



Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Rîșcani

Autor: Vadim Gumene

Octombrie, 2020

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

Cuprins	2
1. Notă introductivă.....	3
2. Bugetul orașului Rîșcani pentru anul 2020	4
3. Evoluția veniturilor bugetului orașului Rîșcani	5
3.1. Veniturile proprii	5
3.2. Transferurile de la bugetul de stat	6
4. Evoluția cheltuielilor orașului Rîșcani.....	7
4.1. Cheltuielile bugetare conform clasificăției economice	7
4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificăției funcționale	8
5. Corelația cu strategia locală.....	9
6. Bugetul orașului Rîșcani pentru anul 2021	10
Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului orașului Rîșcani	11

1. NOTĂ INTRODUCȚIVĂ

Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Rîșcani a fost realizată în cadrul proiectului „*Informează, abilitază și acționează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernare bugetară în Moldova*”. Scopul documentului este de a oferi o imagine de ansamblu asupra finanțelor publice locale din orașul Rîșcani care ar facilita implicarea cetățenilor în procesul bugetar. Analiza își concentrează atenția asupra unei perioade de 5 ani, cu accent pe bugetul pentru anul 2020, utilizând în acest sens o serie de rapoarte, date și documente de politici disponibile publicului larg.

În sensul prezentei analize se vor regăsi următorii termeni bugetari:

Bugetul unei primării - plan financiar pe o perioadă determinată, care este compus din venituri și cheltuieli prognozate. În mod obișnuit acesta este elaborat în baza unui program de dezvoltare a localității (ex. Strategie locală de dezvoltare) și este orientat spre atingerea unor obiective clar definite. Astfel, bugetul nu este doar un document pur financiar, dar și unul de politici – în buget fiind reflectate prioritățile de cheltuieli în conformitate cu direcțiile strategice de dezvoltare a localității.

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;

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;

Cheltuieli curente - totalitatea cheltuielilor bugetare, cu excepția cheltuielilor pentru investiții capitale (ex. remunerarea muncii, procurarea de bunuri, servicii și materiale circulante);

Cheltuieli de personal - totalitatea cheltuielilor destinate remunerării muncii și plăților pentru contribuțiile și primele de asigurări obligatorii a angajaților din sectorul bugetar (ex. plățile pentru munca efectuată în decursul unei perioade);

Investiții capitale - cheltuieli bugetare destinate pentru formarea activelor fixe (ex. construcția și/sau renovarea unor mijloace fixe existente, procurarea de mijloace fixe noi);

Clasificația funcțională - sistem unificat de coduri ce grupează și sistematizează cheltuielile bugetare conform scopului lor. Cu ajutorul acestei clasificări se pot analiza cheltuielile pe diferite sectoare precum educația, protecția socială, cultură, tineret și sport;

Clasificația economică - sistem unificat de coduri ce divizează cheltuielile în cele curente și cele capitale (investiții). Analiza cheltuielilor prin prisma acestei clasificări permite, de exemplu, să aflăm cât primăria alocă pentru investiții și cât pentru activitatea curentă

2. BUGETUL ORAȘULUI RÎȘCANI PENTRU ANUL 2020

Pentru anul 2020, bugetul orașului Rîșcani a fost aprobat prin decizia consiliului orășenesc nr.09/21 din 19 decembrie 2019. Suplimentar, în luna mai 2020 bugetul localității a fost ajustat în concordanță cu rectificările la legea bugetului de stat, respectiv au fost majorate transferurile cu destinație generală către primăria Rîșcani cu 556,9 mii lei¹, ulterior fiind operate și alte ajustări minore. Drept rezultat, pentru aducerea în concordanță a bugetului local cu noile prevederi, volumul veniturilor și cel al cheltuielilor au fost majorate până la valoarea de 30,3 mil. lei, respectiv 31,3 mil. lei, soldul bugetar fiind prognozat a fi de -1039 mii lei.

