Cofinanțat de Uniunea Europeană

Expert-Grup Centru Analitic Independent

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

EESC Eastern Europe Studies Centre

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

bugetul meu .md

Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Sîngerei

Autor: Vadim Gumene

Octombrie, 2020

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer

CUPRINS

Cuprins **2**

1. Notă introductivă **3**

2. Bugetul orașului Sîngerei pentru anul 2020 ..... **4**

3. Evoluția veniturilor bugetului orașului Sîngerei **5**

3.1. Veniturile proprii 5

3.2. Transferurile de la bugetul de stat 6

4. Evoluția cheltuielilor orașului Sîngerei **7**

4.1. Cheltuielile bugetare conform clasificației economice 7

4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificației funcționale 8

5. Corelația cu strategia locală **9**

6. Bugetul orașului Sîngerei pentru anul 2021 ..... **10**

Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului orașului Sîngerei 11

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer

1. NOTĂ INTRODUCTIVĂ

Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Sîngerei a fost realizată în cadrul proiectului *„Informează, abilitează şi acţionează! Societatea civilă pentru o mai bună guvernanţă bugetară în Moldova”.* Scopul documentului este de a oferi o imagine de ansamblu asupra finanțelor publice locale din orașul Sîngerei 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 unitățile 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 clasificații 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 clasificații permite, de exemplu, să aflăm cât primăria alocă pentru investiții și cât pentru activitatea curentă.

2. BUGETUL ORAȘULUI SÎNGEREI PENTRU ANUL 2020

Pentru anul 2020, bugetul orașului Sîngerei a fost aprobat prin decizia consiliul orășenesc nr.1/2 din 28 februarie 2020. 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 Sîngerei cu 545 mii lei[1], 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 31 mil. lei, respectiv 32 mil. lei, soldul bugetar fiind prognozat a fi de -958 mii lei.

Pe partea de venituri, cea mai importantă sursă o constituie transferurile de la bugetul de stat care sunt prognozate în cuantum de 19,1 mil. lei sau circa 61,7% din total venituri. De cealaltă parte, veniturile proprii din taxe și impozite sunt prognozate în cuantum de 10,8 mil. lei sau 34,8% 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 1,1 mil. lei sau 3,6% din total.

Pe partea de cheltuieli, cele mai mari sunt cheltuielile curente de personal și cele non-personal care însumează circa 14,9 mil. lei sau 74,3% din total, în timp ce pentru investițiile capitale sunt prevăzute aproximativ 8,2 mil. lei sau 25,7%. Totodată, cele mai mari alocări sunt prevăzute pentru domeniul învățământului, și anume finanțarea activității celor 4 grădinițe din localitate pentru care urmează a fi alocate 15,7 mil. lei sau 49% din totalul cheltuielilor. De asemenea, pentru finanțarea activității consiliului local și a primăriei urmează a fi alocate 4,3 mil. lei sau 13% din total.

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

Denumirea		Buget aprobat, mii lei	Buget rectificat, mii lei	Ponderea în total, %
I.	**VENITURI, total**	**29.550,0**	**31.025,0**	**100%**
-	Resurse proprii	12.243,0	11.893,0	38,3%
-	Transferuri de la bugetul de stat	17.307,0	19.132,0	61,7%
II.	**CHELTUIELI, total**	**29.550,0**	**31.983,0**	**100%**
-	Curente de personal	14.960,0	14.960,0	46,8%
-	Curente non personal	8.589,0	8.797,0	27,5%
-	Investiții capitale	6.001,0	8.226,0	25,7%
III.	**SOLD BUGETAR**	**-**	**(958,0)**	**-**

