



Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Criuleni

Autor: Dumitru Pîntea

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

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

1. NOTĂ INTRODUCIVĂ

Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Criuleni 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 Criuleni 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 clasificări permite, de exemplu, să aflăm cât primăria alocă pentru investiții și cât pentru activitatea curentă.

2. BUGETUL ORAȘULUI CRIULENI PENTRU ANUL 2020

Pentru anul 2020, bugetul orașului Criuleni a fost aprobat prin decizia consiliului orășenesc nr.3/2 din 17 decembrie 2019¹. Suplimentar, în luna pe parcursul anului 2020 bugetul localității a fost ajustat în concordanță cu rectificările la legea bugetului de stat² precum și alte modificări pe plan local. Drept rezultat, volumul veniturilor și cel al cheltuielilor au fost majorate (precizate) până la valoarea de 21,9 respectiv 23,0 mil. lei, soldul bugetar fiind prognozat a fi de -1,2 mil. lei.

Pe partea de venituri, cea mai importantă sursă o constituie transferurile de la bugetul de stat care sunt prognozate în cuantum de 12,7 mil. lei sau circa 58,2% din total venituri. De cealaltă parte, veniturile proprii din taxe și impozite sunt prognozate în cuantum de 7,8 mil. lei sau 35,8% 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 6,0% din total.

Pe partea de cheltuieli, cele mai mari sunt cheltuielile curente de personal și cele non-personal care însumează circa 18,6 mil. lei sau 81,0% din total, în timp ce pentru investițiile capitale sunt prevăzute aproximativ 4.4 mil. lei sau puțin peste 19%. Totodată, cele mai mari alocări sunt prevăzute pentru domeniul învățământului, și anume finanțarea activității celor 2 grădinițe din localitate și a școlii de arte pentru care urmează a fi alocate 11,3 mil. lei sau 49% din totalul cheltuielilor. De asemenea, pentru finanțarea activității consiliului local și a primăriei urmează a fi alocate 2,8 mil. lei sau 12% din total.

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

Denumirea	Buget aprobat, mii lei	Buget rectificat, mii lei	Ponderea în total, %
I. VENITURI, total	20 736,7	21 852,9	100%
- Resurse proprii	9 099,5	9 109,5	41,7%
- Transferuri de la bugetul de stat	11 637,2	12 743,4	58,3%
II. CHELTUIELI, total	20 736,7	23 030,6	100%
- Curente de personal	10 583,2	10 815,4	47,0%
- Curente non personal	6 596,1	7 838,1	34,0%
- Investiții capitale	3 557,4	4 377,1	19,0%
III. SOLD BUGETAR	-	(1 177,7)	-5,4%

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

¹ Decizia consiliului orășenesc Criuleni nr. nr.3/2 din 17 decembrie 2019, <https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la- aprobarea-bugetului-local-criuleni-pentru-anul-2020-398581.html>

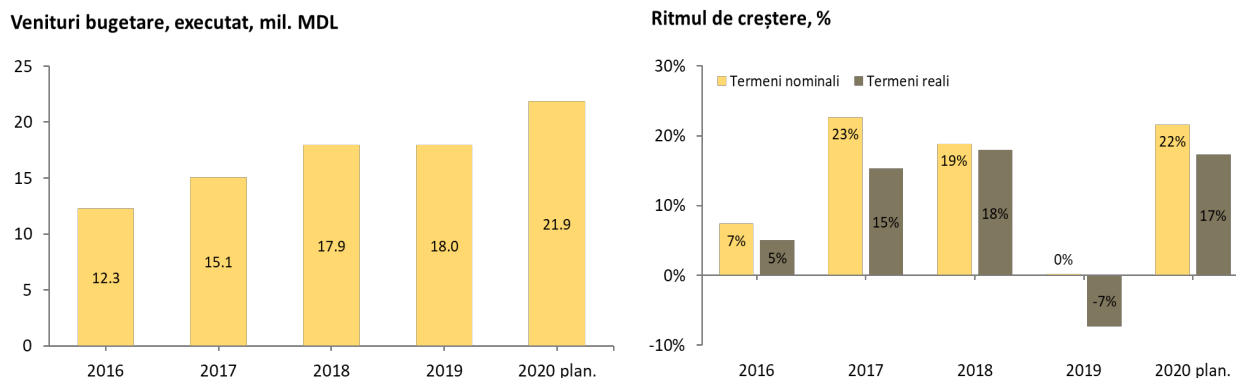
² Legea 188/2020 ,privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172/2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121285&lang=ro