Pe partea de venituri, cea mai importantă sursă o constituie transferurile de la bugetul de stat care sunt prognozate în cuantum de 17,5 mil. lei sau circa 58% din total venituri. De cealaltă parte, veniturile proprii din taxe și impozite sunt prognozate în cuantum de 11,5 mil. lei sau 37,8% din totalul veniturilor bugetare. De asemenea, veniturile proprii urmează a fi completate cu alte încasări, în special de pe urma comercializării mărfurilor și serviciilor de către instituțiile bugetare, în cuantum de 1,3 mil. lei sau 4,2% din total.

Pe partea de cheltuieli, cele mai mari sunt cheltuielile curente de personal și cele non-personal care însumează circa 26,2 mil. lei sau 83,5% din total, în timp ce pentru investițiile capitale sunt prevăzute aproximativ 5,2 mil. lei sau 16,5%. Totodată, cele mai mari alocări sunt prevăzute pentru domeniul învățământului, și anume finanțarea activității celor 6 grădinițe din localitate pentru care urmează a fi alocate 15,0 mil. lei sau 48% din totalul cheltuielilor. De asemenea, pentru finanțarea activității consiliului local și a primăriei urmează a fi alocate 3,2 mil. lei sau 10% din total.

Tabelul 1. Sinteza indicatorilor generali ai bugetului orașului Rîșcani pentru anul 2020

Denumirea	Buget aprobat, mii lei	Buget rectificat, mii lei	Ponderea în total, %
I. VENITURI, total	29.878,0	30.268,0	100%
- Resurse proprii	12.893,0	12.726,0	42,0%
- Transferuri de la bugetul de stat	16.985,0	17.542,0	58,0%
II. CHELTUIELI, total	29.878,0	31.307,0	100%
- Curente de personal	15.384,0	15.362,0	49,1%
- Curente non personal	11.151,0	10.792,0	34,5%
- Investiții capitale	3.343,0	5.153,0	16,5%
III. SOLD BUGETAR	-	(1.039,0)	-

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

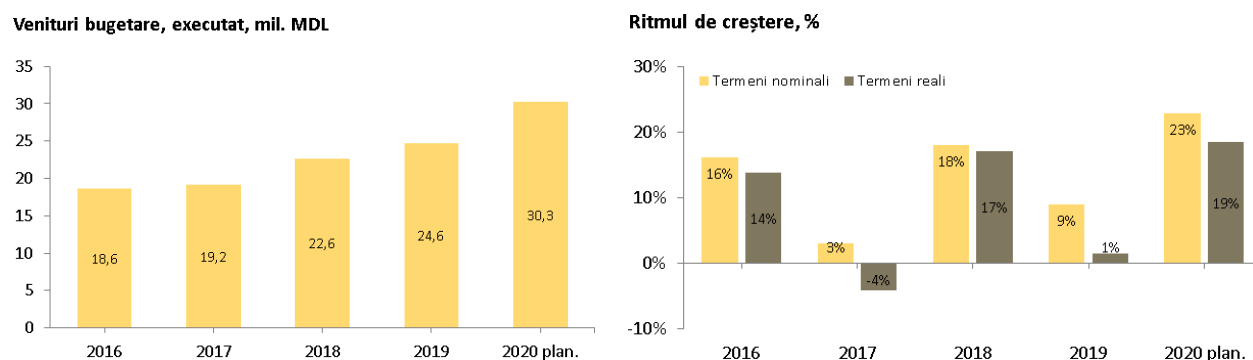
¹ Legea 188/2020 „privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172/2019”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121285&lang=ro

Până la sfârșitul lunii septembrie 2020 (9 luni), partea de venituri era executată la un nivel de 68,3% din volumul precizat, sau încasări de 20,7 mil. lei, în timp ce partea de cheltuieli la un nivel de 59,9% sau circa 18,8 mil. lei.

