



*Empowered lives.
Resilient nations.*

GHID PRACTIC PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE CU PRIVIRE LA METODOLOGIA BUGETĂRII BAZATE PE PROGRAME ÎN MOLDOVA

**DOCUMENT ELABORAT DE
DANKA KOVAL'OVÁ
ANNA BARON**

14 MARTIE 2014

Cuprins

I. INTRODUCERE	4
II. BUGETAREA BAZATĂ PE PROGRAME – O ABORDARE MODERNĂ A BUGETĂRII	5
1. Conceptul general al Bugetării Bazate pe Performanță	5
2. BBP în Moldova	6
2.1. Evoluția reformelor în Moldova	6
2.2. Abordare nouă a bugetării la nivel local	8
III. PREGĂTIREA UNUI BUGET BAZAT PE PROGRAME	11
1. BP ca parte integrantă a Ciclului bugetar	11
2. Cadrul strategic pentru bugetarea pe programe	13
3. Elaborarea bugetului pe programe	14
3.1 Structura bugetului pe programe.....	17
3.2 Elementele programului.....	20
3.3 Cadrul logic.....	22
3.4 Pașii necesari în întocmirea bugetului pe programe.....	24
IV. MONITORIZARE ȘI EVALUARE	26
1. Monitorizarea și raportarea performanței programului	26
2. Evaluare.....	27
3. Audit	27
4. Evaluarea versus auditul performanței	28
V. EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ	30
ANEXE.....	36
Anexa 1.....	37

Lista Abrevierilor

UAT	Unitate Administrativ-Teritorială
REC	Raport de Evaluare a Capacităților
APC	Autoritate Publică Centrală
UE	Uniunea Europeană
SIMF	Sistem Informațional de Management Financiar
DGF	Direcția generală finanțe a raionului
TI	Tehnologii Informaționale
APL	Autoritate Publică Locală
MF	Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova
Metodologia RM privind bugetul	Grupul de documente metodologice, constând din Ordinul nr. 187 al Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova din 24 decembrie 2013; <i>Setul metodologic pentru elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului</i> , elaborat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova și Normele metodologice privind Clasificația bugetară
CBTM	Cadrul bugetar pe termen mediu
ONG	Organizație non-guvernamentală
Ordin	Ordinul nr. 187 al Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova din 24 decembrie 2013
Document cu exemple	Document cu exemple de practici bune și rele (pozitive și negative) în stabilirea scopurilor, obiectivelor și a indicatorilor de performanță în bugetarea pe programe (pentru APC și APL), elaborat în 2013, în cadrul Programului susținut de SlovakAid „FINANȚE PUBLICE PENTRU DEZVOLTARE: Consolidarea capacităților finanțelor publice în Balcanii de Vest și în Comunitatea Statelor Independente”.
BP	Bugetare pe programe / Bugetare bazată pe programe
BBP	Bugetare bazată pe performanță
Set	<i>Set metodologic pentru elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului</i> , elaborat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova
SW	Program software
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

I. INTRODUCERE

În contextul reformei curente a sistemului de gestionare a finanțelor publice, Republica Moldova a stabilit obiective primare pentru a consolida disciplina bugetară și fiscală și a crește transparența în domeniu, prin implementarea celor mai bune practici internaționale. Este adusă în discuție obligația și responsabilitatea autorităților publice centrale (APC-uri) și a instituțiilor bugetare de a atinge rezultate reieșind din resursele alocate. Bugetarea bazată pe programe (BBP) a fost selectată drept instrument pentru susținerea realizării acestei aspirații. A fost elaborat cadrul legal și metodologic necesar pentru aplicarea acestei obligații.

În 2011, a fost efectuat un studiu de evaluare a capacităților organelor administrației publice centrale și locale, publicat în Raportul de Evaluare a Capacității (REC). Rezultatele acestui raport au indicat că nu există o înțelegere clară a conceptului de bugetare bazată de performanță, în special la nivel local. Cu scopul de a elimina această deficiență, a fost elaborat un amplu sistem de instruire pentru APC-uri și APL-uri și două lucrări suplimentare în sprijinul metodologiei de planificare a bugetului: un "Ghid practic pentru autoritățile publice locale cu privire la Metodologia bugetării bazate pe programe în Republica Moldova" (Ghidul) și un "Document cu exemple de practici bune și proaste în stabilirea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță în bugetarea pe programe"(Document cu exemple). Aceste documente ar trebui să contribuie la o mai bună înțelegere a bugetării pe programe, în general, dar, în primul rând, să ajute administrațiile locale la implementarea metodologiei bugetare moldovenești.

În timp ce Documentul cu exemple vizează autoritățile de nivel central și local, Ghidul țintește doar nivelul local.

Ghidul explică conceptul de bugetare bazată pe programe și, de asemenea, explică raționamentele introducerii bugetării pe programe în Republica Moldova, în contextul reformelor de management al finanțelor publice. De asemenea, el descrie pașii-cheie și secvența elaborării bugetării pe programe ca parte integrantă a ciclului bugetar. Defalcarea cheltuielilor este prezentată în contextul unui exemplu de transformare a bugetului liniar într-un buget de program. Un scurt capitol este rezervat pentru monitorizare și evaluare, faza finală a ciclului bugetar, ceea ce nu se practica în contextul bugetului liniar. Pentru a nu se confunda evaluarea cu auditul, așa cum se întâmplă uneori, sunt descrise, de asemenea, principalele diferențe între acestea două.

Ultimul capitol oferă câteva exemple de lecții învățate de la țările care se confruntă de ceva timp cu provocările implementării bugetării pe programe (Slovenia, Croația, Ungaria).

II. BUGETAREA BAZATĂ PE PROGRAME – O ABORDARE MODERNĂ A BUGETĂRII

1. Conceptul general al Bugetării Bazate pe Performanță

Bugetarea bazată pe performanță (BBP) semnifică o nouă percepere a termenului "buget". Există diferite forme de BBP în sectorul public, însă toate acestea se bazează pe niște trăsături comune:

- introducerea sistemului de măsurare a performanței în cadrul bugetării,
- corelarea bugetării cu planificarea multianuală,
- aplicarea bugetării ca instrument managerial,
- accentuarea responsabilității și raportării.

Comparativ cu aceasta, bugetarea liniară reprezintă modul clasic de percepere a termenului "buget", care este folosit pur și simplu ca un instrument de alocare a resurselor și de control al cheltuielilor.

Au fost elaborate diferite forme de BBP în funcție de nevoile specifice ale fiecărei țări în parte, pe parcursul unei perioade de timp (Fixarea costurilor bazată pe activitate, Buget de bază cu stimulente pentru performanță etc.). Una dintre cele mai populare forme de bugetare bazată pe performanță a devenit Bugetarea pe Programe (BP).

Bugetarea pe programe (BP) se bazează pe alocarea resurselor bugetare în programe conform planificării și stabilirii priorităților, subliniind conexiunile dintre resursele bugetare și rezultatele care urmează a fi obținute, prin activitățile finanțate de aceste resurse. Este un instrument de consolidare a responsabilității sporite a autorităților publice/instituțiilor în procesul de cheltuire a resurselor bugetare și obținerea de performanțe mai mari.

Principalele caracteristici și restricții ale bugetării liniare sunt:

- bugetele liniare reprezintă un instrument de control al volumului de cheltuieli în funcție de categoriile bugetare relevante,
- se prezintă prin intrări și este util, în special, pentru departamentele financiare,
- nu poate fi utilizată pentru decizii manageriale și strategice,
- oferă informații generale cu privire la cheltuieli, dar nici o informație cu privire la produsele și rezultatele ce trebuie obținute. Prin urmare, aceasta poate răspunde la întrebarea: "Cât de mult am cheltuit în domeniul educației?", dar nu răspunde la întrebarea: "Toți copiii noștri beneficiază în măsură suficientă de pe urma sistemului de educație ?" etc.
- deseori, în pregătirea bugetului se aplică indexarea, prin urmare, există tendința de a încuraja ineficiența și ineficacitatea.

Principalele caracteristici ale bugetării pe programe sunt:

- se bazează pe perspectiva multi-anuală și integrarea planurilor și a cheltuielilor strategice,
- intensifică gradul de responsabilitate și raportare pentru utilizarea fondurilor publice,
- responsabilitatea și raportarea sunt transferate la toate unitățile, acestea nu mai sunt sarcinile exclusive ale unității financiare,

- se creează legături între obiectivele ce trebuie atinse și fondurile alocate pentru realizarea lor, prin urmare, este mai înalt nivelul de transparență,
- permite un control mai bun asupra cantității, precum și a calității serviciilor oferite pentru cetățeni,
- este mai clară și oferă mai multe informații cu privire la impactul pe care îl are asupra cetățenilor executarea bugetului; prin urmare, permite implicarea mai activă a acestora în pregătirea bugetului și în controlul realizărilor promise și planificate,
- oferă informații suficiente în contextul luării unor decizii manageriale; managerii și reprezentanții aleși pot vedea mai clar alegerile pe care le pot face, reieșind din opțiunile posibile și pot compara costurile beneficiilor preconizate. Astfel, BP poate servi drept instrument managerial,
- împreună cu BP, este introdus un sistem de monitorizare și evaluare a obiectivelor realizate,
- permite compararea realizărilor sectoriale, obținute de anumite unități administrativ-teritoriale (UAT) în parte.

Implementarea bugetării pe programe în toate domeniile sectorului public este o sarcină foarte cuprinzătoare însoțită de riscul semnificativ de a degenera într-o adevărată povară administrativă, în cazul în care scopurile și obiectivele devin doar o formalitate,

De asemenea, bugetarea pe programe necesită mai mult timp. Sunt necesare baze de date cuprinzătoare și personal competent și bine instruit în cadrul APL.

Implementarea bugetării pe programe nu înseamnă excluderea bugetării liniare din procesul bugetar al administrației publice și de stat. Ambele forme au importanța lor și, prin urmare, pot fi conectate în mod eficient și funcționa în paralel, completându-se reciproc.