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

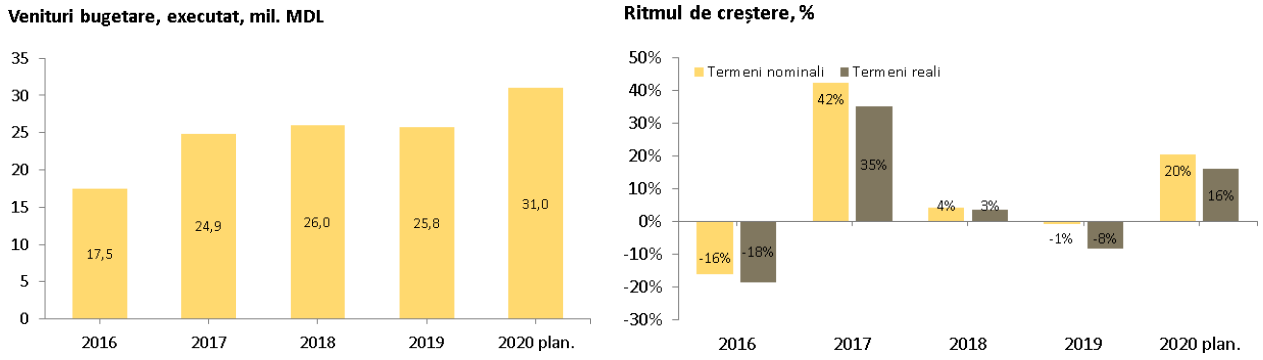
[1] Legea 188/2020 ,,privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172/2019", https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121285&lang=ro

Până la sfârșitul lunii septembrie 2020 (9 luni), partea de venituri era executată la un nivel de 75,9% din volumul precizat, sau încasări de 23,6 mil. lei, în timp ce partea de cheltuieli la un nivel de 67,4% sau circa 21,6 mil. lei.

3. EVOLUȚIA VENITURILOR BUGETULUI ORAȘULUI SÎNGEREI

Veniturile totale ale orașului Sîngerei au avansat practic constant în perioada ultimilor 5 ani, cu un ritm mediu de creștere de 10% în termeni nominali ajungând până la nivelul de circ 31 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 29,6 mil. lei, ulterior acestea fiind ajustate până la nivelul de 31 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 20% 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 Sîngerei

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-teritoriale[2] (față de 20% anterior). Această modificare permite orașului Sîngerei să prognozeze pentru anul 2020 venituri din taxe și impozite de 10,8 mil. lei, față de doar 6,5 mil. lei în anul 2019. De

[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#

cealaltă parte, veniturile din taxele locale sunt prognozate în același cuantum 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

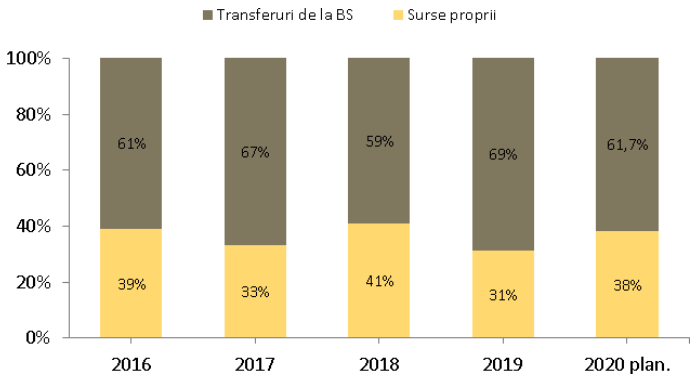
	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Impozite și taxe	**5.591**	**6.259**	**6.439**	**6.471**	**10.788**
- Impozit pe venit	2.146	2.504	2.531	2.698	6.770
- Impozite pe proprietate	1.130	1.466	1.519	1.492	1.453
- Impozite și taxe pe mărfuri și servicii	2.315	2.289	2.389	2.281	2.566
Alte venituri	**1.239**	**1.999**	**4.181**	**1.584**	**1.105**
- Venituri din proprietate	229	314	225	23	217
- Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor	972	1.202	1.226	1.224	871
- Alte	38	483	2.730	337	17
Transferuri de la BS	**10.636**	**16.625**	**15.347**	**17.717**	**19.132**
- Cu destinație generală	961	1.061	1.251	2.474	2.404
- Cu destinație specială	9.675	15.564	14.096	15.243	16.728
TOTAL	**17.466**	**24.883**	**25.967**	**25.772**	**31.025**

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

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 69% în anul 2019). Această tendință continuă și în anul 2020, an în care transferurile de la bugetul de stat sunt prevăzute în cuantum de circa 62% din total venituri, sau în valoare de 19,1 mil. lei. Cea mai mare sumă (circa 72% din total transferuri) revine transferurilor cu destinație specială pentru învățământul preșcolar și anume finanțarea activității celor 4 grădinițe din localitate, urmate de transferurile cu destinație generală (13%) și cele cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (8%).