3. EVOLUȚIA VENITURILOR BUGETULUI ORAȘULUI RÎȘCANI

Veniturile totale ale orașului Rîșcani au avansat practic constant în perioada ultimilor 5 ani, cu un ritm mediu de creștere de 13,8% în termeni nominali ajungând până la nivelul de circ 30 mil. lei în anul 2019 (figura 1). Un ritm de creștere mai mare se înregistrează însă în anul 2020 pentru care inițial au fost prognozate venituri de 29,9 mil. lei, ulterior acestea fiind ajustate până la nivelul de 30,3 mil. lei după aprobarea unor transferuri mai mari de la bugetul stat. Astfel, în anul curent se prevede o creștere a veniturilor totale de aproximativ 23% față de anul trecut urmare prognozării unor încasări mult mai mari atât din venituri proprii (taxe și impozite), cât și de pe urma transferurilor de la bugetul de stat. Cu toate acestea, chiar dacă careva efecte negative provocate de pandemia Covid-19 încă nu se răsfrâng semnificativ asupra bugetului, următoarele luni pot fi critice din punct de vedere a executării încasărilor prognozate.

Figura 1. Evoluția veniturilor bugetare în perioada 2016 - 2020



Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

3.1. Veniturile proprii

Un impact pozitiv asupra veniturilor totale în ultimul an l-a avut creșterea considerabilă a veniturilor proprii odată cu modificarea cuantumului defalcărilor de la impozitul pe venit al persoanelor fizice. Astfel, începând cu 1 ianuarie 2020, defalcările de la impozitul pe venit al persoanelor fizice pentru bugetele orașelor-reședință de raion se realizează în cuantum de 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale² (față de 20% anterior). Această modificare permite orașului Rîșcani să prognozeze pentru anul 2020 venituri din taxe și impozite de 11,5 mil. lei, față de doar 6,7 mil. lei în anul 2019. De cealaltă

² Art.5, alin 1 lit. B) din Legea 397/2003 privind finanțele publice locale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121302&lang=ro#

parte, veniturile din taxele locale sunt prognozate în același quantum ca și în anul 2019, urmare unor scutiri aprobate în contextul pandemiei Covid-19 (ex. taxa pentru unitățile comerciale).

Tabelul 2. Evoluția grupelor de venituri bugetare, mii lei

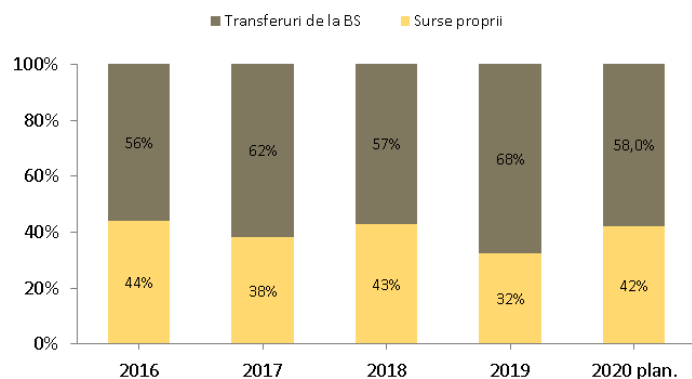
	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Impozite și taxe	6.186	6.421	6.569	6.735	11.454
- Impozit pe venit	2.482	2.767	2.893	3.100	7.862
- Impozite pe proprietate	735	1.050	1.116	1.080	1.013
- Impozite și taxe pe mărfuri și servicii	2.969	2.605	2.560	2.555	2.580
Alte venituri	2.026	928	3.129	1.243	1.272
- Venituri din proprietate	207	291	292	265	254
- Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor	520	637	2.737	878	1.018
- Alte	1.299	-	100	100	-
Transferuri de la BS	10.373	11.813	12.919	16.667	17.542
- Cu destinație generală	787	880	1.035	2.277	2.079
- Cu destinație specială	9.586	10.933	11.884	14.390	15.463
TOTAL	18.585	19.162	22.617	24.645	30.268

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

3.2. Transferurile de la bugetul de stat

De cealaltă parte, transferurile de la bugetul de stat continuă să dețină o pondere semnificativă în cadrul veniturilor bugetare. În ultimii ani, această sursă de venit a reprezentat mult peste jumătate din veniturile totale (chiar și 68% în anul 2019). Această tendință continuă și în anul 2020, an în care transferurile de la bugetul de stat sunt prevăzute în quantum de circa 58% din total venituri, sau în valoare de 17,5 mil. lei. Cea mai mare sumă (circa 81% din total transferuri) revine transferurilor cu destinație specială pentru învățământul preșcolar și anume finanțarea activității celor 6 grădinițe din localitate, urmate de transferurile cu destinație generală (12%) și cele cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (7%).

