



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



Institutul pentru
Politici și Reforme
Europene



Analiza independentă a bugetului primăriei comunei Boșcana

Autor: Vadim Gumene
Dumitru Pinteia

Noiembrie, 2020

CUPRINS

Cuprins	2
1. Notă introductivă	3
2. Bugetul comunei Boșcana pentru anul 2020.....	5
3. Evoluția veniturilor bugetului comunei Boșcana	6
3.1. Veniturile proprii.....	6
3.2. Transferurile de la bugetul de stat.....	7
4. Evoluția cheltuielilor comunei Boșcana	8
4.1. Cheltuielile bugetare conform clasificăției economice	9
4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificăției funcționale.....	10
5. Corelația cu strategia locală	11
6. Bugetul comunei Boșcana pentru anul 2021.....	12
Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului comunei Boșcana	13

1. NOTĂ INTRODUCIVĂ

Analiza independentă a bugetului primăriei comunei Boșcana 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 comuna Boșcana 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 clasificării 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 clasificării permite, de exemplu, să aflăm cât primăria alocă pentru investiții și cât pentru activitatea curentă.

2. BUGETUL COMUNEI BOȘCANA PENTRU ANUL 2020

Pentru anul 2020, bugetul comunei Boșcana a fost aprobat prin decizia consiliului orășenesc nr.3/8 din 18 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 Boșcana cu 39,6 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 7,2 mil. lei, respectiv 7,6 mil. lei, soldul bugetar fiind prognozat a fi de -435 mii lei.

Pe partea de venituri, cea mai importantă sursă o constituie transferurile de la bugetul de stat care sunt prognozate în cuantum de 5,9 mil. lei sau circa 82,1% din total venituri. De cealaltă parte, veniturile proprii din taxe și impozite sunt prognozate în cuantum de 1,0 mil. lei sau 13,6% 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 0,3 mil. lei sau 4,3% din total.

Pe partea de cheltuieli, cele mai mari sunt cheltuielile curente de personal și cele non-personal care însumează circa 6,3 mil. lei sau 82,1% din total, în timp ce pentru investițiile capitale sunt prevăzute aproximativ 1,4 mil. lei sau 17,9%. Totodată, cele mai mari alocări sunt prevăzute pentru domeniul învățământului, și anume finanțarea activității celor 2 grădinițe din comună pentru care urmează a fi alocate 4,0 mil. lei sau 53% din totalul cheltuielilor. De asemenea, pentru finanțarea activității consiliului local și a primăriei urmează a fi alocate 1,2 mil. lei sau 16% din total.

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

Denumirea	Buget aprobat, mii lei	Buget rectificat, mii lei	Ponderea în total, %
I. VENITURI, total	6.713,0	7.171,0	100%
- Resurse proprii	1.277,0	1.281,0	17,9%
- Transferuri de la bugetul de stat	5.436,0	5.890,0	82,1%
II. CHELTUIELI, total	6.713,0	7.606,0	100%
- Curente de personal	4.431,0	4.435,0	58,3%
- Curente non personal	1.951,0	1.813,0	23,8%
- Investiții capitale	331,0	1.358,0	17,9%

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

III. SOLD BUGETAR - (435,0) -

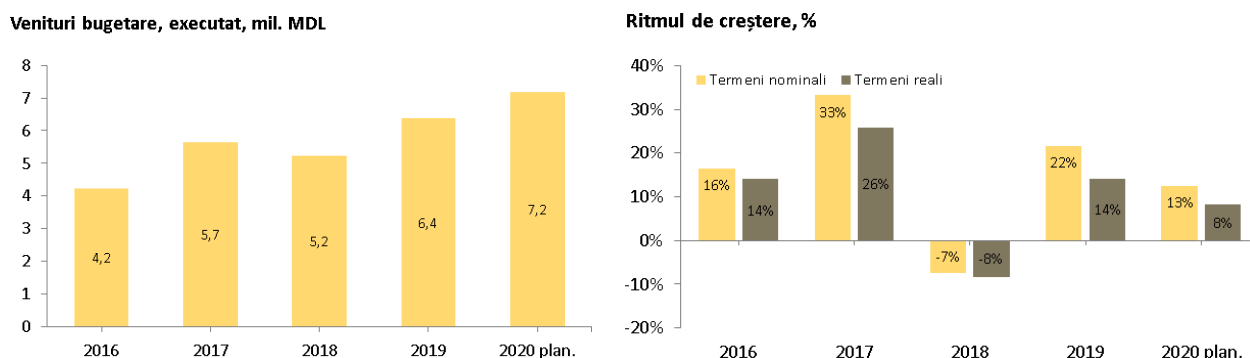
Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul comunei Boșcana

Până la sfârșitul lunii septembrie 2020 (9 luni), partea de venituri era executată la un nivel de 65,4% din volumul precizat, sau încasări de 4,7 mil. lei, în timp ce partea de cheltuieli la un nivel de 59,0% sau circa 4,5 mil. lei.

3. EVOLUȚIA VENITURILOR BUGETULUI COMUNEI BOȘCANA

Veniturile totale ale comunei Boșcana au avansat practic constant în perioada ultimilor 5 ani, cu un ritm mediu de creștere de 15,3% în termeni nominali ajungând până la nivelul de circa 7 mil. lei în anul 2019 (figura 1). Un ritm de creștere mare se înregistrează și în anul 2020 pentru care inițial au fost prognozate venituri de 6,7 mil. lei, ulterior acestea fiind ajustate până la nivelul de 7,2 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 13% 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 răsrâng 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 comunei Boșcana

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 satelor (comunelor) se realizează în cuantum de 100%

din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale² (față de 75% anterior). Această modificare permite comunei Boșcana să prognozeze pentru anul 2020 venituri din taxe și impozite de 1,0 mil. lei, față de 0,8 mil. lei în anul 2019. De cealaltă parte, veniturile din taxele locale sunt prognozate în același cuantum ca și în anul 2019.

Tabelul 2. Evoluția grupelor de venituri bugetare, mii lei

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Impozite și taxe	761	662	905	790	973
- Impozit pe venit	358	196	448	336	476
- Impozite pe proprietate	289	333	345	341	350
- Impozite și taxe pe mărfuri și servicii	114	133	112	113	147
Alte venituri	160	187	192	304	309
- Venituri din proprietate	17	52	29	28	28
- Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor	135	127	157	176	273
- Alte	8	8	6	100	9
Transferuri de la BS	3.327	4.807	4.140	5.278	5.890
- Cu destinație generală	672	756	837	1.226	1.305
- Cu destinație specială	2.655	4.051	3.303	4.052	4.585
TOTAL	4.248	5.656	5.237	6.372	7.171

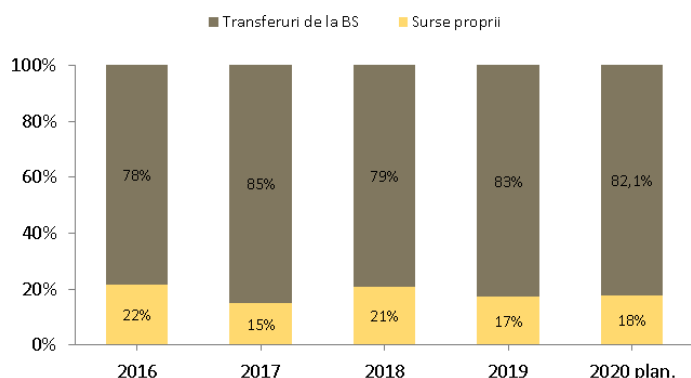
Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul comunei Boșcana

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 85% în anul 2017). Această tendință continuă și în anul 2020, an în care transferurile de la bugetul de stat sunt prevăzute în cuantum de circa 82% din total venituri, sau în valoare de 5,9 mil. lei. Cea mai mare sumă (circa 66% din total transferuri) revine transferurilor cu destinație specială pentru învățământul preșcolar și anume finanțarea activității celor 2 grădinițe din localitate, urmate de transferurile cu destinație generală (22%) și cele cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (7%).

