



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



Institutul pentru
Politici și Reforme
Europene



Eastern Europe Studies Centre



Analiza independentă a bugetului local

Ghid pentru Organizațiile societății civile

Autori:
Iurie Morcotîlo
Eugen Ghilețchi

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer

Notă de limitare a responsabilității

Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului „Informează, abilitază și acționează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernare bugetară în Moldova”, care este implementat de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, în calitate de partener principal, în consorțiu cu Fundația Konrad Adenauer (KAS, Germania), Centrul pentru Studii Est-Europene (CSEE, Lituania) și Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE). Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene și Fundației Konrad Adenauer.

Cuprins

<u>GLOSAR AL TERMENILOR BUGETARI</u>	<u>3</u>
<u>I. ANALIZA INDEPENDENTĂ A BUGETULUI. CONCEPTE GENERALE</u>	<u>4</u>
1.1 CE ESTE ANALIZA INDEPENDENTĂ A BUGETULUI?	4
1.2 CE CONȚINE AIB?	5
<u>II. STRUCTURA UNEI AIB</u>	<u>6</u>
2.1 DE UNDE SE OBȚIN DATELE PENTRU AIB?	6
2.2 CARE ESTE STRUCTURA UNEI AIB?	8
<u>III. IMPLEMENTAREA AIB. EXEMPLU PRACTIC</u>	<u>10</u>
3.1 EXEMPLU PRACTIC. CUM CALCULĂM INDICATORII DIN AIB?	10
<u>IV. UTILIZAREA AIB</u>	<u>14</u>
3.1 CÂND SE POATE DE UTILIZAT REZULTATELE AIB?	14

GLOSAR AL TERMENILOR BUGETARI

Buget – totalitate veniturilor, cheltuielilor și surselor de finanțare, destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale și locale;

Bugetele locale – totalitatea veniturilor, cheltuielilor și a surselor de finanțare, destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților administrației publice locale;

Bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi – bugetele locale care reprezintă bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău);

Calendar bugetar – plan de activități aferente procesului bugetar cu stabilirea termenilor limită de realizare și autorităților publice responsabile;

Cheltuieli bugetare – totalitatea plăților aprobate în buget/efectuate de la buget, cu excepția celor aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului;

Cheltuieli curente – totalitatea cheltuielilor bugetare, cu excepția cheltuielilor pentru investiții capitale;

Cheltuieli de personal – totalitatea cheltuielilor destinate remunerării muncii și plăților pentru contribuțiile și primele de asigurări obligatorii a angajaților din sectorul bugetar, pentru munca efectuată de aceștia în decursul unei perioade;

Clasificație bugetară – sistem unificat de coduri ce grupează și sistematizează indicatorii bugetari conform anumitor criterii, pentru asigurarea comparabilității, precum și normele metodologice de aplicarea a acestora;

Datorie a bugetului local – totalul sumelor obligațiilor neonorate și dobânzilor datorate și neonorate, contractate de către autoritatea publică locală pentru finanțarea deficitului bugetar;

Investiții capitale – cheltuieli bugetare destinate pentru formarea activelor fixe (construcția și/sau renovarea, reconstruirea sau extinderea activelor fixe existente);

Proces bugetar – consecutivitate a activităților de elaborare, examinare, aprobare, executare și raportare a bugetelor;

Proiect de buget – sinteză a estimărilor de venituri și cheltuieli, a soldului bugetar și a surselor de finanțare a unui buget, întocmit de către autoritatea publică locală (primărie) și prezentat spre aprobare consiliului local;

Sold bugetar – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului. Soldul negativ al bugetului reprezintă deficit, soldul pozitiv – excedent, iar soldul „zero” reprezintă echilibrul bugetar;

Venituri bugetare – mijloace financiare aprobate în buget/încasate la buget, cu excepția celor aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului;

Venituri proprii – venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, formate din impozite, taxele și alte plăți care se încasează direct și integral la bugetele respective;

Transferuri cu destinație generală – mijloace financiare alocate, cu titlu definitiv, de la bugetul de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale pentru finanțarea domeniilor proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale;

Transferuri cu destinație specială – mijloace financiare alocate, cu titlu condiționat, de la bugetul de stat și/sau de la alte bugete la bugetele unităților administrativ-teritoriale pentru asigurarea exercitării funcțiilor publice sau în alte scopuri speciale.

I. ANALIZA INDEPENDENTĂ A BUGETULUI. CONCEPTE GENERALE

1.1 Ce este analiza independentă a bugetului?

Analiza Independentă a Bugetului (AIB) se referă la efortul organizațiilor societății civile și/sau a populației de a analiza transparența și modul de implementare a bugetelor publice de diferite niveluri, pentru a contribui la utilizarea cât mai eficientă și echitabilă a banilor publici. De fapt, AIB presupune o analiză imparțială a unor documente bugetare - fie a proiectului bugetului care urmează a fi aprobat, fie a raportului privind implementarea bugetului.