Figura 2. Resurse proprii vs. transferuri de la Bugetul de stat



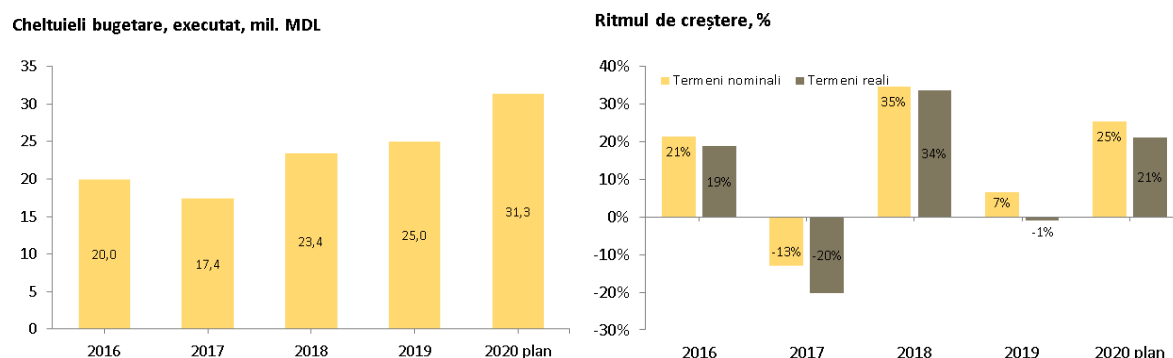
Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

Pentru primele 9 luni ale anului curent partea de venituri a fost executată la un nivel de 68,3% din volumul precizat, sau un volum de 20,7 mil. lei. Totodată, încasările din venituri proprii erau executate în volum de 71% în timp ce transferurile de la bugetul de stat de 67%. Totuși, în contextul pandemiei s-ar putea înregistra tendințe negative, iar volumul total al veniturilor executate la sfârșit de an ar putea fi sub limita prognozată. Acest fapt ar necesita și reducerea volumului de cheltuieli pentru a menține bugetul în echilibrul propus.

4. EVOLUȚIA CHELTUIELILOR ORAȘULUI RÎȘCANI

Creșterea veniturilor bugetare din ultimii ani au permis și realizarea unor cheltuieli publice din ce în ce mai mari. Cheltuielile bugetare totale ale orașului Rîșcani au crescut în medie cu 15% începând cu anul 2016. O creștere însemnată se înregistrează și în anul 2020 pentru care sunt prognozate un volum de cheltuieli cu circa 31,3 mil. lei, sau 25% mai mult decât în anul 2019. La o populație de aproximativ 10,6 mii de locuitori, volumul de cheltuieli pe cap de locuitor este de asemenea în creștere, de la 1847 lei în 2016, la circa 2953 lei prognozat pentru anul 2020. Totuși, nu este exclus că în anul curent nivelul efectiv al cheltuielilor să fie mai mic decât volumul inițial planificat. Situația economică determinată de pandemia Covid-19 ar putea afecta negativ veniturile bugetului local, fapt ce se va răsfrânge imediat și asupra unor categorii de cheltuieli.

Figura 3. Evoluția cheltuielilor bugetare în perioada 2016 - 2020



Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

4.1. Cheltuielile bugetare conform clasificăției economice

Structura cheltuielilor bugetare distribuite conform clasificăției economice, denotă o tendință oarecum orientată spre investiții, dar cu asigurarea în primul rând a cheltuielilor curente de personal (cheltuielile de retribuire a muncii angajaților din autoritățile/instituțiile finanțate de la bugetul orășenesc) și non personal (plăți curente urmare procurării de bunuri, servicii și materiale circulante, etc). Astfel, în ultimii 5 ani cheltuielile de personal practic s-au dublat - de la 7,9 mil. lei pe an la circa 15,4 mil. lei prognozați pentru anul 2020. Practic creșterea continuă a veniturilor permite o alocare mai mare pentru remunerarea muncii, uneori reieșind din posibilitățile și intențiile autorităților

locale, altelei reieșind din obligațiile legale (ex. în anul 2019 odată cu implementarea Legii 270/2018 privind sistemul unic de salarizare³).