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



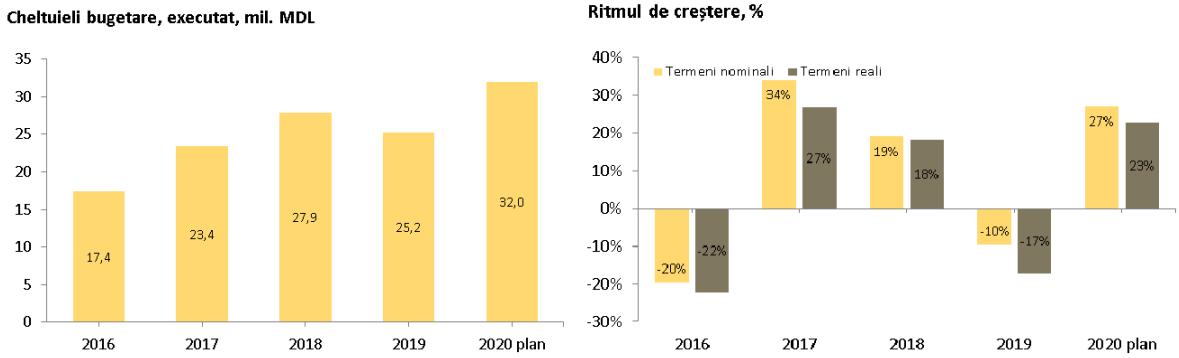
Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Sîngerei

Pentru primele 9 luni ale anului curent partea de venituri a fost executată la un nivel de 75,9% din volumul precizat, sau un volum de 23,6 mil. lei. Totodată, încasările din venituri proprii erau executate în volum de 72% în timp ce transferurile de la bugetul de stat de 78%. 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 SÎNGEREI

Creșterea veniturilor bugetare din ultimii ani au permis și realizarea unor cheltuieli publice din ce în ce mai mari. Cheltuielile bugetare totale ale orașului Sîngerei au crescut în medie cu 10% începând cu anul 2016. O creștere însemnată se înregistrează și în anul 2020 pentru care sunt prognozate un volum de cheltuieli cu circa 32 mil. lei, sau 27% mai mult decât în anul 2019. La o populație de aproximativ 12,8 mii de locuitori, volumul de cheltuieli pe cap de locuitor este de asemenea în creștere, de la 1351 lei în 2016, la circa 2499 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 Sîngerei

4.1. Cheltuielile bugetare conform clasificației economice

Structura cheltuielilor bugetare distribuite conform clasificației 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 8,4 mil. lei pe an la circa 15 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, alteori reieșind din obligațiile legale (ex. în anul 2019 odată cu implementarea Legii 270/2018 privind sistemul unic de salarizare[3]).

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) se mențin la un nivel constant, de circa 4-5 mil. lei. anual, la fel și stocurile de materiale circulante (combustibili, materiale de uz gospodăresc, produse alimentare pentru grădinițe, etc.) care înregistrează o valoare mai mult sau mai puțin constantă, iar pentru anul curent fiind alocați în acest sens 3,6 mil. lei. De asemenea, consolidarea veniturilor au permis și alocarea mai multor resurse pentru lucrări de reparații capitale (sau altfel spus investiții) care au crescut de la 1,9 mil. lei în 2016 la circa 8,2 mil. lei prevăzuți pentru anul curent.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Cheltuieli de personal	8.429	9.040	10.076	12.935	14.960
- Bunuri si servicii	4.521	5.057	4.505	4.369	5.192
- Prestații sociale	41	74	57	303	223
- Alte cheltuieli	72	72	467	287	134
- Mijloace fixe	1.886	7.067	8.387	4.692	8.226
- Stocuri de materiale circulante	2.739	3.244	3.669	3.531	3.628
- Subsidii	155	381	25	107	120
TOTAL	**17.428**	**23.410**	**27.874**	**25.163**	**31.983**