Obiectivele principale ale AIB sunt:

- **Sporirea gradului de înțelegere de către populație a bugetului.** În procesul AIB aspectele tehnice ale unui buget oficial sunt prezentate într-o formă mai simplificată sau cu explicații detaliate, pentru a fi pe înțelesul unui grup cât mai larg din populație. De asemenea, în cadrul AIB sunt scoase în evidență doar aspectele esențiale ale bugetului public.
- **Influențarea de către cetățeni a alocațiilor bugetare.** IBA contribuie la o mai bună înțelegere de către populație a impactului cheltuielilor din bugetul public asupra vieții lor cotidiene și ajută la mobilizarea opiniei publice pentru a atingerea unui nivel mai echitabil de alocații din buget.
- **Îmbunătățirea alocării ținute a fondurilor bugetare către toate grupurile de populație prin prisma drepturilor omului.** Grație AIB se poate de identificat în ce

măsură bugetul public adresează într-un mod echitabil și nediscriminatoriu problemele tuturor grupurilor al populației din localitate. Tocmai această analiză poate scoate în evidență dacă de alocările bugetare nu beneficiază anumite grupuri (e.g. persoane cu cerințe speciale, femei, tineri etc.). Drept rezultat, alocațiile bugetare pot fi ajustate și alocate mai ținut pentru rezolvarea problemelor concrete a acestor grupuri de populație.

- **Inițierea dezbaterilor asupra priorităților de cheltuieli.** Cu ajutorul AIB sunt analizate prioritățile existente de cheltuieli și în ce măsură ele corespund problemelor existente a localității. În baza AIB se pot iniția discuții de ajustare a cheltuielilor bugetare la problemele existente în localitate, dacă se depistează că nu există o legătură bine fundamentată între ele.

1.2 Ce conține AIB?

În AIB sunt incluse cel puțin următoarele aspecte-cheie:

- **Analiza cheltuielilor bugetare prin prisma priorităților de politici.** Orice buget trebuie să reflecte prioritățile de politici a autorității locale. Deseori, alocările bugetare nu corespund însă priorităților stabilite în documentele de politici/de dezvoltare strategică. De exemplu, autoritatea locală (primăria) aprobă un document de dezvoltare strategică a localității și stabilește câteva priorități de acțiuni. Apoi, pentru aceste priorități nu se alocă fonduri fie din considerentul lipsei de finanțe, fie din cauza că programul nu a fost realist scris. AIB are scopul să identifice dacă există discrepanțe între buget și angajamentele autorității și să vină cu propuneri de ajustare a acestora.
- **Analiza cheltuielilor bugetare pe o perioadă de mai mulți ani.** Analiza tendințelor de cheltuieli bugetare pe parcursul a mai multor ani este esențială pentru a vedea în ce măsură autoritatea locală își respectă angajamentele și finanțează anume prioritățile stabilite în documentele sale de dezvoltare strategică a localității. Analiza unui singur an poate să nu dea rezultate concludente în această privință, deoarece finanțarea pentru un domeniu prioritar poate varia semnificativ de la an la an. De asemenea, analiza pe o perioadă mai lungă permite de văzut în ce măsură cifrele planificate și cele realizate diferă (e.g. diferențele pot fi cauzate de diminuarea transferurilor din partea Bugetului de Stat).
- **Analiza alocațiilor bugetare pentru anumite grupuri sociale vulnerabile sau subreprezentate în viața comunitară.** Un obiectiv important al politicilor publice, care ar trebui să fie finanțat inclusiv din bugetul local, este incluziunea socială și asistența diferitor grupuri defavorizate/subreprezentate a populației (e.g. persoane cu cerințe speciale, tineri, femei, vârstnici, minorități etnice). În cadrul AIB se analizează dacă autoritatea locală dispune și finanțează astfel de programe ținute pe grupurile dezavantajate/subreprezentate ale populației.

Pe lângă aspectele menționate, AIB poate fi cu mult mai detaliată și conține analize în baza unui spectru larg de indicatori bugetari. Complexitatea fiecărei AIB depinde de experiența echipei, responsabile de elaborarea analizei.

II. STRUCTURA UNEI AIB

2.1 De unde se obțin datele pentru AIB?

Datele pentru analiza bugetului pot fi obținute din mai multe surse. Principalele însă sunt următoarele cinci:

- **Proiectul bugetului localității.** Conform bunelor practici de transparență bugetară, autoritățile locale sunt obligate să publice proiectele bugetelor și rapoartele de executare a acestora. De obicei, proiectele bugetelor locale pot fi găsite pe pagina web a primăriei. În cazul când aceste documente nu sunt publicate, cetățenii au dreptul să ceară accesul la bugete în conformitate cu prevederile Legii privind accesul la informație.¹
- **Rapoartele de executare a bugetelor locale.** Aceste rapoarte sunt publicate pe pagina web a Ministerului Finanțelor pentru diferite perioade (lunar și anual). Rapoartele de executare a bugetelor locale sunt publicate în Catalogul de date deschise al Ministerului Finanțelor.²
- **Baza de date a finanțelor publice BOOST.** Baza de date conține date dezagregate pentru toate nivelurile bugetare pentru perioada 2005 - 2017. Această bază de date este disponibilă în format (xls) pe pagina web a Ministerului Finanțelor.³
- **Baza de date a bugetelor locale.** Baza de date a bugetelor locale este o platformă web (<http://localbudgets.viitorul.org/>), pe care sunt prezentate datele dezagregate pe bugetele a 930 localități din Republica Moldova. Actualmente, datele sunt disponibile online pentru perioada 2007 - 2017.⁴
- **Portalul web de transparență bugetară.** Acest portal este disponibil pe pagina web a Ministerului Finanțelor (<https://buget.mf.gov.md/ro>) și reprezintă un instrument de vizualizare a datelor cu privire la executarea Bugetului de Stat și celor locale. Datele sunt disponibile pentru perioada 2016 - 2019.

Fiecare sursă de date sus-menționată are însă atât avantaje, cât și dezavantaje pentru procesul de analiză bugetară. Particularitățile fiecărei surse sunt următoarele:

- **Proiectul bugetului localității.** Avantajul pentru utilizator a acestei surse de date bugetare este faptul că în proiectul bugetului datele sunt prezentate dezagregat

¹ <http://lex.justice.md/md/311759/>

² <http://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/catalogul-de-date-deschise-al-ministerului-finan%C8%9Belor-2019>

³ <http://mf.gov.md/ro/categoria-documentului/boost>

⁴ Platforma web a bugetelor locale a fost elaborată de către Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO), în parteneriat cu IDIS „Viitorul”.

(detaliat) pentru fiecare an în parte. De asemenea, datele financiare sunt însoțite și de note informative, în care sunt argumentate cheltuielile și veniturile primăriei. Bugetele publicate de către multe primării au însă dezavantajul că sunt în formate greu procesat în cadrul unei analize cantitative. De obicei, fișierele sunt publicate în format (doc) și nu (xls). De exemplu, primăria or. Soroca publică bugetul său exclusiv în format (doc), chiar și anexele cu date cantitative.⁵ Alt neajuns al bugetelor publicate de către primărie este faptul că în ele nu sunt incluse datele în conformitate cu unele clasificări bugetare (e.g. la Soroca nu sunt datele bugetare conform clasificărilor economice).

- **Rapoartele de executare a bugetelor locale.** Rapoartele de executare a bugetelor locale de pe pagina web a Ministerului Finanțelor sunt publicate într-un format ușor de utilizat la calcule (xls) și acoperă diferite perioade (anuale și lunare). Dezavantajul acestor rapoarte operative este că ele, de asemenea, nu conțin date pentru toate clasificările bugetare, fiind publicate doar în conformitate cu cea funcțională.
- **Baza de date a finanțelor publice BOOST.** Datele bugetare din BOOST oferă cea mai amplă și detaliată informație pe marginea cheltuielilor și veniturilor bugetare a autorităților locale (veniturile doar pentru perioada 2014 - 2017). În BOOST pot fi găsite cheltuielile bugetare în conformitate cu majoritatea clasificărilor bugetare, cu excepția celei pe programe. Neajunsul principal al acestei surse de date este însă actualizarea cu întârziere de cel puțin un an după încheierea anului bugetar. Actualmente, în BOOST sunt disponibile datele doar până în anul 2017.
- **Baza de date a bugetelor locale.** Această bază este un instrument online de analiză a bugetelor locale. Avantajul acestei baze de date online este că ea oferă, spre deosebire de BOOST, indicatori bugetari deja calculați și filtre de căutare ușor de utilizat. Dezavantajul, ca și în cazul lui BOOST, este actualizarea cu întârziere cu cel puțin un an bugetar a datelor. Actualmente, datele sunt disponibile doar până în anul 2017. De asemenea, nu sunt publicate datele în conformitate cu toate clasificările bugetare (administrativă).
- **Portalul web de transparență bugetară.** În raport cu sursele de date sus - menționate, acest portal dispune de mai multe avantaje. Pe portalul de transparență bugetară datele sunt actualizate mai des, acum fiind disponibile până în anul 2019. De asemenea, executarea bugetului este disponibilă nu doar pentru întregul an, dar și pentru fiecare lună în parte. Dezavantajul este lipsa informației privind executarea bugetului conform clasificărilor administrative, dar și disponibilitatea datelor începând doar cu 2016.

Alegerea sursei de date pentru analiza bugetară depinde de scopul acesteia. Dacă scopul analizei este obținerea unor indicatori-cheie pentru un singur an și consultarea argumentării autorității locale, atunci este recomandabil utilizarea datelor din proiectul bugetului localității. O analiză mai fundamentală a bugetului și realităților social-economice a localității necesită un set de date multianuale pentru a compara evoluția în timp a indicatorilor bugetari. În acest caz este recomandabil de utilizat în mod prioritar Portalul de transparență bugetară, care și este facil de utilizat.

⁵ <http://www.primisoroca.md/ro/bugetul-municipiului-soroca>

2.2 Care este structura unei AIB?

AIB are scopul principal de a răspunde la întrebările cât și cum cheltuiește primăria banii. Pentru a răspunde la aceste întrebări, de obicei este necesar de o analiză complexă a bugetului localității. Totodată, pentru a înțelege însă tendințele generale este suficient de analizat doar un set de indicatori-cheie, capabili să scoată în evidență cele mai pregnante probleme.