De cealaltă parte, cheltuielile curente non personal de asemenea înregistrează o evoluție ascendentă. Cheltuielile destinate procurării de bunuri și servicii (servicii comunale procurate de instituțiile publice - energia electrică, termică, gaze, apă și canalizare) au variat în timp între circa 3-7 mil. lei anual, în timp ce stocurilor de materiale circulante (combustibili, materiale de uz gospodăresc, produse alimentare pentru grădinițe, etc.) se mențin la un nivel constant în ultimii 5 ani, variind între 2-3 mil. lei anual. De asemenea, și resursele alocate pentru lucrări de reparații capitale (sau altfel spus investiții) au înregistrat o evoluție mai mult sau mai puțin stabilă, cuantumul acestora variind între 4-5 mil. lei anual, iar pentru anul 2020 fiind prevăzuți 5,2 mil. lei.

Tabelul 3. Evoluția cheltuielilor bugetare conform clasificății economice, mii lei

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Cheltuieli de personal	7.857	8.654	9.565	13.247	15.362
- Bunuri și servicii	4.020	2.958	5.265	3.693	7.045
- Prestații sociale	62	96	95	398	359
- Alte cheltuieli	476	770	346	237	514
- Mijloace fixe	5.830	3.952	5.670	4.668	5.153
- Stocuri de materiale circulante	1.945	2.829	2.912	3.252	2.594
- Subsidii	174	-	200	70	380
TOTAL	(414)	(1.894)	(664)	(608)	(14)

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificății funcționale

Structura cheltuielilor bugetare conform clasificății funcționale (scopului) a cunoscut schimbări importante între 2016 și 2020, cu accent pe creșterea ponderii cheltuielilor destinate învățământului și a celor direcționate servicii în domeniul economiei (mai exact în domeniul transportului), dar și către gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale. Astfel, cheltuielile direcționate pentru finanțarea activității celor 6 grădinițe din localitate (educație timpurie) au crescut constant în ultimii 5 ani ajungând până la nivelul de 15 mil. lei sau o pondere de 48% din totalul cheltuielilor. În același timp cresc și cheltuielile pentru gestionarea gospodăriei de locuințe și gospodăria serviciilor comunale. Sumele alocate pentru îmbunătățirea serviciilor de alimentare cu apă, iluminare stradală și alte lucrări comunale aproape s-au dublat în ultimii ani ajungând până la valoarea de 4,8 mil. lei sau 15% din totalul cheltuielilor.

O creștere semnificativă o înregistrează cheltuielile direcționate către servicii în domeniul economiei, în special pe dimensiunea de transport din localitate, până la aproximativ 3,5 mil.

³ Legea Nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118276&lang=ro

lei (11% din total). Pentru dimensiunea cultură, tineret și sport au fost alocate aproximativ 3,4 mil. lei (11% din total cheltuieli), banii fiind direcționați către întreținerea bibliotecilor și căminelor culturale. În același timp, au înregistrat o ușoară creștere și cheltuielile alocate pentru serviciile cu destinație generală și anume finanțarea activității consiliului local și a primăriei. Acestea au ajuns în anul curent la o valoare de 3,2 mil. lei (10% din totalul cheltuielilor) și se referă în special la retribuirea muncii angajaților din autoritățile publice locale.

