asistat de calculator de evaluare în masă și, în 2013, a promulgat o nouă lege care să reglementeze impozitul pe proprietate. Această lege a ridicat brusc evaluările și a recentralizat administrarea impozitului. Cu toate acestea, autoritățile locale s-au opus cu vehemență și a fost oficial abandonată de Ministerul de Finanțe în 2014.

Doar clădirile sunt supuse impozitului pe proprietate în Slovenia. Valoarea proprietăților rezidențiale este determinată de către administrațiile locale, pe baza unei metodologii stabilite de guvernul național. Municipalitățile ajustează ratele de bază metru/pătrat cu coeficienți pentru amplasarea, vârsta și calitatea construcției. Proprietarii și titularii oficiali ai drepturilor de utilizare ai proprietăților de stat sunt răspunzători pentru impozitul pe proprietate. Impozitele pe proprietate utilizate pentru serviciile diplomatice și consulare și în scopuri religioase sunt scutite de la plata impozitului, precum și proprietățile guvernamentale de stat și locale utilizate pentru furnizarea de servicii publice. Există excepții pentru locuințele ocupate de proprietari.

Autoritatea de studiu și mapare a guvernului național menține un registru central al tuturor exploatațiilor imobiliare

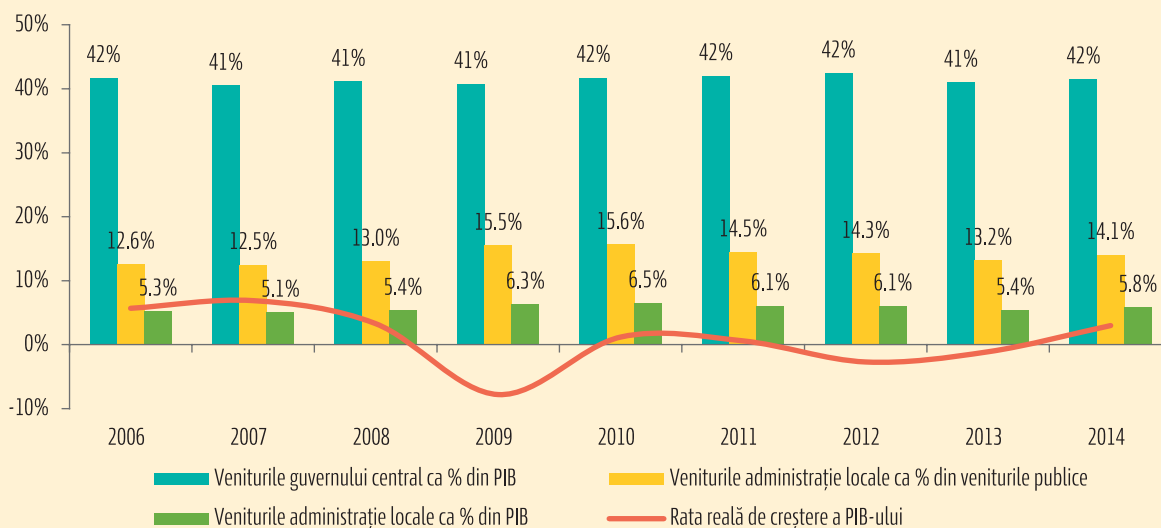
din Slovenia și aceste date sunt partajate cu autoritățile locale. Cu toate acestea, autoritățile locale, și-au construit propriul lor cadastru fiscal, folosind datele din companiile de utilități și auto-declarații ale contribuabililor. Autoritățile locale înregistrează proprietăți, le evaluează, și stabilesc cotele de impozit în limitele stabilite de lege. Cu toate acestea, Ministerul Finanțelor este responsabil pentru emiteria facturilor fiscale. Conformitatea este mare, cu aproximativ 95% din contribuabilii îndeplinind obligațiile care le revin în mod regulat. Procedurile judiciare simplificate fac mai ușoară poprirea conturilor contribuabililor de către autoritățile locale.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale din Slovenia în perioada 2006-2012

Mărimea globală a sectorului administrației publice locale din Slovenia a crescut de la aproximativ 5% din PIB în 2006 la aproape 6% din PIB în 2009 și a rămas la acest nivel aproximativ de atunci. Acest lucru sugerează că guvernul național a distribuit costurile ajustării economice rezonabil în mod echitabil între nivelurile de guvernare.

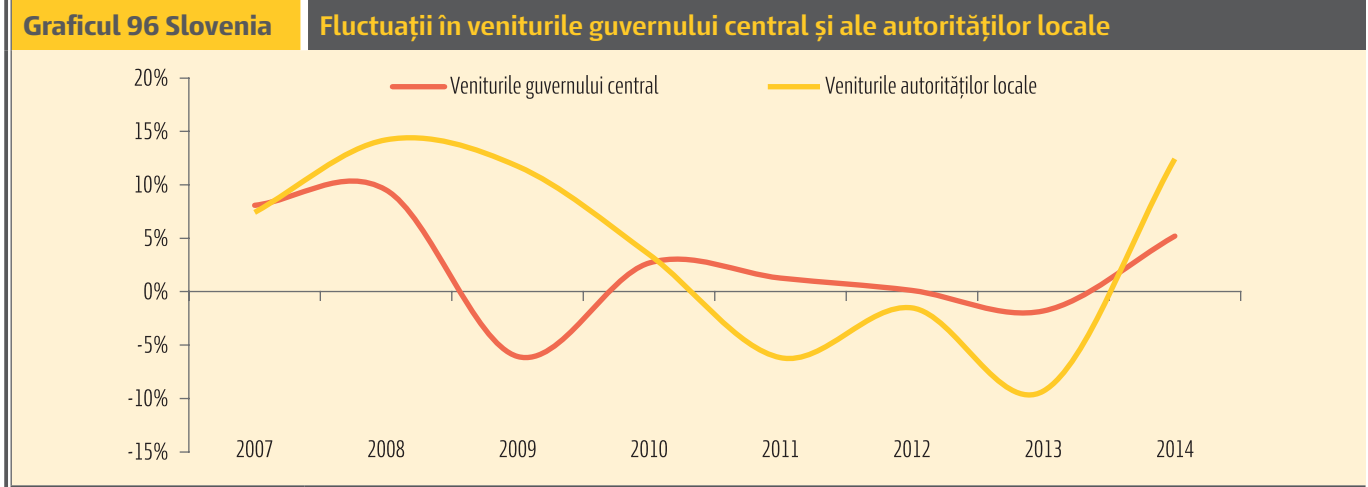
Graficul 95 Slovenia

Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014

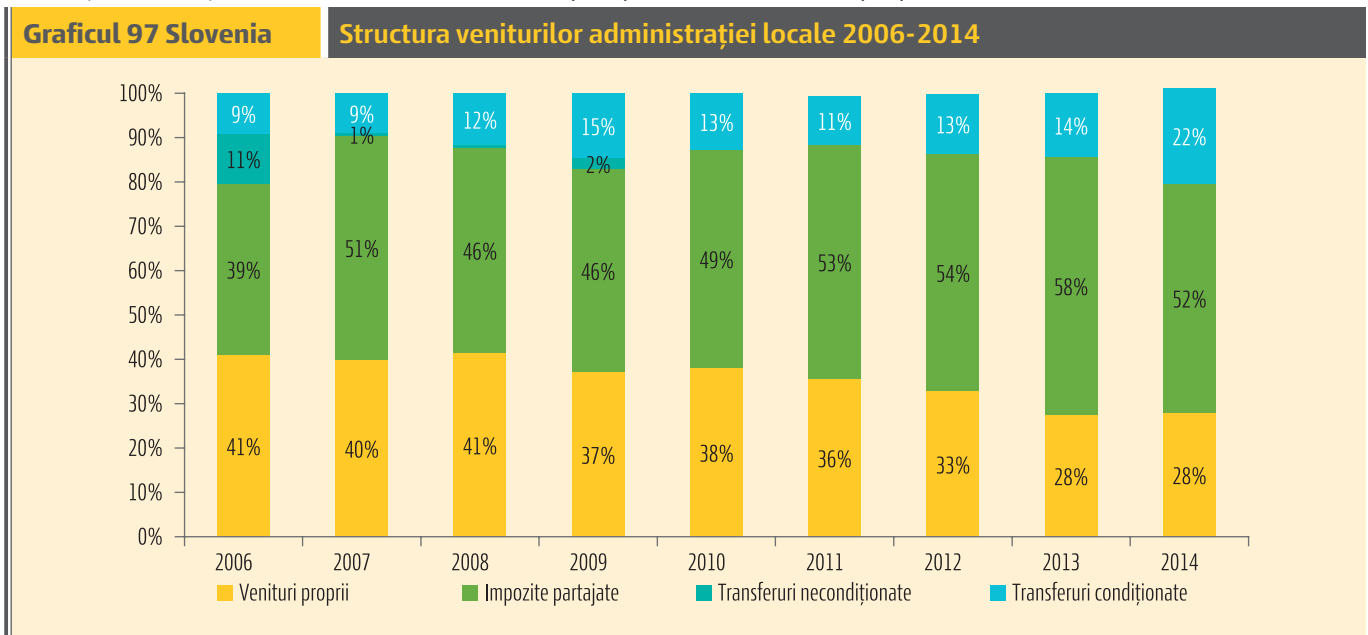




În primii ani ai Marii Recesiuni, guvernul național a protejat cota veniturilor publice a administrațiilor locale. Din anul 2010, cu toate acestea, a fost transferată o sarcină disproporționată de stres fiscal pe umerii lor.



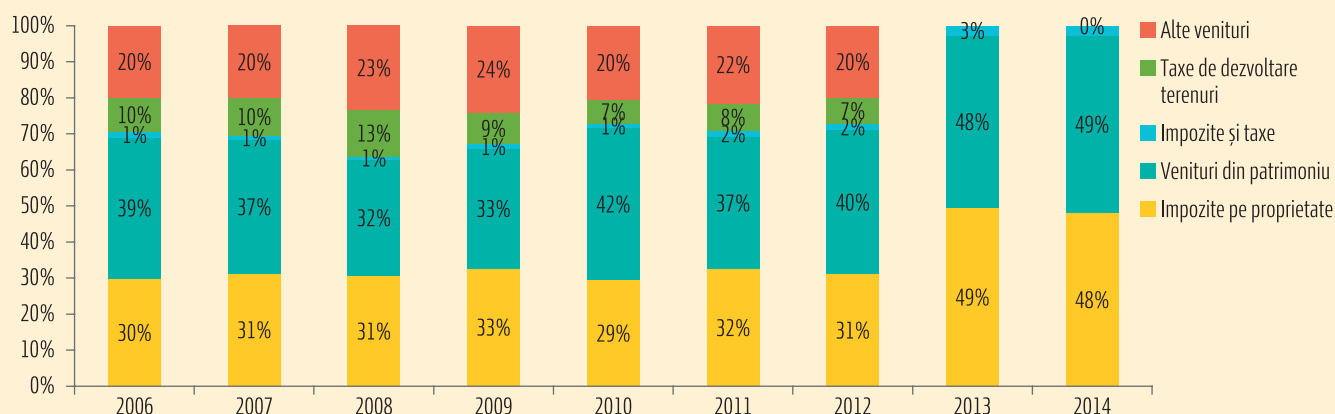
Autoritățile locale din Slovenia sunt dependente în mare măsură de partajare IVP pentru cea mai mare parte a veniturilor lor. Nu există nicio subvenție generală în sistem și administrațiilor locale cu baze slabe de impozitare li se oferă creșteri incrementale ale IVP. Nu este clar cât de eficace este acest lucru în reducerea inechităților orizontale. Recent, ponderea subvențiilor condiționate în sistem a crescut în timp ce ponderea veniturilor proprii a scăzut.



Scăderea ponderii veniturilor proprii locale a fost însoțită de schimbări semnificative în structura sa: impozitele pentru utilizarea terenurilor și dezvoltarea terenurilor au fost eliminate în favoarea impozitului pe proprietate. Drept urmare, ponderea veniturilor proprii provenite din impozit a crescut, deși randamentele absolute au rămas stabile. Municipalitățile slovene obțin, de asemenea, o mare parte a veniturilor proprii din vânzări de active și închirieri, ca pondere, care a crescut, de asemenea, cu returnarea de la nivel central a altor venituri proprii.

**Graficul 98 Slovenia**

**Structura veniturilor proprii 2006-2014**

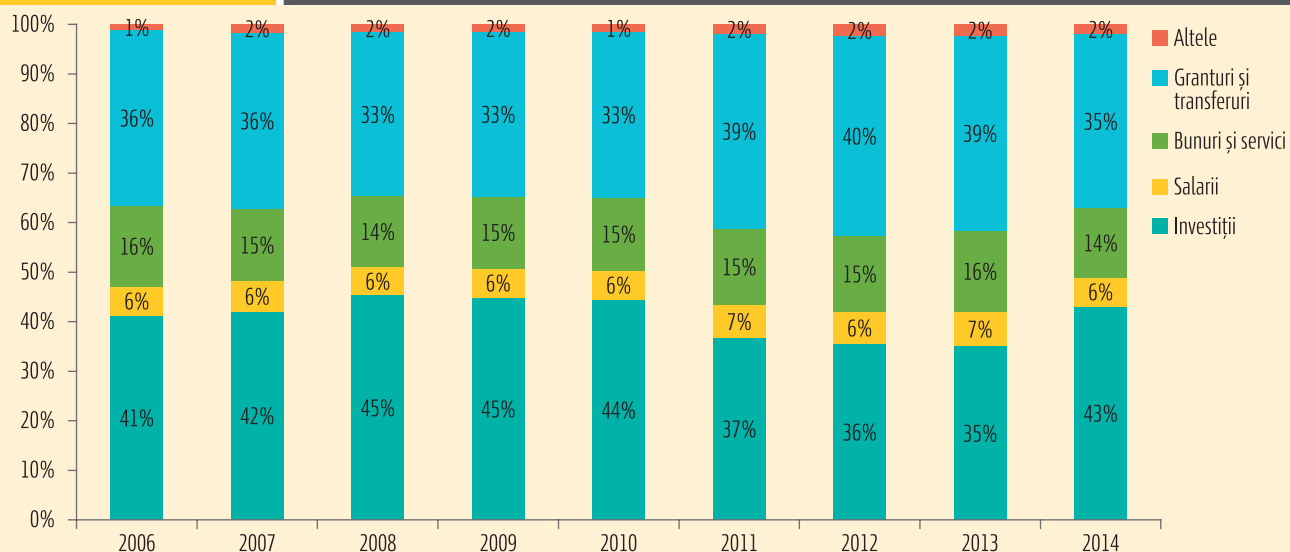


126

Între 2009 și 2013, rata de investiții a administrațiilor locale din Slovenia a scăzut de la 45% din cheltuielile totale până la 35% înainte de a crește la niveluri anterioare în 2014.

**Graficul 99 Slovenia**

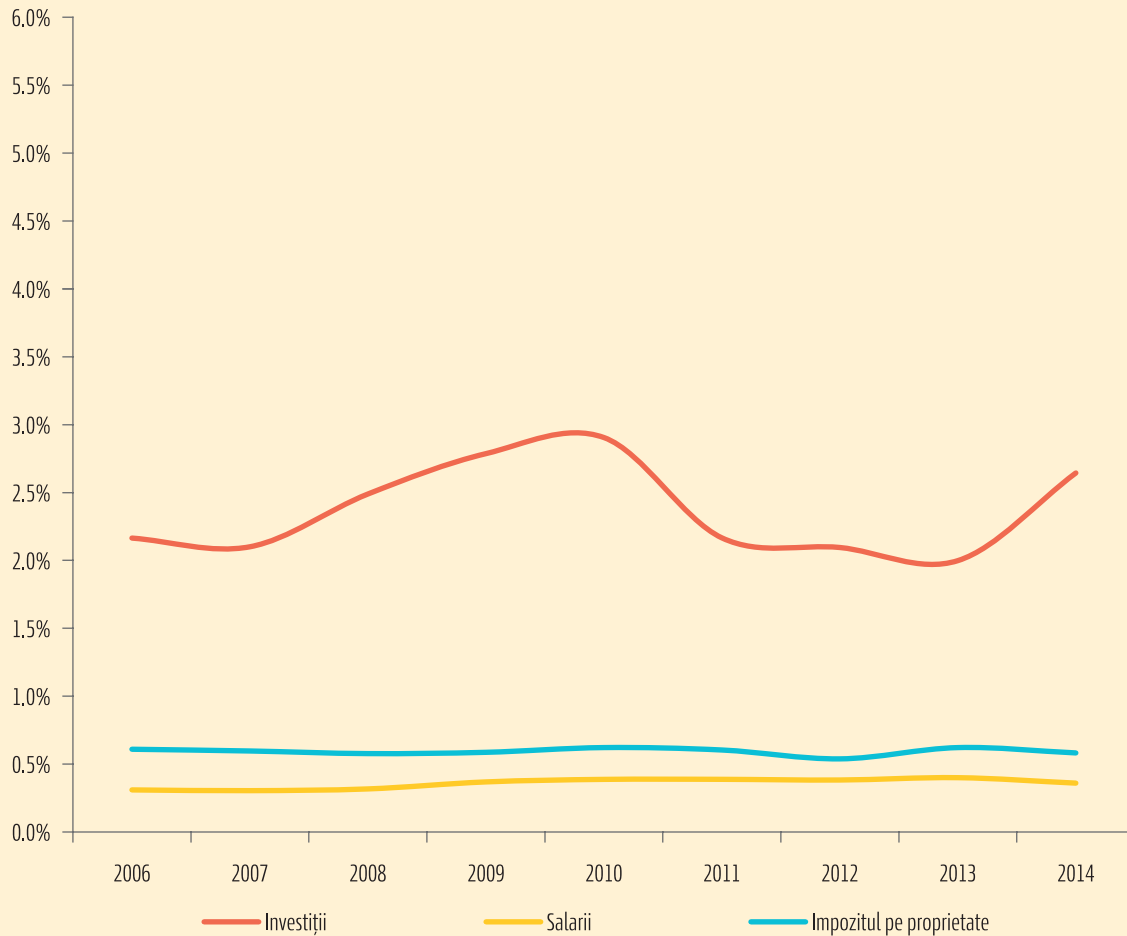
**Structura cheltuielilor în perioada 2006-2014**

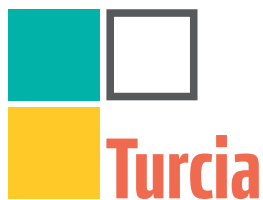


Slovenia a combinat investiții locale robuste, cu cheltuieli salariale reduse. Veniturile din impozitul de utilizare al terenurilor și impozitul pe proprietate sunt mai bune decât în majoritatea țărilor care se bazează exclusiv pe impozitul pe proprietate, dar încă modeste.

Graficul 100 Slovenia

## Investiții, salarii, impozitul pe proprietate ca pondere în PIB 2006-2012





## Sistemul de finanțare interguvernamental

Drepturile la venituri ale administrațiilor provinciale și ale municipalităților din bugetul național sunt definite prin Legea nr. 5779, adoptată în 2008. Conform acestei legi, diferite tipuri de administrații locale au dreptul la diferite procente din impozitele naționale. Astfel, 6% din impozitele naționale sunt alocate pentru municipalități metropolitane, 4,5% pentru districtele municipalităților, 1,5% pentru alte municipalități și 0,5% pentru administrațiile provinciale speciale. În funcție de tipul de autoritate locală între 60 și 70% din aceste părți le sunt returnate pe bază de origine.

Restul de 30-40% sunt adunate în fonduri de subvenții specifice fiecărui tip de administrație locală și redistribuite în funcție de două criterii, populație și un indice de dezvoltare. Optzeci la sută din aceste fonduri sunt apoi alocate autorităților locale, pe o bază per capita și 20%, în funcție de indicele de dezvoltare. Acest indice împarte autoritățile locale în cinci grupuri, cu grupul cel mai puțin dezvoltat obținând 23% din fond și grupul cel mai dezvoltat primind 17% din fond. Din păcate, toate aceste venituri sunt clasificate drept impozite partajate, în loc să fie împărțite în impozite partajate și subvenții necondiționate. Împreună, ele reprezintă între 40% și 45% din veniturile administrației publice locale, cu veniturile din surse proprii reprezentând o cotă similară și subvenții condiționate care alcătuiesc diferența de aproximativ 15%.

Subvențiile condiționate sunt în general folosite pentru a ajuta jurisdicțiile mai sărace. De exemplu, programul Koydes oferă un sprijin suplimentar pentru sate și Programul Bel-des oferă sprijin pentru micile districte. Aceste programe

sprijină proiecte de investiții complete ale satelor și districtelor, care nu se pot finaliza. Ele se concentrează de obicei pe alimentarea cu apă, canalizare și drumuri spre centrele urbane.

Călătoria macroeconomică a Turciei în ultimul deceniu poate fi împărțită în trei faze. Prima a venit după criza monetară și bancară din februarie 2001 și a durat până la criza globală din 2007-08. Cei mai mulți indicatori macroeconomici s-au îmbunătățit pe parcursul acestei perioade. Ponderea datoriei publice în PIB a fost redusă la jumătate de la un vârf post-criză de 75%, în timp ce inflația a scăzut de la aproximativ 70%, la o singură cifră. Reformele majore ale sectorului bancar au afectat toate sectoarele și creditele au reapărut în economie. PIB-ul pe cap de locuitor a crescut de la aproximativ 4.000 \$ la aproape 11.000 \$ (în dolari S.U.A.) în 2013.

Cea de-a doua fază a început cu criza financiară globală din 2008, în care economia Turciei s-a contractat cu 5%. Dar, revenirea a venit remarcabil de repede. Relaxări semnificative de politici și un mediu excepțional cu rate scăzute ale dobânzilor în țară și în străinătate au permis o creștere până la o medie de 9% în următorii doi ani.

Acum, țara a intrat într-o a treia fază. Creșterea a încetinit vizibil, iar economia pare a fi determinată de creșterile și scăderile crizei din zona euro și de deciziile cu privire la relaxarea cantitativă adoptată de Rezeva Federală a Statelor Unite ale Americii. Cheltuielile publice au fost stimulate în timp ce investițiile private au rămas lente, ceea ce sugerează că sectorul privat, care stimula creșterea și care era motivul de laudă al guvernului Turciei, și-a pierdut avântul.

La 30 martie 2014, în Turcia au avut loc alegeri locale pentru primari metropolitani și de sectoare, precum și pentru consiliile municipale în orașe și muhtars (lideri din sat) și „consiliile seniorilor” în zonele rurale. Partidul Justiție și Dezvoltare care era la putere a câștigat 43% din voturi, câștigând 818 din 1.395 municipalități și 11.309 de locuri de consilieri. Partidul Popular Republican de opoziție a venit pe locul doi, cu 26% din voturi, câștigând 232 municipalități și 4.320 de locuri de consilieri.

Cu aceste alegeri, Turcia are acum două tipuri distincte de structuri ale autorităților locale: În primul rând, vechiul sistem funcționează încă în provinciile în care nu există orașe ale căror populații sunt mai mari de 750.000 de locuitori. În aceste provincii, există trei tipuri de bază ale autorităților locale: orașele mici, administrații provinciale speciale și sate. În al doilea rând, în cele 30 de provincii în care există orașe cu o populație mai mare decât 750.000, aceste orașe mari au devenit orașe metropolitane în timp ce administrațiile provinciale speciale și satele au fost eliminate. Ca rezultat, numărul orașelor metropolitane a crescut de la 16 la 30, iar în 30 de provincii în cazul în care acestea există, există doar două forme de autoritate locală, orașe metropolitane și orașele sectoare sub ele.

## Impozitul pe proprietate

În Turcia a existat un impozit pe proprietate din vremea Imperiului Otoman. Până în 1937, Republica Turcia a folosit legea otomană privind impozitarea proprietății. Acesta a adoptat apoi o nouă legislație, legislație care nu a fost modificată din 1970. Taxa este una dintre cele mai importante impozite colectate de municipalitățile turcești. Între 2006 și 2014, randamentul total al proprietății a crescut de la 0,25% din PIB, până la 0,31% din PIB. În 2014, taxa a reprezentat 13% din veniturile proprii ale autorităților locale și 6% din totalul veniturilor.

Baza impozitului pe proprietate este valoarea metrelui pătrat al clădirilor urbane și al terenurilor ajustate pentru amplasarea, utilizarea și calitatea clădirii. Municipalităților li se cere în mod legal evaluarea proprietăților la fiecare patru ani. De asemenea, municipalitățile trebuie să evalueze proprietățile atunci când destinația terenurilor agricole este modificată ca teren de construcții urbane. Evaluarea se face pe baza declarațiilor fiscale depuse de proprietarii și utilizatorii proprietăților. Municipalitățile sunt de asemenea responsabile pentru stabilirea cotelor de impozitare a proprietății, în limitele stabilite de guvernul național. Aceste limite sunt în prezent între 0,1% și 0,3% din valoarea evaluată, cu excepția municipalităților metropolitane în aglomerările mari, cum ar fi Istanbul. În astfel de zone metropolitane cotele minime și maxime sunt duble față de alte zone.

Proprietarii legali de terenuri și clădiri, precum și cei cu drepturi de uzufruct sunt răspunzători pentru impozitul pe proprietate. În cazul în care acești contribuabili nu depun declarații, cine utilizează de fapt proprietatea este obligat la plata impozitului. Există, totuși, o listă lungă de proprietăți și tipuri de contribuabili care sunt scutiți de la plata impozitului. Acestea includ: toate terenurile agricole; proprietăți deținute de administrațiile naționale și locale; universitățile publice; instalații de apă, electrice și de gaze naturale; instituții religioase și cimitire; ambasaderele și consulatele și abatoarele. Pensionarii, văduvele, orfanii, persoanele cu dizabilități, mamele singure, veteranii de război, și rudele martirilor sunt scutiți de la plata impozitului.

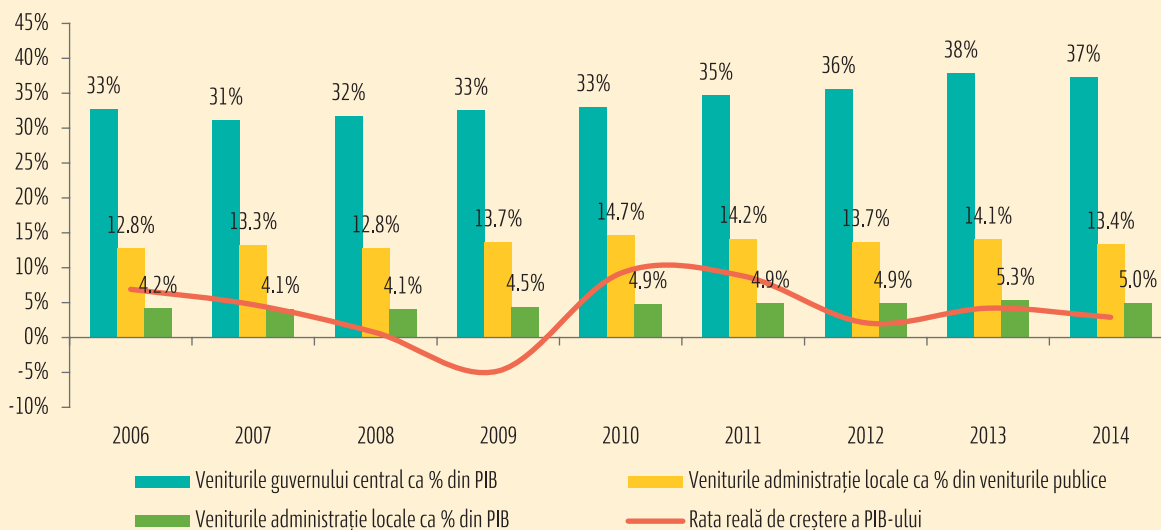
Guvernul național stabilește metodologia de evaluare a proprietăților și stabilește cotele minime și maxime. Acesta menține, de asemenea, un cadastru al tuturor proprietăților din țară. Acest cadastru este gestionat de un departament din cadrul ministerului responsabil pentru mediu și funcționează bine. Pentru a înregistra oficial achiziționarea unei proprietăți și pentru a primi un act de proprietate, trebuie achitat guvernului național un impozit de transfer de circa 2%. Toate municipalitățile au acces la sistemul național de cadastru îl pot utiliza pentru a identifica proprietățile și proprietarii din jurisdicțiile lor. Guvernul național va bloca, de asemenea, vânzarea de proprietăți, până sunt plătite impozitele pe proprietate. Acesta va deduce, de asemenea, impozitul pe proprietate din plata oricărei datorii pe care persoanele fizice sau firmele trebuie să le primească pentru lucrările efectuate în cadrul unor contracte guvernamentale. În 2011, guvernul național a absolvit de la plată 50% din dobânda penalităților la datorii fiscale neachitate, și a permis contribuabililor incorecți să prelungească plata creanțelor lor la peste 36 de rate lunare.

Municipalitățile sunt responsabile de evaluarea proprietăților, stabilind cotele în limitele stabilite de guvernul național, precum și pentru colectarea impozitului pe proprietate. Taxa se achită în două tranșe, dar nu există nicio facturare individuală. În schimb, contribuabilii sunt obligați să se deplaseze la primărie pentru a determina cât de mult datorează, precum și la plata impozitului. Municipalitățile nu au dreptul de a refuza serviciile cetățenilor pentru neplata impozitului.

## Imagine statistică a finanțelor publice locale în Turcia

Din 2005, veniturile publice locale, ca pondere din PIB-ul, au crescut cu circa 1%, în timp ce au rămas mai mult sau mai puțin stabile ca procent din totalul veniturilor publice. Această creștere nu a fost afectată de criza economică din 2009. Datoria publică locală, inclusiv datoriile neplătite către furnizori, a fost, de asemenea stabilă la aproximativ 3% din PIB.

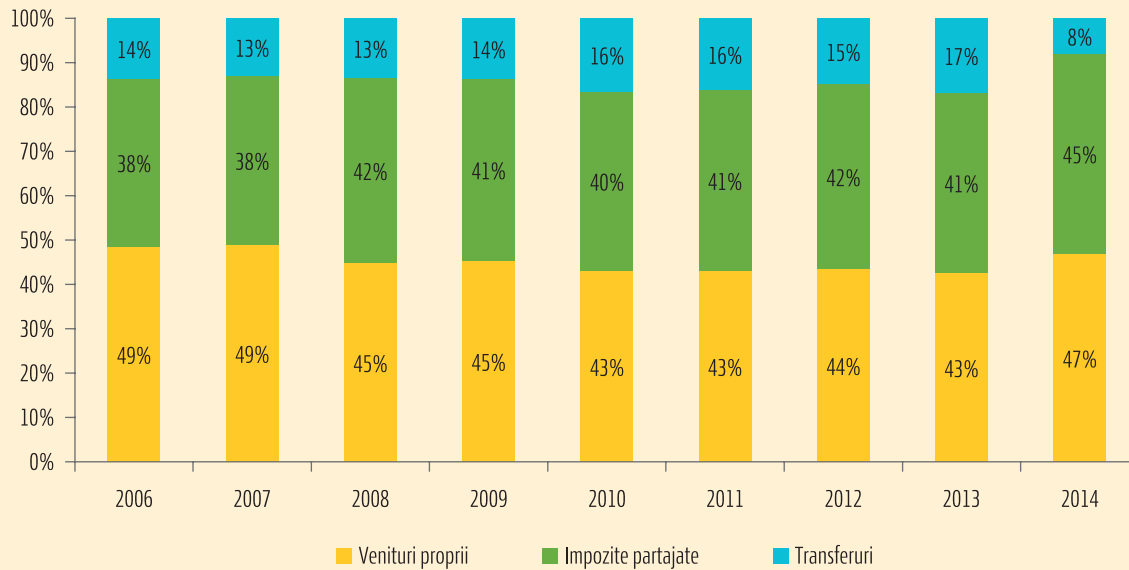
**Graficul 101 Turcia** Veniturile autorităților locale ca pondere din PIB și din total venituri publice 2006-2014



Structura veniturilor locale s-a schimbat puțin între 2006 și 2014, cu excepția unei scăderi foarte recente în valoarea subvențiilor condiționate pe care le primesc în scopuri de investiții.

Graficul 102 Turcia

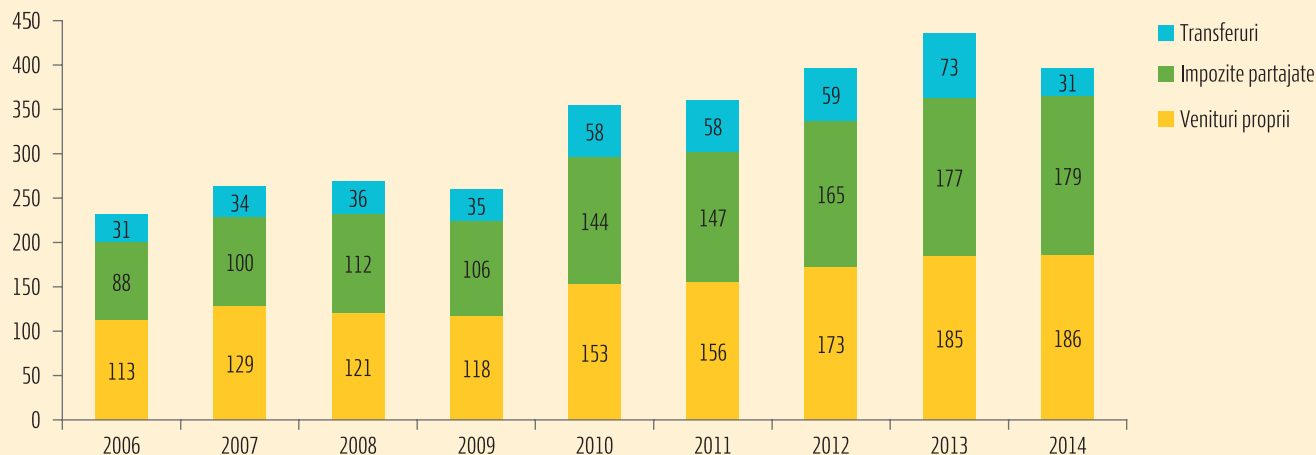
## Structura veniturilor administrației locale 2006-2014



Veniturile administrației publice locale au crescut totuși brusc în EUR din 2010. Din 2006, autoritățile locale au crescut colectarea veniturilor proprii cu 65%.

**Graficul 103 Turcia**

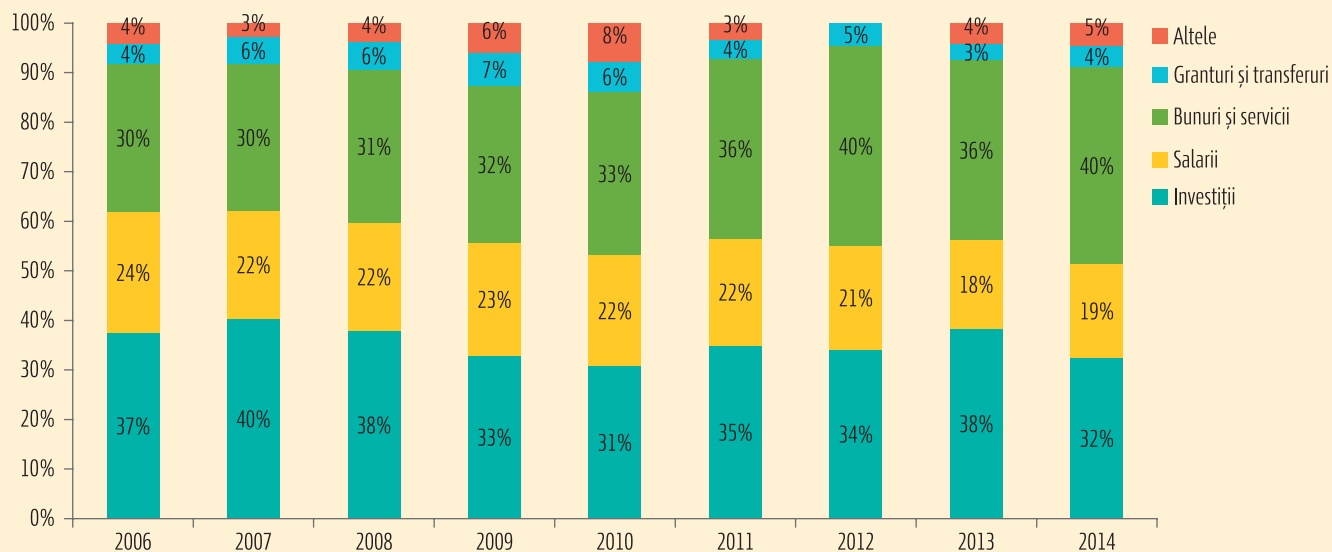
**Structura venituri locale 2006-2014 (EUR pe cap de locuitor)**



Investițiile locale ca pondere din totalul cheltuielilor a scăzut ușor în 2009-10, a crescut din nou în ultimii doi ani și este din nou peste 35%. Salariile ca procent din totalul cheltuielilor au scăzut, de asemenea, în timp ce cheltuielile pentru bunuri și servicii au crescut. Acest lucru sugerează că multe autorități locale externalizează furnizarea de bunuri publice către furnizorii comerciali.

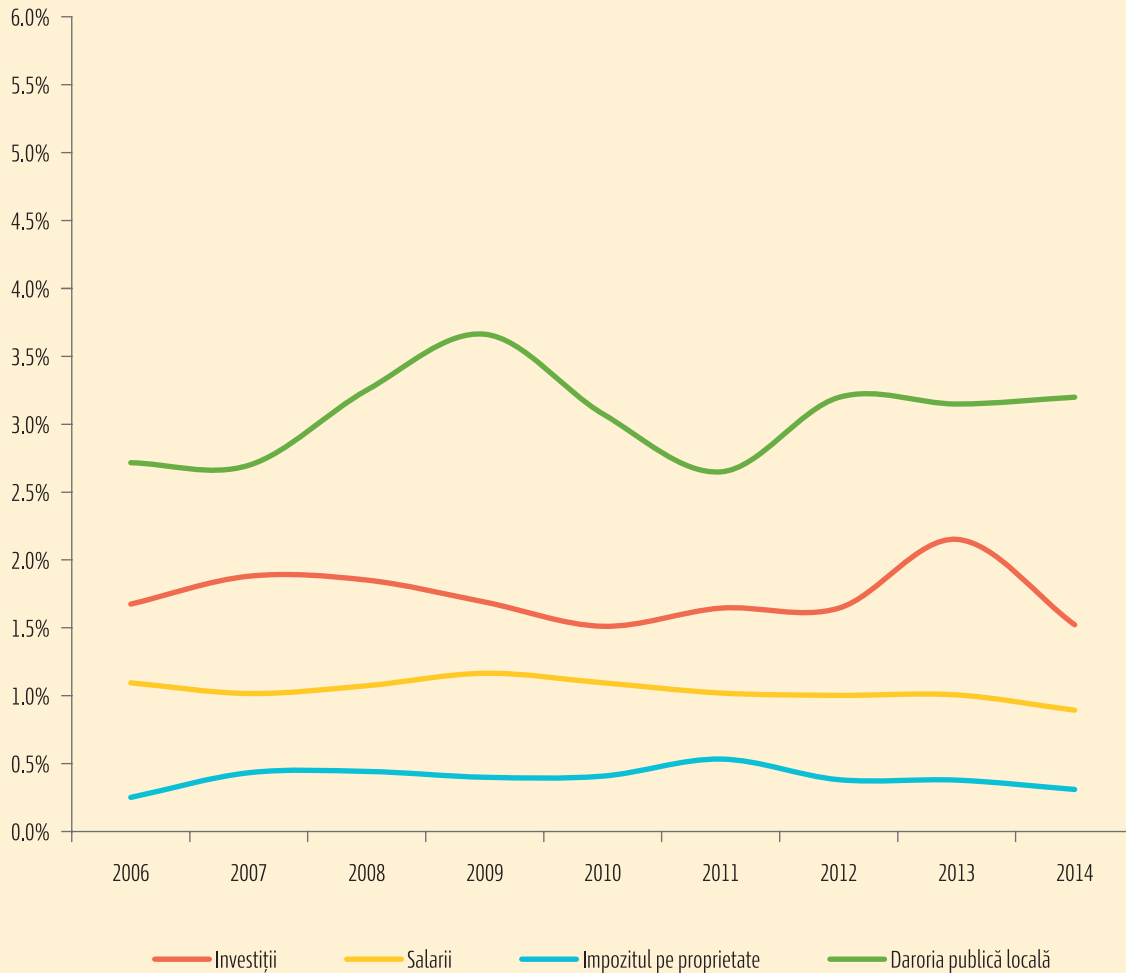
**Graficul 104 Turcia**

**Structura cheltuielilor în perioada 2006-2012**





Nici salariile și nici randamentul impozitului pe proprietate nu au crescut ca procent din PIB. Investițiile publice locale au crescut recent la aproximativ 2% din PIB, în timp ce datoria restantă a crescut din nou la peste 3% din PIB. Dar acest lucru se datorează mai mult datoriei neplătite către furnizori și contractori, decât datoriei bancare.

**Graficul 105 Turcia****Investitii, salarii, datorii restante și impozitul pe proprietate ca ponderi din PIB 2006-2014**

# ORGANIZAȚII PARTENERE

Organizațiile, instituțiile și companiile care au oferit un ajutor important NALAS-ului și Asociațiilor sale membre sunt recunoscute ca Parteneri NALAS. Ajutorul lor poate consta în, dar nu este limitat la acțiuni de lobby pentru NALAS și membrii săi, expertiză și suport financiar. De asemenea, NALAS a devenit o resursă importantă pentru partenerii săi, prin expertiza regională, ghidurile și coordonarea activităților implementate în țările din regiune.



german  
cooperation

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Institutional Strengthening of the  
Network of Associations of Local  
Authorities of South-East Europe  
(NALAS)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation  
Internet: [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)



United Nations Entity for Gender Equality  
and the Empowerment of Women



# REPORT 2016