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

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#



Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul comunei Boșcana

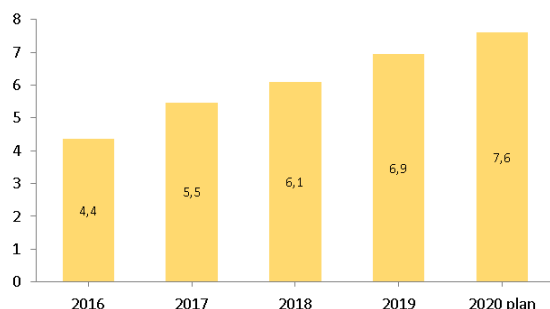
Pentru primele 9 luni ale anului curent partea de venituri a fost executată la un nivel de 65,4% din volumul precizat, sau un volum de 4,7 mil. lei. Totodată, încasările din venituri proprii erau executate în volum de 67% în timp ce transferurile de la bugetul de stat de 65%. Totuși, în contextul pandemiei 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 COMUNEI BOȘCANA

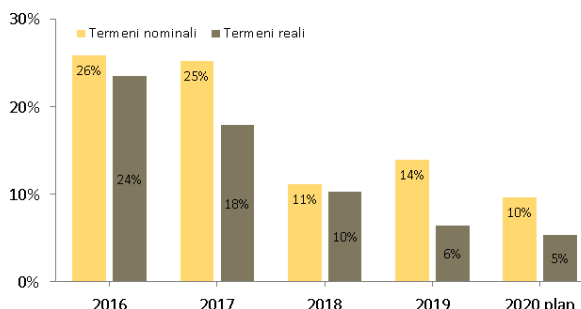
Creșterea veniturilor bugetare din ultimii ani au permis și realizarea unor cheltuieli publice din ce în ce mai mari. Cheltuielile bugetare totale ale comunei Boșcana au crescut în medie cu 17,2% începând cu anul 2016. O creștere însemnată se înregistrează și în anul 2020 pentru care sunt prognozate un volum de cheltuieli cu circa 7,6 mil. lei, sau cu 10% mai mult decât în anul 2019. La o populație de aproximativ 3,5 mii de locuitori, volumul de cheltuieli pe cap de locuitor este de asemenea în creștere, de la 1248 lei în 2016, la circa 2173 lei prognozată 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

Cheltuieli bugetare, executat, mil. MDL



Ritmul de creștere, %



Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul comunei Boșcana

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 comunei) 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 2,4 mil. lei pe an la circa 4,4 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, alteori 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) se mențin la un nivel constant, de circa 0,5-0,6 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 1,0 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 0,7 mil. lei în 2016 la circa 1,9 mil. lei în 2018, iar pentru anul curent fiind prevăzuți circa 1,4 mil. lei.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Cheltuieli de personal	2.406	2.281	2.605	3.507	4.435

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

- Bunuri si servicii	572	497	535	547	599
- Prestații sociale	9	22	114	164	90
- Alte cheltuieli	12	91	49	54	90
- Mijloace fixe	745	1.752	1.871	1.763	1.356
- Stocuri de materiale circulante	637	866	914	993	1.060
- Subsidii	-	-	-	-	-
TOTAL	4.369	5.473	6.087	6.938	7.606

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul comunei Boșcana

4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificăției funcționale

Structura cheltuielilor bugetare conform clasificăției 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 2 grădinițe din localitate (educație timpurie) au crescut constant în ultimii 5 ani ajungând până la nivelul de 4,0 mil. lei sau o pondere de 53% 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 au cunoscut o dinamică pozitivă în ultimii ani ajungând până la valoarea de 1,1 mil. lei sau 14% din totalul cheltuielilor.