Tabelul 4. Evoluția cheltuielilor bugetare conform clasificăției funcționale, mii lei

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Servicii de stat cu destinație generală	3.007	2.605	2.557	2.723	3.247
- Servicii în domeniul economiei	763	292	1.477	3.512	3.476
- Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	2.502	1.757	4.840	2.110	4.783
- Cultură sport tineret culte și odihnă	1.700	1.929	2.535	2.716	3.409
- Învățământ	11.978	10.666	11.931	13.753	15.001
- Protecție socială	1	115	150	143	352
- Ordine publică (pompieri)	-	-	-	-	-
- Protecția mediului	-	-	-	-	-
TOTAL	19.951	17.364	23.490	24.957	31.307

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani

Pentru primele 9 luni ale anului curent partea de cheltuieli a fost executată la un nivel de 59,9% din volumul precizat, sau un volum de 18,8 mil. lei. Totodată, cheltuielile curente de personal au fost executate în proporție de 69,6%, în timp ce cele curente non-personal și cele capitale erau executate în volum de doar 49%, respectiv 59%. Totodată, volumul anticipat de investiții ar putea să nu fie atins pe măsură ce există anumite incertitudini cu privire la sustenabilitate în timp a veniturilor în contextul pandemiei Covid-19 și a crizei economice generate. Astfel, accent este pus pe remunerarea angajaților din instituțiile/autoritățile finanțate de la bugetul local și procurarea bunurilor, serviciilor și materialelor stringente (ex. cele necesare activității grădinițelor).

5. CORELAȚIA CU STRATEGIA LOCALĂ

Orașul Rîșcani are o Strategie locală de dezvoltare socio-economică pentru anul 2015 - 2020 și un plan de acțiuni aferent. Viziunea este bazată pe un oraș frumos din regiunea de Nord a Moldovei, cu economie și infrastructură bine dezvoltate, care oferă populației locuri de muncă și salarii decente, servicii sociale de calitate, oraș cu drumuri și trotuare curate, cu instituții medicale și de învățământ asigurate cu specialiști de înaltă calificare și echipament modern. Totodată, documentul își propune atingerea a 4 obiective ce țin de:

- Dezvoltarea educației și culturii la nivel de comunitate.
- Fortificarea capacităților instituțiilor locale și dezvoltarea comunitară.

- Utilizarea tehnologiilor inovative în dezvoltarea economiei locale durabile.
- Îmbunătățirea calității vieții cetățenilor orașului.

Mare parte din obiectivele menționate se regăsesc oarecum în planurile anuale de cheltuieli, chiar dacă acestea au o formulare generală. De fapt, urmare unei autonomii financiare reduse și a venituri mici, prioritățile de cheltuieli ținesc acoperirea cheltuielilor stringente, cum ar fi cele de personal, finanțarea activității grădinițelor, gospodăria comunală etc. De cealaltă parte, realizarea unor investiții care ar accelera realizarea obiectivelor propuse mai mereu nu au acoperire bugetară. Mai mult ca atât, chiar dacă există anumite proiecte sau idei investiționale, veniturile reduse limitează și capacitatea de îndatorare a primăriei. Primăria orașului Rîșcani nu a accesat credite sau alte instrumente de împrumut în scopul realizării obiectivelor strategice. Pe lângă aceasta, criza Covid-19 deja își lasă amprenta inclusiv asupra executării veniturilor și a cheltuielilor prognozate.

6. BUGETUL ORAȘULUI RÎȘCANI PENTRU ANUL 2021

Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului orașului Rîșcani

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Venituri, mii lei (nominal)	18.585	19.162	22.617	24.645	30.268
Cheltuieli, mii lei (nominal)	19.951	17.364	23.490	24.957	31.307
Rata de creștere a veniturilor (nominal)	16,2%	3,1%	18,0%	9,0%	22,8%
Rata de creștere a cheltuielilor (nominal)	21,4%	-13,0%	34,7%	6,7%	25,4%
Venituri proprii (% în total venituri bugetare)	44,2%	38,4%	42,9%	32,4%	42,0%
Indicele prețurilor de consum	102,4	107,3	100,9	107,5	104,3
Indicele deflator	100,0	107,3	108,2	115,7	120,0
Rata de creștere a veniturilor (real)	14%	-4%	17%	1%	19%
Rata de creștere a cheltuielilor (real)	19%	-20%	34%	-1%	21%
Numărul populației, mii locuitori	10,8	10,8	10,8	10,6	10,6
Venituri pe cap de locuitor, lei	1.721	1.774	2.094	2.325	2.855
Cheltuieli pe cap de locuitor, lei	1.847	1.608	2.175	2.354	2.953

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Rîșcani și datele Biroului Național de Statistică