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

4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificației funcționale

Structura cheltuielilor bugetare conform clasificației funcționale (scopului) a cunoscut schimbări importante între 2016 și 2020, cu accent pe creșterea ponderii cheltuielilor destinate învățământului și a celor direcționate către gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale. Astfel, cheltuielile direcționate pentru finanțarea activității celor 4 grădinițe din localitate (educație timpurie) au crescut constant în ultimii 5 ani ajungând până la nivelul de 15,7 mil. lei sau o pondere de 49% 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 6,7 mil. lei sau 21% din totalul cheltuielilor.

O creștere semnificativă o înregistrează cheltuielile alocate pentru serviciile cu destinație generală și anume finanțarea activității consiliului local și a primăriei. Acestea au crescut cu circa 1,7 mil. lei în ultimii 5 ani până la nivelul de 4,3 mil. lei (13% din totalul cheltuielilor) și

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

se referă în special la retribuirea muncii angajaților din autoritățile publice locale. În cele din urmă au crescut și cheltuielile direcționate către servicii în domeniul economiei, în special pe dimensiunea de transport din localitate, până la aproximativ 2,7 mil. lei (4% din total). Pentru dimensiunea cultură, tineret și sport au fost alocate aproximativ 1,8 mil. lei, banii fiind direcționați către întreținerea muzeului, bibliotecilor și a stadionului orășenesc.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Servicii de stat cu destinație generală	2.573	2.547	2.959	2.998	4.283
- Servicii în domeniul economiei	(314)	403	2.273	508	2.646
- Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	3.260	5.784	7.753	5.273	6.655
- Cultură sport tineret culte și odihnă	1.664	1.563	1.478	1.602	1.745
- Învățământ	9.587	12.400	12.677	13.903	15.724
- Protecție socială	658	713	734	879	1.130
- Ordine publică (pompieri)	-	-	-	-	-
- Protecția mediului	-	-	-	-	-
TOTAL	**17.428**	**23.410**	**27.874**	**25.163**	**31.983**

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

Pentru primele 9 luni ale anului curent partea de cheltuieli a fost executată la un nivel de 67,4% din volumul precizat, sau un volum de 21,6 mil. lei. Totodată, cheltuielile curente de personal au fost executate în proporție de 70,6%, în timp ce cele curente non-personal și cele capitale erau executate în volum de doar 66%, respectiv 63%. 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 Sîngerei are o Strategie locală de dezvoltare socio-economică pentru anul 2014 – 2020 și un plan de acțiuni aferent. Viziunea este bazată pe un oraș modern cu infrastructură dezvoltată, care asigură confort oamenilor, cu economie și cultură dezvoltată, cu locuitori care participă la dezvoltarea orașului. Totodată, documentul își propune atingerea a 4 obiective ce țin de:

- Mediu curat
- Infrastructură edilitară dezvoltată
- Economie dinamică propice investițiilor
- Servicii educative și sociale calitative, diversificate

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 țintesc 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 Sîngerei 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 SÎNGEREI PENTRU ANUL 2021

Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului orașului Sîngerei

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Venituri, mii lei (nominal)	17.466	24.883	25.967	25.772	31.025
Cheltuieli, mii lei (nominal)	17.428	23.410	27.874	25.163	31.983
Rata de creștere a veniturilor (nominal)	-16,1%	42,5%	4,4%	-0,8%	20,4%
Rata de creștere a cheltuielilor (nominal)	-19,8%	34,3%	19,1%	-9,7%	27,1%
Venituri proprii (% în total venituri bugetare)	39,1%	33,2%	40,9%	31,3%	38,3%
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)	-18%	35%	3%	-8%	16%
Rata de creștere a cheltuielilor (real)	-22%	27%	18%	-17%	23%
Numărul populației, mii locuitori	12,9	12,9	12,8	12,8	12,8
Venituri pe cap de locuitor, lei	1.354	1.929	2.029	2.013	2.424
Cheltuieli pe cap de locuitor, lei	1.351	1.815	2.178	1.966	2.499

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

Proiectul este cofinanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer