



Analiza independentă a bugetului primăriei orașului Florești

Autor: Dumitru Pîntea

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

1. NOTĂ INTRODUCIVĂ

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

2. BUGETUL ORAȘULUI FLOREȘTI PENTRU ANUL 2020

Pentru anul 2020, bugetul orașului Florești a fost aprobat prin decizia consiliul orășenesc nr.11/05 și 11/06 din 20 decembrie 2019¹. Suplimentar, în luna aprilie 2020 odată cu rectificarea bugetul de stat, au fost majorate transferurile cu destinație generală către primăria Florești cu 796,9 mii lei². 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 32 mil. lei, soldul bugetar fiind zero.

Pe partea de venituri, cea mai importantă sursă o constituie veniturile proprii din taxe și impozite care sunt prognozate în cuantum de 15,7 mil. lei sau circa 48,9% din total venituri. De asemenea, veniturile proprii urmează a fi completate cu alte încasări, în special din comercializarea mărfurilor și serviciilor de către instituțiile bugetare, în cuantum de 1,5 mil. lei sau 4,6% din total. De cealaltă parte, veniturile de pe urma transferurilor de la bugetul de stat sunt prognozate în cuantum de 14,9 mil. lei sau 46,5% din totalul veniturilor bugetare.

Pe partea de cheltuieli, cele mai mari sunt cheltuielile curente de personal și cele non-personal care însumează circa 26 mil. lei sau 81,6% din total, în timp ce pentru investițiile capitale sunt prevăzute aproximativ 5,9 mil. lei sau puțin peste 18%. Totodată, cele mai mari alocări sunt prevăzute pentru domeniul învățământului, și anume finanțarea activității celor 3 grădinițe din localitate pentru care urmează a fi alocate 14,5 mil. lei sau 45,3% din totalul cheltuielilor. De asemenea, pentru finanțarea activității consiliului local și a primăriei urmează a fi alocate 5,2 mil. lei sau 16,1% .

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

Denumirea	Buget aprobat, mii lei	Buget corelat, mii lei	Pondere în total, %
I. VENITURI, total	31 205,6	32 002,5	100%
- Resurse proprii	17 121,0	17 121,0	53,5%
- Transferuri de la bugetul de stat	14 085,6	14 882,5	46,5%
II. CHELTUIELI, total	31 205,6	32 002,5	100%
- Curente de personal	13 119,1	13 119,1	41,0%
- Curente non personal	12 867,8	12 997,8	40,6%
- Investiții capitale	5 218,7	5 885,6	18,4%
III. SOLD BUGETAR	0	0	-

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

¹ Decizia consiliul orășenesc Florești nr.11/06 și 11/06 din 20 decembrie 2019, <http://primariafloresti.md/bugetul-local/>

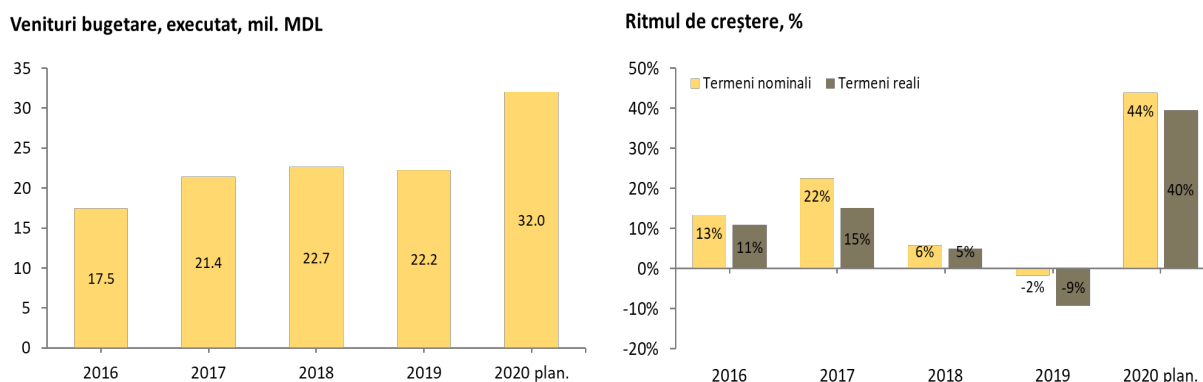
² Legea 188/2020 „privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172/2019”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121285&lang=ro

Până la sfârșitul lunii iulie 2020 (7 luni), partea de venituri era executată la un nivel de 57% din volumul precizat, sau încasări de 18 mil. lei, în timp ce partea de cheltuieli la un nivel de doar 40% sau circa 13,6 mil. lei. Practic careva efecte negative provocate de pandemia Covid-19 încă nu se răsfrâng semnificativ asupra bugetului, însă următoarele luni pot fi critice din acest punct de vedere.