O creștere mai moderată o înregistrează cheltuielile alocate pentru serviciile cu destinație generală și anume finanțarea activității consiliului local și a primăriei. Acestea au crescut cu circa 0,3 mil. lei în ultimii 5 ani până la nivelul de 1,2 mil. lei (16% din totalul cheltuielilor) și se referă în special la retribuirea muncii angajaților din autoritățile publice locale. Pentru dimensiunea cultură, tineret și sport au fost alocate aproximativ 0,8 mil. lei (11% din total cheltuieli), banii fiind direcționați către întreținerea bibliotecii și casei de cultură. În același timp, cheltuielile direcționate către servicii în domeniul economiei practic au stagnat, iar pentru anul curent fiind alocați aproximativ 0,4 mil. lei (5% din total).

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Servicii de stat cu destinație generală	890	828	1.019	972	1.205
- Servicii în domeniul economiei	(13)	378	439	402	403
- Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	286	1.089	363	1.477	1.102
- Cultură sport tineret culte și odihnă	450	523	1.201	661	841
- Învățământ	2.756	2.654	3.043	3.403	4.015
- Protecție socială	-	6	21	23	33
- Ordine publică (pompieri)	-	-	-	-	-
- Protecția mediului	-	-	-	-	-

TOTAL	4.369	5.473	6.087	6.938	7.606
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul comunei Boșcana

Pentru primele 9 luni ale anului curent partea de cheltuieli a fost executată la un nivel de 59,0% din volumul precizat, sau un volum de 4,5 mil. lei. Totodată, cheltuielile curente de personal au fost executate în proporție de 63,6%, în timp ce cele curente non-personal și cele capitale erau executate în volum de doar 39,6%, respectiv 70%. 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

Comuna Boșcana are un Program Strategic de dezvoltarea comunei Boșcana pe anii 2017-2021. Viziunea este bazată pe un oraș agroindustrial și ecologic, cu infrastructura bine dezvoltată, și centrul cultural-turistic cu zone de agrement bine menajată, cu locuitorii promotori ai tradițiilor naționale și locale, ce vor fi în simbioza cu noile tehnologii informaționale.

Totodată, documentul își propune atingerea a 7 obiective ce țin de:

1. Ridicarea standardelor de viață a locuitorilor comunei
2. Sprijinirea dezvoltării economice prin promovarea parteneriatului public-privat și crearea de oportunități și facilități atractive pentru potențialii investitori autohtoni și străini
3. Promovarea unei agriculturi performante și revigorarea spațiului rural
4. Dezvoltarea și diversificarea serviciilor publice oferite cetățenilor
5. Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii fizice și a celorlalte utilități publice
6. Protecție mediului înconjurător, dezvoltarea și reabilitarea infrastructurii de mediu
7. Valorificarea potențialului turistic local

Unele 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 comunei Boșcana 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 COMUNEI BOȘCANA PENTRU ANUL 2021

Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului comunei Boșcana

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Venituri, mii lei (nominal)	4.248	5.656	5.237	6.372	7.171
Cheltuieli, mii lei (nominal)	4.369	5.473	6.087	6.938	7.606
Rata de creștere a veniturilor (nominal)	16,4%	33,2%	-7,4%	21,7%	12,6%
Rata de creștere a cheltuielilor (nominal)	25,9%	25,3%	11,2%	14,0%	9,6%
Venituri proprii (% în total venituri bugetare)	21,7%	15,0%	20,9%	17,2%	17,9%
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%	26%	-8%	14%	8%
Rata de creștere a cheltuielilor (real)	24%	18%	10%	6%	5%
Numărul populației, mii locuitori	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Venituri pe cap de locuitor, lei	1.214	1.616	1.496	1.821	2.049
Cheltuieli pe cap de locuitor, lei	1.248	1.564	1.739	1.982	2.173

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