Drept reper metodologic în baza căruia se va face selectarea indicatorilor poate servi sistemul de clasificare a cheltuielilor publice. Clasificarea bugetară este un mecanism de sistematizare a datelor bugetare și permite de analizat cheltuielile din mai multe perspective financiar-economice.⁶ În procesul de analiză vor fi utilizați indicatori conform următoarelor clasificării bugetare:

- **Clasificarea funcțională.** Această clasificare sistematizează cheltuielile bugetare conform scopului lor. Cu ajutorul acestei clasificări se pot analiza cheltuielile pe diferite sectoare precum educația, protecția socială, securitatea. De exemplu, analizând cheltuielile bugetare în conformitate cu clasificarea funcțională noi putem să identificăm care domenii sunt prioritare în bugetul local - educația sau protecția socială.
- **Clasificarea economică.** Sistematizarea cheltuielilor în conformitate cu această clasificare bugetară are scopul să divizeze cheltuielile în cele curente și cele capitale (investiții), cu un impact de lungă durată. Analiza cheltuielilor prin prisma acestei clasificări ne permite, de exemplu, să aflăm cât primăria alocă pentru diferite investiții în localitate și cât pentru activitatea sa curentă.
- **Clasificarea administrativă.** Datele financiare în această clasificare sunt repartizate pe instituții. De exemplu, utilizarea clasificării administrative ne va permite să vedem care este ponderea cheltuielilor pentru întreținerea primăriei în totalul cheltuielilor bugetului local.

În toate sursele de date bugetare recomandate pentru analiză informația este prezentată conform majorității din clasificările menționate.

Lista indicatorilor-cheie pentru analiza bugetului localității este prezentată în Tabelul 1. Totodată, această listă de indicatori poate fi extinsă și completată în cazul în care se dorește o analiză mai amplă a bugetului localității.

Tabelul 1. Lista a indicatorilor – cheie pentru AIB

Indicator	Scopul indicatorului	Calcularea indicatorului
Veniturile totale ale bugetului local (termeni	Nivelul veniturilor bugetare arată determină volumul resurselor pe care le are la dispoziție primăria. Veniturile sunt analizate pe o perioadă de câțiva ani pentru a observa	Veniturile în termeni nominali sunt indicate în rapoarte de executare a bugetului. Veniturile în termeni reali =

⁶ Mai multe detalii despre clasificarea bugetară aplicată în Republica Moldova poate fi găsită în Ordinul nr. 208 din 24.12.2015 a Ministerului Finanțelor privind Clasificarea bugetară (<http://lex.justice.md/md/362651/>)

nominali și reali)	tendința de creștere sau descreștere a acestora. Analiza pentru o perioadă mai lungă este crucială, deoarece cifrele pentru un singur an al bugetului pot fi afectate de unii factori caracteristici doar aceluia an. De asemenea, pentru a vedea impactul inflației asupra veniturilor bugetare, acestea se calculează în termeni reali.	(Veniturile în termeni nominali)/(Indicele Prețurilor de consum)
Veniturile proprii (% din total venituri bugetare)	Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor primăriei arată în ce măsură autoritatea locală este dependentă de transferurile din bugetul de stat. Cu cât este mai mare ponderea transferurilor din bugetul de stat, cu atât este mai redus spațiul de decizii a autorității locale în implementarea bugetului local. De asemenea, un nivel jos de venituri proprii indică și asupra problemelor cu baza de impozitare în localitate atât din considerente a evaziunii fiscale, cât și din cauza sub-dezvoltării economice în localitate.	$\text{Ponderea veniturilor proprii (\%)} = \frac{\text{Venituri proprii}}{\text{Venituri totale}} \times 100\%$
Cheltuielile bugetare (termeni nominali și reali)	Indică valoarea cheltuielilor bugetare realizate sau planificate în bugetul local. Cheltuielile sunt analizate pe o perioadă de câțiva ani pentru a observa tendința de creștere sau descreștere a acestora. Analiza pentru o perioadă mai lungă este crucială, deoarece cifrele pentru un singur an al bugetului pot fi afectate de unii factori caracteristici doar aceluia an. De asemenea, pentru a vedea impactul inflației asupra cheltuielilor bugetare, acestea se calculează în termeni reali.	Cheltuielile în termeni nominali sunt indicate în rapoartele de executare a bugetului. Cheltuielile în termeni reali = $\frac{\text{Cheltuielile în termeni nominali}}{\text{Indicele Prețurilor de consum}}$
Cheltuielile conform clasificării bugetare funcționale	Arată domeniile prioritare de cheltuieli (e.g. învățământ). Pentru a identifica care domenii consumă cele mai multe resurse bugetare se calculează ponderea fiecărui domeniu în totalul cheltuielilor bugetare. Domeniul care are cea mai mare pondere de cheltuieli pe parcursul a mai multor ani este unul prioritar. Aceste domenii prioritare calculate în baza datelor din buget se compară cu cele din programul strategic de dezvoltare a localității.	$\text{Ponderea cheltuielilor pe domeniu N} = \frac{\text{Cheltuielile pe domeniu N}}{\text{Total cheltuieli bugetare}} \times 100\%$
Cheltuielile conform clasificării bugetare economice	Arată cheltuielile curente și cele de capital (investiții). De exemplu, pentru a vedea care este prioritatea investițiilor (reparația drumurilor, iluminarea stradală, reparația grădinițelor etc.) se calculează ponderea cheltuielilor de capital în totalul cheltuielilor bugetare pe parcursul a mai multor ani. Dacă ponderea acestor cheltuieli este mică, atunci bugetul local este orientat preponderent către finanțarea activităților curente, dar nu către dezvoltarea durabilă.	$\text{Ponderea cheltuielilor capitale} = \frac{\text{Cheltuielile capitale}}{\text{Total cheltuieli}} \times 100\%$
Cheltuielile conform clasificării bugetare	Arată cheltuielile pe diferite instituții din localitate. De exemplu, conform acestei clasificări se poate calcula care este ponderea cheltuielilor pentru primărie în totalul	$\text{Ponderea cheltuielilor pentru instituție} = \frac{\text{Cheltuieli pentru instituție}}{\text{Total cheltuieli}} \times 100\%$

administrative	alocațiilor bugetare. Un buget mare și în creștere destinat primăriei poate să ducă la sub-finanțarea altor instituții.	
Ratele anuale de creștere a veniturilor și cheltuielilor	Ratele anuale de creștere se calculează în baza veniturilor și cheltuielilor în termeni reali. Ratele de creștere pe un termen de câțiva ani arată tendințele generale la capitolul de venituri și cheltuieli - de creștere, diminuare sau stagnare.	$\text{Rata reală de creștere a veniturilor} = \frac{\text{Venituri anul 2} - \text{Venituri anul 1}}{\text{Venituri anul 1}} * 100\%$ $\text{Rata reală de creștere a cheltuielilor} = \frac{\text{Cheltuieli anul 2} - \text{Cheltuieli anul 1}}{\text{Cheltuieli anul 1}} * 100\%$
Veniturile bugetare pe cap de locuitor a localității	Veniturile pe cap de locuitor sunt necesare pentru comparația cu alte localități. Localitățile cu un nivel de venituri mai mare pe cap de locuitor dispun respectiv de un volum de resurse financiare mai mare care pot fi orientate către dezvoltarea localității.	$\text{Venituri pe cap de locuitor} = \frac{\text{Total venituri}}{\text{Numărul de locuitori}}$
Cheltuielile bugetare pe cap de locuitor a localității	Cheltuielile pe cap de locuitor sunt necesare pentru comparația cu alte localități. Localitățile cu un nivel de cheltuieli mai mare pe cap de locuitor tind să fie mai prospere și dezvoltate din punct de vedere a infrastructurii.	$\text{Cheltuieli pe cap de locuitor} = \frac{\text{Total cheltuieli}}{\text{Numărul de locuitori}}$
Cheltuielile bugetare pentru grupuri vulnerabile sau subreprezentate ale populației	Astfel de cheltuieli sunt necesare pentru a îmbunătăți viața grupurilor vulnerabile (e.g. persoane cu cerințe speciale) sau a stimula participare grupurilor mai puțin reprezentate în viața socială din comunitate (e.g. femei, tineri, minorități etc.). Cu cât mai mult alocă primăria din buget pentru astfel de grupuri, cu atât este bugetul localității este mai inclusiv, deci stimulează să participe la viața socială a unui spectru cât mai larg din populație	$\text{Pondere cheltuielilor pentru grupul țintă din populație} = \frac{\text{Cheltuieli pentru grupul țintă din populație}}{\text{Total cheltuieli}} * 100\%$

Sursa: Compilarea autorului

III. IMPLEMENTAREA AIB. EXEMPLU PRACTIC

3.1 Exemplu practic. cum calculăm indicatorii din AIB?

Exemplu practic este realizat în baza bugetului orașului **Ialoveni**. Drept sursă de date pentru acest exercițiu practic a fost selectată Portalul web de transparență bugetară, ceea ce permite de acoperit perioada de analiză în exercițiul practic pentru anii 2016 – 2019. Pentru a extinde perioada de analiză se poate de utilizat alte surse de date menționate, e.g. baza de date BOOST. În același timp, în cadrul AIB pentru or. Ialoveni nu se poate de utilizat datele din proiectele bugetului local din cauza nivelului scăzut de transparență bugetară. Pe pagina web a primăriei este disponibil doar proiectul bugetului din 2016, iar cele mai recente lipsesc.⁷

⁷ <http://ialoveni.md/bugetul-local-2016/>

Veniturile totale ale bugetului or. Ialoveni au oscilat în ultimii trei ani. După o creștere semnificativă în anul 2017 de 25% f-a-p în termeni nominali (sau 17,5% în termeni reali), ele s-au diminuat în 2018. Diminuarea veniturilor totale se explică în mare măsură prin scăderea transferurilor din partea Bugetului de Stat către cel local, deoarece veniturile proprii în 2018 practic au fost la nivelul anului 2017 (Tabelul 2). În același timp, dependența bugetului local de transferurile din partea Bugetului de Stat au crescut, deși nesemnificativ. În anul 2018 doar circa 35% din toate veniturile locale erau asigurate din surse proprii, fiind în scădere față de 2016. Aceste tendințe creează constrângeri pentru autoritatea locală de a finanța diferite proiecte.