3. EVOLUȚIA VENITURILOR BUGETULUI ORAȘULUI FLOREȘTI

Veniturile totale ale orașului Florești au evoluat ne semnificativ în perioada ultimilor 5 ani fiind mai mereu în apropierea nivelului de 20 - 22 mil. lei și o creștere medie de 10% în termeni nominali (figura 1). Excepție o face însă anul 2020 pentru care inițial au fost prognozate venituri de 31,2 mil. lei, ulterior acestea fiind ajustate până la nivelul de 32 mil. lei după aprobarea unor transferuri mai mari de la bugetul stat. În aceste condiții, pentru anul 2020 se prevede o creștere a veniturilor totale de aproximativ 40% față de anul 2019 urmare prognozei 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 încă nu a fost realizată o rectificare de buget, evoluțiile economice în contextul pandemiei Covid-19 ar putea avea un impact negativ asupra veniturilor și anume executarea mult mai redusă a acestora.

Figura 1. Evoluția veniturilor bugetare în perioada 2016 - 2020



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

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

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#

20% anterior). Această modificare permite orașului Florești să prognozeze pentru anul 2020 venituri din taxe și impozite de 10,2 mil. lei, față de doar 3,8 mil. lei în anul 2019. În același timp, adoptarea unor majorări a taxelor locale⁴, cum ar fi taxa de piață, taxa de parcare sau cele legate de amplasarea publicității urmează să aducă un venit anual mai mare cu circa 230 mii lei, în timp ce impozitele pe proprietate vor aduce aceleași încasări.

Tabelul 2. Evoluția grupelor de venituri bugetare, mii lei

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Impozite și taxe	8 072	8 662	9 229	8 898	15 662
- Impozit pe venit	3 412	3 591	3 724	3 839	10 237
- Impozite pe proprietate	481	705	841	865	851
- Impozite și taxe pe mărfuri și servicii	4 168	4 365	4 306	4 194	4 425
Alte venituri	1 470	1 261	1 595	1 129	1 459
- Venituri din proprietate	122	89	194	151	138
- Venituri din vânzarea mărfurilor și serviciilor	984	1 156	1 399	978	1 464
- Amenzi și sancțiuni	8	6	1	1	5
Transferuri de la BS	7 944	11 495	11 830	12 210	14 883
- Cu destinație generală	808	1 313	1 466	1 975	2 324
- Cu destinație specială	7 136	10 182	10 364	10 225	12 559
TOTAL	17 486	21 418	22 654	22 246	32 003

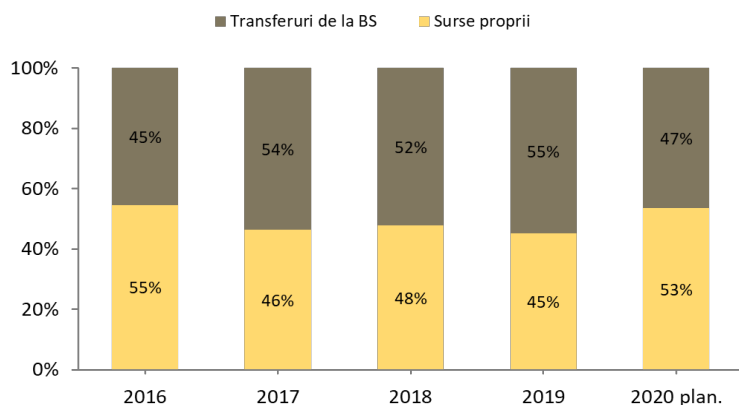
Sursa: Compilația autorilor în baza documentației cu privire la bugetul orașului Florești

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 mai bine de jumătate din veniturile totale, și abia în anul 2020 este prognozată schimbarea acestui trend în baza unui ritm mai accelerat de creștere a veniturilor proprii. Pentru anul curent transferurile de la bugetul de stat sunt prognozate a fi creștere cu 2,6 mil. lei până la nivelul de 14,9 mil. lei. Cea mai mare sumă (circa 73% din total transferuri) revine transferurilor cu destinație specială pentru învățământul preșcolar și anume finanțarea activității celor 3 grădinițe din localitate, urmate de transferurile cu destinație generală (16%) și cele cu destinație specială pentru infrastructura drumurilor (10%).

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

⁴ Deciziei consiliul orașenesc Florești nr.11/02 din 20 decembrie 2019, <http://primariafloresti.md/taxe-locale/>



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

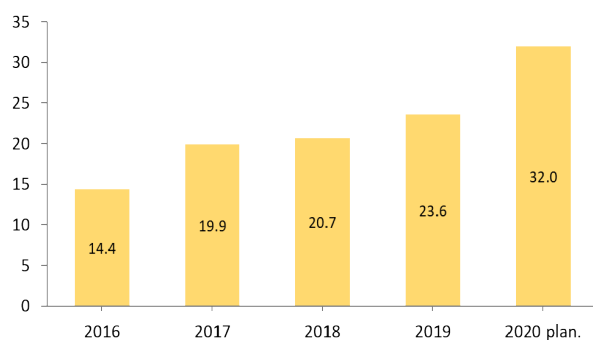
Pentru primele 7 luni ale anului curent partea de venituri a fost executată la un nivel de 57% din volumul precizat, sau un volum de 18 mil. lei. Totodată, încasările din venituri proprii erau executate în volum de 55% în timp ce transferurile de la bugetul de stat de 58%. Drept rezultat, ponderea resurselor proprii s-ar putea micșora în cazul unei executări sub limita prognozată.

4. EVOLUȚIA CHELTUIELILOR ORAȘULUI FLOREȘTI

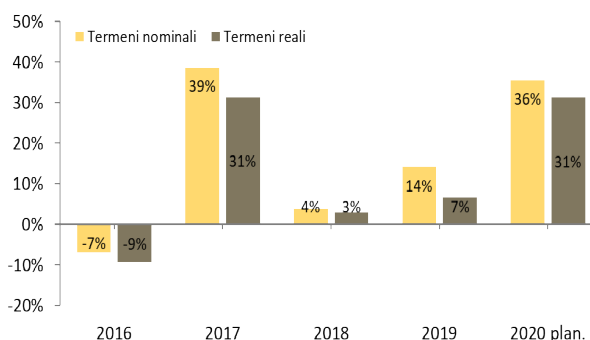
Creșterea veniturilor bugetare din ultimii ani au permis și realizarea unor cheltuieli publice din ce în ce mai mari. Cheltuielile bugetare totale ale orașului Florești au crescut în medie cu 12% începând cu anul 2016. Excepție, ca și în cazul veniturilor, este anul 2020 pentru care sunt prognozate un volum de cheltuieli cu circa 8,4 mil. lei, sau 36% mai mult decât în anul 2019. La o populație de aproximativ 13 mii de locuitori, volumul de cheltuieli pe cap de locuitor este de asemenea în creștere, de la 1089 lei în 2016, la circa 2462 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 răsfărânge și asupra cheltuielilor.

Figura 3. Evoluția cheltuielilor bugetare în perioada 2016 - 2020

Cheltuieli bugetare, executat, mil. MDL



Ritmuri de creștere, %



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

4.1. Cheltuielile bugetare conform clasificăției economice

Structura cheltuielilor bugetare distribuite conform clasificăției economice, denotă o tendință orientată spre investiții 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 au crescut de aproape 3 ori - de la 5,4 mil. lei pe an la circa 13,1 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 salarizare⁵). De menționat că efectivul unităților de personal din autoritățile / instituțiile finanțate de la bugetul orășenesc pentru anul 2020 este de 159 unități.

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 6-7 mil. lei. anual, în timp ce stocurilor de materiale circulante (combustibili, materiale de uz gospodăresc, produse alimentare pentru grădinițe, etc.) practic s-au dublat în ultimii 5 ani până la valoarea de 4,1 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 0,5 mil. lei în 2016 la circa 5,9 mil. lei prevăzuți pentru anul curent. În cele din urmă, achitarea dobânzilor la diferite împrumuturi costă autoritățile locale sub 100 mii lei anual, ceea ce denotă un grad redus de accesare a împrumuturilor de către primărie sau alte instituții subordonate.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Cheltuieli de personal	5 416	6 849	7 730	9 940	13 119
- Bunuri și servicii	6 215	7 780	6 718	6 111	7 941
- Prestații sociale	39	54	33	322	129
- Alte cheltuieli	300	739	344	292	705
- Mijloace fixe	505	1 985	3 364	4 542	5 886
- Stocuri de materiale circulante	1 873	2 497	2 435	2 338	4 127
- Dobânzi	28	16	71	70	97
TOTAL	14 376	19 920	20 695	23 615	32 003

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

4.2. Cheltuielile bugetare conform clasificăției funcționale

⁵ Legea Nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118276&lang=ro

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 serviciilor în domeniul economiei. Astfel, cheltuielile direcționate pentru finanțarea activității celor 3 grădinițe din localitate au crescut constant în ultimii 5 ani ajungând până la nivelul de 14,5 mil. lei sau o pondere de 45% din totalul cheltuielilor. Practic, din bugetul local în 2020 urmează a fi alocati câte 21 mii lei/copil, cheltuieli în care intră alimentația, cheltuielile de personal, reparații și alte cheltuieli privind activitatea curentă a grădinițelor. În același timp cresc și cheltuielile pentru serviciile cu destinație generală și anume finanțarea activității consiliului local și a primăriei. Sumele alocate aproape s-au dublat în ultimii ani ajungând până la valoarea de 5,2 mil. lei sau 16,1%.

O creștere semnificativă o înregistrează dimensiunea de servicii în domeniul economiei, care denotă o creștere accelerată de la 260 mii lei în anul 2016 până la valoarea de 3,7 mil. lei prognozați pentru anul 2020 în special pentru servicii de transport și reparația unor străzi din localitate. Pentru dimensiunea cultură, tineret și sport au fost alocate 5 mil lei sau 15,7% din total, acestea fiind direcționate în special către clubul „Luceafărul”, biblioteca „Ion Creangă”, activitatea caselor de cultură, întreținerea stadionului și realizarea diferitor activități culturale, sportive și de tineret. În cele din urmă, chiar dacă protecția socială este asigurată de guvernul central, cheltuielile de la bugetul local ar putea crește în contextul pandemiei Covid-19 și necesitatea susținerii grupurilor vulnerabile.

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

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
- Servicii de stat cu destinație generală	2 858	2 526	3 403	3 172	5 163
- Servicii în domeniul economiei	260	1 393	2 180	2 958	3 723
- Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	3 871	5 223	4 624	4 431	5 035
- Cultură sport tineret culte și odihnă	1 439	1 871	1 572	2 428	3 516
- Învățământ	5 803	8 720	8 872	10 572	14 482
- Protecție socială	146	187	44	54	83
TOTAL	14 376	19 920	20 695	23 615	32 003

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

Pentru primele 7 luni ale anului curent partea de cheltuieli a fost executată la un nivel de 40% din volumul precizat, sau un volum de 13,6 mil. lei. Totodată, cheltuielile curente de personal au fost executate în proporție de 49%, în timp ce cele curente non-personal și cele capitale erau executate în volum de doar 34, respectiv 36%. 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

La nivel de documente de planificare strategică orașul Florești are o Strategie locală de dezvoltare socio-economică pentru anul 2015 - 2020 și un plan de acțiuni aferent. Viziunea este bazată pe un oraș modern, cu cultură europeană, cu infrastructură economică dezvoltată și capabil să genereze politici sociale adecvate pentru reducerea sărăciei și ridicarea standardelor de viață. 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 inovatoare în dezvoltarea economiei locale durabile
- Îmbunătățirea calității vieții cetățenilor din oraș

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 Florești nu a accesat credite investiționale 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 FLOREȘTI PENTRU ANUL 2021

Anexă. Lista indicatorilor-cheie aferenți bugetului orașului Florești

	2016	2017	2018	2019	2020 plan.
Venituri, mii lei (nominal)	17,486	21,418	22,654	22,246	32,003
Cheltuieli, mii lei (nominal)	14,376	19,924	20,695	23,615	32,003
Rata de creștere a veniturilor (nominal)	13.3%	22.5%	5.8%	-1.8%	43.9%
Rata de creștere a cheltuielilor (nominal)	-6.9%	38.6%	3.9%	14.1%	35.5%
Venituri proprii (% în total venituri bugetare)	54.6%	46.3%	47.8%	45.1%	53.5%
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)	10.9%	15.2%	4.9%	-9.3%	39.6%
Rata de creștere a cheltuielilor (real)	0	31%	3%	7%	31%
Numărul populației, mii locuitori	13.2	13.1	13.1	13.0	13.0
Venituri pe cap de locuitor, lei	1,325	1,635	1,729	1,711	2,462
Cheltuieli pe cap de locuitor, lei	1,089	1,521	1,580	1,817	2,462

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