Până la sfârșitul lunii iulie 2020 (7 luni), partea de venituri era executată la un nivel de 58,4% din volumul precizat, sau încasări de 12,7 mil. lei, în timp ce partea de cheltuieli la un nivel de doar 41,6% sau circa 9,6 mil. lei.

3. EVOLUȚIA VENITURILOR BUGETULUI ORAȘULUI CRIULENI

Veniturile totale ale orașului Criuleni au avansat constant în perioada ultimilor 5 ani, cu un ritm mediu de creștere de 14% în termeni nominali ajungând până la nivelul de circa 18 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 20,7 mil. lei, ulterior acestea fiind ajustate până la nivelul de 21,9 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 22% 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 Criuleni

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-teritoriale³ (față de 20% anterior). Această modificare permite orașului Criuleni să prognozeze pentru anul 2020

³ 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#

venituri din taxe și impozite de 7,8 mil. lei, față de doar 4,6 mil. lei în anul 2019. În același timp, veniturile din impozitele pe proprietate, cum ar fi impozitul pe bunurile imobiliare, au rămas la același nivel, de circa 700 mii lei. În cele din urmă, veniturile din taxele locale sunt prognozate aproximativ în același quantum ca și în anul 2019, de circa 1 mil. lei, în timp ce la categoria alte venituri sunt prevăzute 1,3 mil. lei.

Tabelul 2. Evoluția grupelor de venituri bugetare, mii lei

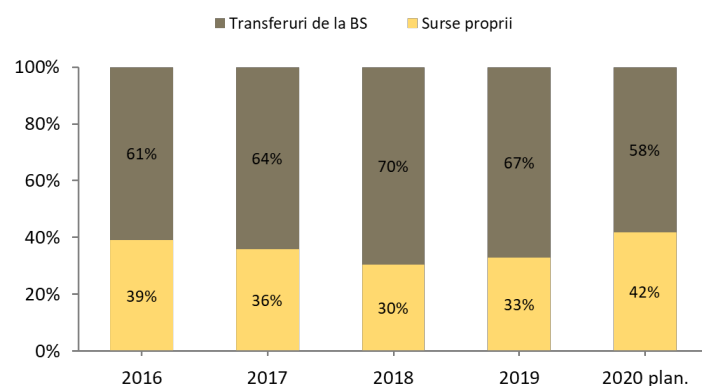
	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Impozite și taxe	3 800	4 145	4 244	4 643	7 808
- Impozit pe venit	2 210	2 307	2 499	2 765	6 056
- Impozite pe proprietate	549	754	701	759	707
- Impozite și taxe pe mărfuri și servicii	1 041	1 084	1 044	1 119	1 044
Alte venituri	1 022	1 269	1 223	1 259	1 302
- Venituri din proprietate	46	23	63	13	465
- Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor	938	1 175	1 083	1 241	835
- Alte	38	71	77	5	2
Transferuri de la BS	7 486	9 677	12 466	12 068	12 743
- Cu destinație generală	585	641	752	1 396	1 114
- Cu destinație specială	6 901	9 037	11 714	10 672	11 629
TOTAL	12 308	15 091	17 933	17 970	21 853

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

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 70% în anul 2018). 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 12,7 mil. lei. Cea mai mare sumă (circa 79% din total transferuri) revine transferurilor cu destinație specială pentru învățământul preșcolar și anume finanțarea activității celor 2 grădinițe din localitate și a școlii de arte, urmate de transferurile cu destinație generală (14%) și cele cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (8%).

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



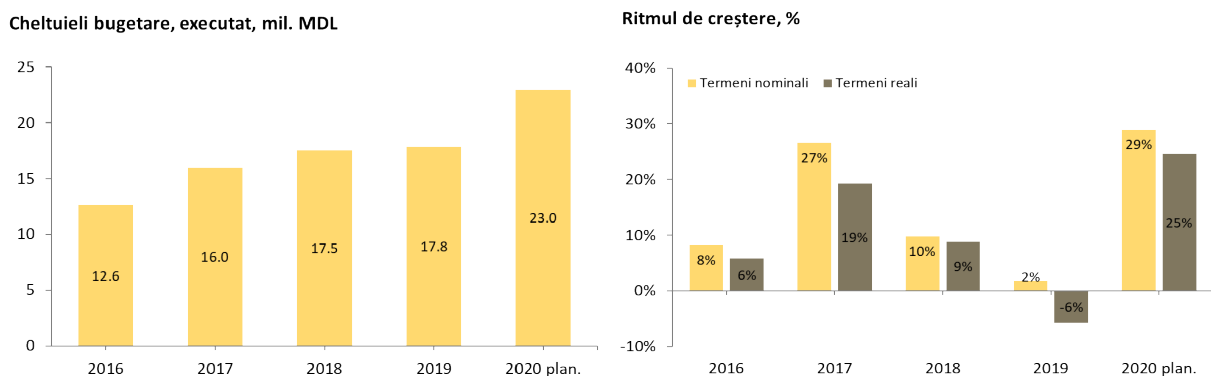
Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Criuleni

Pentru primele 7 luni ale anului curent partea de venituri a fost executată la un nivel de 58,4% din volumul precizat, sau un volum de 12,7 mil. lei. Totodată, încasările din venituri proprii erau executate în volum de 64% în timp ce transferurile de la bugetul de stat de 54%, ceea ce e relativ puțin. Dacă această tendință va continua, veniturile executate la sfârșit de an ar putea fi sub limita prognozată. Aceasta ar necesita și reducerea volumului de cheltuieli pentru a menține bugetul în echilibrul propus.

4. EVOLUȚIA CHELTUIELILOR BUGETULUI ORAȘULUI CRIULENI

Creșterea veniturilor bugetare din ultimii ani au permis și realizarea unor cheltuieli publice din ce în ce mai mari. Cheltuielile bugetare totale ale orașului Criuleni au crescut în medie cu 11% începând cu anul 2016. O creștere mai însemnată se înregistrează în anul 2020 pentru care sunt prognozate un volum de cheltuieli cu circa 5,2 mil. lei, sau 29% mai mult decât în anul 2019. La o populație de circa 7 mii de locuitori, volumul de cheltuieli pe cap de locuitor este de asemenea în creștere, de la 1752 lei în 2016, la circa 3199 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 Criuleni

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 orașenesc) 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 6,7 mil. lei pe an la circa 10,8 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 salarizare⁴).

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) cresc până la nivelul de 5,5 mil. lei. anual, în timp ce stocurilor de materiale circulante (combustibili, materiale de uz gospodăresc, produse alimentare pentru grădinițe, etc.) se mențin în jurul valorii de 2 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 1,5 mil. lei în 2016 până la aproximativ 4,4 mil. lei prevăzuți pentru anul curent, sau o pondere de 19% din totalul cheltuielilor.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Cheltuieli de personal	6 720	7 148	7 729	9 113	10 815
- Bunuri și servicii	2 860	3 808	3 967	3 984	5 020
- Prestații sociale	46	115	88	451	124
- Alte cheltuieli	176	50	66	212	399
- Mijloace fixe	1 500	3 363	3 925	2 367	4 377
- Stocuri de materiale circulante	1 430	1 576	1 822	1 980	2 295
TOTAL	12 616	15 968	17 525	17 834	23 031

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

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 direcționate către gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale. Sumele alocate pentru îmbunătățirea serviciilor de alimentare cu apă și canalizare, salubritate și alte lucrări comunale aproape s-au triplat în ultimii ani ajungând până la valoarea de 3 mil. lei sau 13% din totalul cheltuielilor. În același timp, cheltuielile direcționate pentru finanțarea activității celor 2 grădinițe din localitate (educație timpurie) și a școlii de arte ocupă cea mai mare pondere din totalul cheltuielilor (49%). Acestea au crescut constant în ultimii 5 ani, din bugetul local în anul 2020 urmând a fi alocați 11,4 mil. lei. mii lei, cheltuieli în care intră alimentația, cheltuielile de personal, reparații și alte cheltuieli privind activitatea curentă a grădinițelor.

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 2 mil. lei în ultimii 5 ani până la nivelul de 2,4 mil. lei (10% din totalul cheltuielilor) și se

⁴ Legea Nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118276&lang=ro

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 și reparație a unor străzi din localitate, până la aproximativ 4 mil. lei (17% din total). Pentru dimensiunea cultură, tineret și sport au fost alocate aproximativ aceeași sumă ca și în anii precedenți, de 1,5 mil. lei, banii fiind direcționați către realizarea diferitor activități culturale, sportive și de tineret.

O situație diferită înregistrează dimensiunea de protecție socială, alocările pentru care au scăzut masiv în anul 2020, de la circa 1 mil. lei în ultimii 5 ani la doar 8 mii lei în anul curent. Totodată, spre deosebire de alte orașe, primăria Criuleni nu alocă care mijloace bănești pentru protecția mediului.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Servicii de stat cu destinație generală	1 191	1 310	1 354	1 488	2 821
- Servicii în domeniul economiei	839	1 353	1 524	1 780	3 800
- Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	1 004	1 122	1 349	1 466	2 950
- Cultură sport tineret culte și odihnă	699	831	99	1 235	1 289
- Învățământ	6 571	7 460	8 083	9 562	11 325
- Protecție socială	892	977	1 030	1 179	8
- Ordine publică	10	19	17	17	828
TOTAL	12 616	15 968	17 525	17 834	23 031

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

Pentru primele 7 luni ale anului curent partea de cheltuieli a fost executată la un nivel de doar 41,6% din volumul precizat, sau un volum de 9,6 mil. lei. Totodată, cheltuielile curente de personal au fost executate în proporție de 58%, în timp ce cele curente non-personal și cele capitale erau executate în volum de doar 24, respectiv 34%. Drept rezultat, 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

În mod normal, cheltuielile realizate în cadrul bugetului local ar trebui ancorate în prevederile unei Strategii locale de dezvoltare. Orașul Criuleni are o Strategie locală de dezvoltare socio-economică care expiră în anul curent⁵, respectiv elaborarea unui nou document strategic este în curs. Referitor la Strategia actuală, viziunea este bazată pe un oraș agroindustrial și ecologic, cu infrastructura bine dezvoltată, și centrul cultural-turistic

⁵ Strategia de dezvoltare durabilă integrată a orașului Criuleni 2015 - 2020, http://www.amac.md/public/files/usaaid/materiale_lgsp/strategic_plans/cohort_2/5_lgsp_criuleni_ro.pdf

cu zone de agrement bine menajată, cu locuitorii promotori ai tradițiilor naționale și locale, ce vor fi în simbioza cu noile tehnologii informaționale.

Documentul își propune atingerea a 5 obiective ce țin de: (i) dezvoltarea economică; (ii) dezvoltarea și extinderea infrastructurii; (iii) dezvoltarea parteneriatului comunitar; (iv) modernizarea și diversificarea serviciilor sociale, medicale culturale și educaționale; (v) consolidarea și îmbunătățirea calității managementului administrativ al APL. Cu toate acestea, 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.

6. BUGETUL ORAȘULUI CRIULENI PENTRU ANUL 2021

Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului orașului Criuleni

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Venituri, mii lei (nominal)	12 307	15 091	17 932	17 970	21 853
Cheltuieli, mii lei (nominal)	12 616	15 968	17 525	17 834	23 031
Rata de creștere a veniturilor (nominal)	7%	23%	19%	0%	21%
Rata de creștere a cheltuielilor (nominal)	8%	27%	10%	2%	29%
Venituri proprii (% în total venituri bugetare)	39,2%	35,9%	30,5%	32,8%	41,8%
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)	5%	15%	18%	-7%	17%
Rata de creștere a cheltuielilor (real)	6%	19%	9%	-6%	25%
Numărul populației, mii locuitori	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Venituri pe cap de locuitor, lei	1 709	2 096	2 491	2 496	3 035
Cheltuieli pe cap de locuitor, lei	1 752	2 218	2 434	2 477	3 199

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