Tabelul 2. Indicatorii – cheie de venituri bugetare a or. Ialoveni

	2016	2017	2018
Venituri (mii lei, nominal)	28 527	35 722	34 682
Venituri proprii (mii lei, nominal)	10 380	12 097	12 067
Venituri proprii (% din total)	36,4	33,9	34,8
Venituri pe cap de locuitor (lei)	1805,5	2246,7	2195,1
Indicele Prețurilor de Consum	106,4	106,6	103,0
Deflator	100	106,6	109,6
Venituri (mii lei, real)	28 527	33 510	31 644
Rata de creștere (nominal, %)		25,2	-2,9
Rata de creștere (real, %)		17,5	-5,6
Populația prezentă (mii)	15,8	15,9	15,8

Sursa: Calculele autorului în baza datelor Ministerului Finanțelor și a Biroului Național de Statistică

Cheltuielile bugetare a or. Ialoveni au crescut semnificativ în ultimii ani. În perioada 2016 – 2018 cheltuielile locale s-au majorat cu 8 mil. lei, ceea ce constituie o rată impresionantă de creștere de 27% (Tabelul 3). Totodată, aceste cheltuieli sunt în termeni nominali, deci nu țin contul de creșterea prețurilor (inflație). Dacă este luat în calcul impactul inflației, cheltuielile sunt în termeni reali și ele au înregistrat o creștere de aproximativ 16%, dar cu o stagnare în anul 2018. Astfel, inflația a redus simțitor din puterea de cumpărare a cheltuielilor bugetare pe termen scurt de doar trei ani.

Cum de calculat cheltuielile în termeni reali?

Pentru a calcula cheltuielile în termeni reali este necesar de exclus impactul inflației. Inflația este cuantificată prin intermediul Indicelui Prețurilor de Consum (IPC), care este publicat de către Biroul Național de Statistică.⁸ Următorul pas este alegerea unui an de referință, în raport cu care se vor calcula creșterea prețurilor în anii următori. Pentru acest an de bază se stabilește IPC la nivelul de 100, care este numit și deflator. Apoi pentru fiecare an ulterior, IPC se adună cu cel din anul precedent. Pentru a afla suma de cheltuieli în termeni reali, cea în termeni nominali se împarte la deflator (suma IPC până în anul respectiv).

⁸ <http://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=335&id=2344>

De exemplu pentru a calcula cheltuielile în termeni reali din anul 2018 a or. Ialoveni este necesar de executat următorii pași:

1. IPC și valoarea deflatorului din anul de bază se împart la 100;
2. De adunat IPC din anul 2017 la valoare 1 din anul 2016, divizând mai întâi la 100 ($1 + 0,066 = 1,066$), apoi la această valoare se adună indicele din 2018 ($1,066 + 0,03 = 1,096$);

Valoarea cheltuielilor în termeni nominali din 2018 (35 012 mii lei) se împarte la deflatorul calculat din acest an ($35\,012 / 1,096 = 31\,945$ mii lei). Suma obținută arată cu cât s-a redus puterea de cumpărare a cheltuielilor bugetare în raport cu anul 2016.

Creșterea bugetului municipiului a dus și la alocări mai mari ce revin la un locuitor. Volumul cheltuielilor ce revine unui locuitor a crescut în trei ani cu 27% până la 2216 lei (Tabelul 3). În realitate, alocațiile pe cap de locuitor pot să fie mai mari din cauza că populația reală a or. Ialoveni este mai mică decât datele oficiale prezentate de către Biroul Național de Statistică. Dacă conform datelor oficiale, populația prezentă constituie în jur de 15,8 mii persoane, atunci datele de la recensământul populației din 2014 indică o populație de doar 12,5 mii persoane.⁹

Tabelul 3. Indicatorii – cheie de cheltuieli bugetare a or. Ialoveni

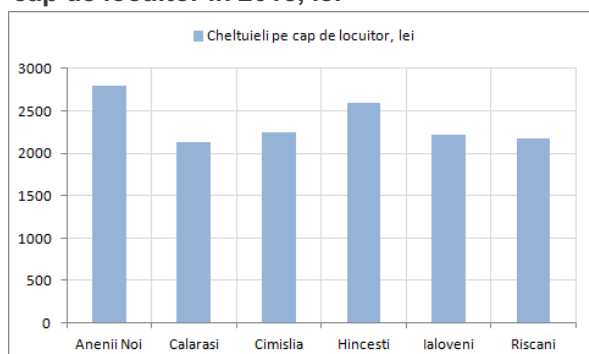
	2016	2017	2018
Cheltuieli (mii lei, nominal)	27 593	34 084	35 012
Indicele Prețurilor de Consum	106,4	106,6	103,0
Deflator	100	106,6	109,6
Cheltuieli (mii lei, real)	27 593	31 974	31 945
Rata de creștere (nominal, %)		23,5	2,7
Rata de creștere (real, %)		15,9	-0,1
Populația (mii)	15,8	15,9	15,8
Cheltuieli pe cap de locuitor (lei)	1746,4	2143,6	2216,0

Sursa: Calculele autorului în baza datelor Ministerului Finanțelor și a Biroului Național de Statistică

Cheltuielile pe cap de locuitor în or. Ialoveni sunt aproximativ la același nivel ca și în alte orașe. Majoritatea centrelor raionale din centrul Republicii Moldova au avut în anul 2018 un nivel comparabil de cheltuieli pe cap de locuitor între 2000 și 2500 lei (Figura 1). Totuși, cheltuielile pe cap de locuitor în or. Ialoveni sunt mai joase decât la liderul la acest capitol - Anenii Noi. Situația se poate însă inversa, dacă o să fie luat în calcul numărul real al populației în fiecare localitate.

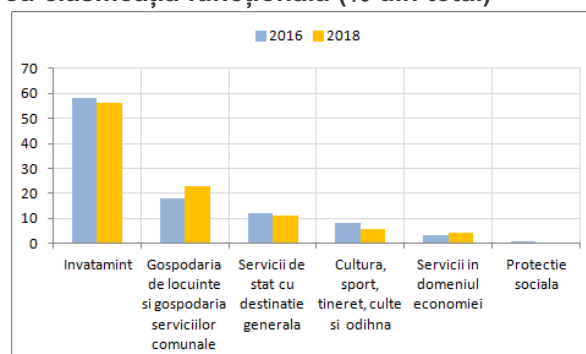
⁹ <http://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=479&>

Figura 1. Analiza comparativă a cheltuielilor pe cap de locuitor în 2018, lei



Sursa: Calculele autorului în baza datelor Ministerului Finanțelor

Figura 2. Cheltuielile bugetare în conformitate cu clasificarea funcțională (% din total)



Sursa: Calculele autorului în baza datelor Ministerului Finanțelor

Cea mai mare parte a bugetului or. Ialoveni este destinată domeniului de învățământ. Acest sector consumă peste jumătate din bugetul local (56% din totalul cheltuielilor bugetare în anul 2018). Gospodăria comunală și serviciile de stat cu destinație generală (activitatea primăriei) consumă peste 20% din bugetul local. Pentru restul activităților se alocă mai puțin de 30% din bugetul municipal (Figura 2).

În perioada 2016 – 2018 au avut loc schimbări în structura alocărilor bugetare. S-a majorat semnificativ ponderea cheltuielilor pentru gospodăria comunală de la 17% la 23% din totalul cheltuielilor bugetare. Această creștere a avut loc din contul reducerii ponderii la așa domenii ca învățământul, activități culturale și de tineret etc. Reducerea ponderii pentru aceste domenii nu înseamnă că ele au primit mai puțin bani, dar faptul că alocările pentru gospodăria comunală au crescut mai rapid.

Analiza bugetului local prin prisma clasificărilor economice scoate în evidență creșterea cheltuielilor pentru investițiile capitale. În anii 2016 – 2018 alocările pentru investiții au crescut de la 3,8 la 6,0 mil. lei, sau cu 56%. Ponderea cheltuielilor capitale s-a majorat de la 14% la 17% din totalul cheltuielilor bugetului. Creșterea cheltuielilor capitale corespunde creșterii alocărilor pentru gospodăria comunală, menționată mai sus. Astfel, acest domeniu a fost unul prioritar în ultimii trei ani.

Aceasta este o creștere semnificativă și se înscrie în prioritățile/proiectele indicate în Strategia de dezvoltare socio-economică a or. Ialoveni pentru perioada 2019-2025.¹⁰ Totodată, în acest document nu au fost specificate bine prioritățile de dezvoltare pe termen mediu, ceea ce îngreunează analiza în ce măsură cheltuielile actuale a bugetului corespund obiectivelor strategice.

Majoritatea cheltuielilor bugetare sunt cele curente, în special cele de personal. Pentru remunerarea salariaților bugetari din localitate merge aproape jumătate de buget (48% din totalul cheltuielilor totale).

¹⁰ <http://ialoveni.md/strategia-de-dezvoltare-socio-economica-a-or-ialoveni-pentru-perioada-2019-2025/>

Datele disponibile pe Portalul de transparență bugetară nu sunt disponibile și în conformitate cu clasificarea administrativă. Analiza cheltuielilor în profil instituțional se poate de realizat în baza proiectului și rapoartelor de executare a bugetului local. Din păcate primăria or. Ialoveni nu a publicat în ultimii ani documentele respective. De asemenea, lipsa transparenței bugetare nu permite de analizat dacă există cheltuieli dedicate grupurilor defavorizate din localitate.

Exemple adiționale de AIB pentru or. [Cimișlia](#), [Călărași](#) și [Soroca](#) pot fi accesate pe pagina Centrului Analitic Independent „Expert - Grup”.¹¹

IV. UTILIZAREA AIB

3.1 Când se poate de utilizat rezultatele AIB?

Concluziile obținute în procesul de analiză a bugetului local pot fi utilizate de către cetățeni și societatea civilă drept bază analitică în procesul de discuții cu primăria. Procesul de interacțiune dintre cetățeni și primărie poate fi facilitat prin crearea Coaliției locale. Această coaliție este o asociație informală de cetățeni (inclusiv și reprezentanți a societății civile), dar care are reguli interne și persoană responsabilă de coordonare activităților sale. O astfel de structură la nivel local va permite de instituționalizat și facilitat interacțiunea dintre cetățenii și primărie.

Un model de regulament privind crearea Coaliției locale poate fi găsit în Anexa1.

Discuțiile pot fi orientate atât asupra modului de implementare a bugetului (eficiența și eficacitatea cheltuielilor), cât și asupra fundamentării priorităților de cheltuieli pentru anii viitori. Specificul întrebărilor ridicate de către cetățeni (Coaliția locală) și societatea civilă poate fi ancorată și ghidată de calendarul bugetar, care este prezentat în Figura 3.

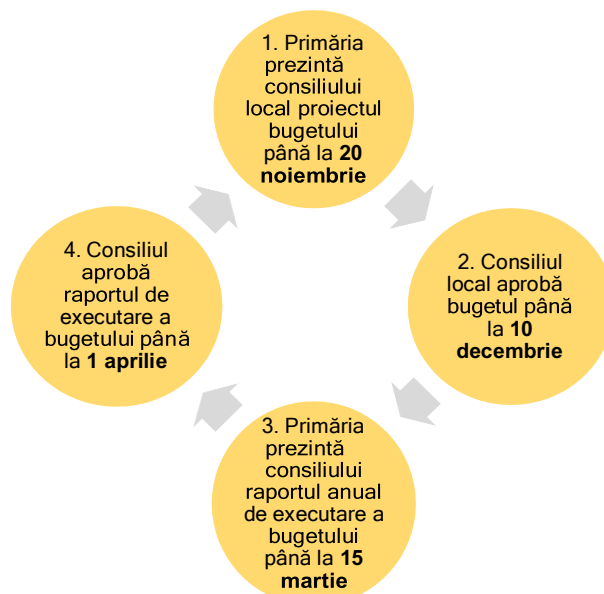
Prezentarea mai detaliată a calendarului bugetar poate fi accesată în infograficul din [link-ul următor](#).

AIB poate fi utilizată cel puțin la două etape importante ale procesului bugetar. O etapă este prezentarea de către Primărie către Consiliu a proiectului bugetului local pentru anul viitor. Acest proiect al bugetului este obligat să fie prezentat până la 20 noiembrie. Cunoscând acest termen limită, reprezentanții societății civile (Coaliției locale) pot cere de la primărie o discuție/audiere pe marginea proiectului bugetului cu o aproximativ o lună până la prezentarea acestuia în consiliul local. Raționamentul discuției cu o lună înainte este că către această perioadă primăria, de obicei, finalizează în mare parte lucru asupra proiectului bugetului. În același timp, discuții publice cu o lună înainte de prezentarea în consiliu a proiectului bugetului va oferi destul timp primăriei să integreze propunerile societății civile

¹¹ <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1832-ghid-de-analiza-a-bugetului-local>

(Coaliției locale) în proiectul bugetului. La această etapă de discuții se poate de utilizat concluziile AIB pentru schimbarea unor priorități de finanțare, de exemplu.

Figura 3. Termenii-limită a calendarului bugetar la nivel local



Sursa: Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale

În cazul când primăria nu ține cont de multe propuneri a societății civile (Coaliției locale) la etapa menționată, ele se pot propune către consiliul local. Aceste amendamente pot fi propuse la etapa de aprobare de către consiliu a bugetului, care trebuie să fie finalizată până la data de 10 decembrie. Conlucrarea strânsă a societății civile (Coaliției locale) nu doar cu primăria, dar și cu consiliul local va permite de obținut proiectul bugetului livrat pentru aprobare și de identificat care propuneri nu au fost acceptate de către primărie la etapa precedentă de discuții. De asemenea, cooperarea cu consiliul local va facilita includerea mai multor propuneri din partea societății civile (Coaliției locale) în bugetul aprobat.

O altă etapă a procesului bugetar când poate fi utilizată AIB este prezentare a raportului de executare a bugetului pe anul precedent. Raportul de executare este prezentat de către primărie către consiliul până la data de 15 martie și este aprobat până la 1 aprilie. La această etapă, AIB din anul precedent este necesar de actualizat, inclusiv utilizând indicatorii menționați în acest ghid. Rezultatele și concluziile discuțiilor pe marginea raportului de executare a bugetului pot fi utilizate ulterior pentru în cadrul planificării bugetului pe anul viitor.

Informații mai detaliate privind desfășurarea procesului bugetar și etapele de participare se poate de accesat în Ghidul privind tehnicile de participare.

Expert-Grup

+373 22 929 994

str. A. Bernardazzi 45
MD-2012, Chişinău
Republica Moldova

info@expert-grup.org

IPRE

+373 22 788 978
+373 22 788 986
+373 22 788 989

str. Bucureşti 90, of. 20
MD-2001, Chişinău
Republica Moldova

info@ipre.md