2. BBP în Moldova

2.1. Evoluția reformelor în Moldova

Republica Moldova a declarat, într-o serie de documente de politici și planificare strategică, obiectivul de a atinge o stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară sporită pe termen lung și mediu. Pentru atingerea acestui obiectiv, a fost necesară adoptarea unor principii și reguli esențiale, susceptibile să conducă la consolidarea bugetului și a disciplinei fiscale, precum și la creșterea transparenței procedurilor bugetare.

În acest scop, începând cu anul 2002, în Republica Moldova a fost desfășurat un set de reforme cuprinzătoare, în domeniul managementului finanțelor publice. Scopul principal al acestor reforme este de a consolida și ameliora managementul finanțelor publice. Procesul reformei s-a axat preponderent pe:

- introducerea cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) și a abordării strategice în procesul bugetar;
- implementarea unei bugetări bazate pe program, centrate pe performanță și eficiență;
- consolidarea sistemului trezorerial,

- modernizarea sistemului de control financiar public intern și alte reforme.

În scopul sprijinirii reformelor, au fost adoptate sau modificate o serie de norme legislative, împreună cu metodologiile aferente.

Planificare bugetară strategică pe termen mediu și bugetare bazată pe performanță

Rolul-cheie al reformelor menite să îmbunătățească gestionarea finanțelor publice este de a introduce *cadrul bugetar pe termen mediu și implementarea bugetării bazate pe performanță*.

CBTM este un document de planificare strategică a bugetului ce definește obiectivele politicii fiscale și cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național. Acesta servește drept instrument pentru îmbunătățirea previzibilității politicii fiscale prin planificare bugetară strategică și multianuală. Acesta include plafoane de cheltuieli pe sectoare și autorități publice.

BBP servește drept instrument pentru a obține o valoare mai bună pentru banii publici. Aceasta permite stabilirea unei conexiuni între resursele și rezultatele ce trebuie obținute. Prin urmare, crește transparența bugetară a sectorului public.

Dacă va fi implementată în mod corespunzător, sinergia dintre CBTM și implementarea BBP va duce la creșterea calității, eficienței și stabilității fiscale a serviciilor publice și la luarea de decizii transparente și bazate pe dovezi.

Bugetarea bazată pe performanță

Din diferite forme de bugetare bazată pe performanță, Moldova a ales **bugetarea pe programe**.

Caracteristicile generale ale bugetării pe programe sunt:

- bugetele sunt structurate în programe, care, la rândul lor, pot fi subdivizate în subprograme. În cazul UAT, acestea deseori reprezintă domeniile de bază ale competențelor locale;
- programele reprezintă activități grupate și corelate logic, menite să contribuie la realizarea scopurilor și obiectivelor programului, precum și a indicatorilor de performanță;
- programele sunt corelate cu obiectivele de politică sau strategice,
- bugetele pe programe sunt multianuale, având obiective pe termen scurt și mediu,
- există responsabilități definite pentru atingerea obiectivelor programului,
- în afară de cheltuieli, bugetarea pe programe include informații despre produsele sau /și rezultatele ce urmează a fi obținute,
- bugetarea pe programe nu substituie și nu înlocuiește bugetarea liniară.

Respectând caracteristicile generale menționate mai sus ale bugetării pe programe, fiecare țară își elaborează propriile modele de bugetare pe programe, ce reflectă particularitățile lor politice, legislative și socio-economice. Nu există o singură "abordare ideală" a conceptului național.

Cele mai distinctive particularități ale bugetării pe programe în Republica Moldova sunt:

- Existența unei **baze de date centrale** de programe, subprograme și activități codificate predefinite, de liste de obiective atribuite subprogramului, liste de indicatori de produse, rezultate și eficiență. Baza centrală de date este

administrată de MF. Aceasta este accesibilă și utilizată de toate APC-le și APL-le și de organismele subordonate ale acestora.

- Scopurile sunt formulate doar la nivel de subprogram, iar activitățile sunt independente. Deși activitățile ar trebui să contribuie la realizarea obiectivelor, performanța lor nu este corelată cu indicatorii de performanță predefiniți. Prin urmare, cadrul logic este aplicabil la nivelul subprogramului doar într-o anumită măsură.

În Republica Moldova, implementarea CBTM și a BBP este bazată pe un cadru legal și metodologic cuprinzător.

Cadrul legislativ ce susține gestionarea reformei finanțelor publice, inclusiv a descentralizării fiscale, constă din:

1. *Legea nr. 847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care va fi înlocuită cu Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală;*
2. *Legea nr. 397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, modificată prin Legea nr. 267 din 1 noiembrie 2013, în contextul reformei de descentralizare;*
3. *Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 cu privire la Strategia națională de descentralizare și planul de acțiuni pentru Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015.*

În Republica Moldova, cadrul metodologic privind bugetarea pe program constă din:

1. *Regulamentul privind elaborarea bugetului, monitorizarea și evaluarea (Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 187 din 24 decembrie 2013);*
2. *Setul Metodologic pentru elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului (în special Capitolul XI) Clasificația programelor (Ordinul MF nr.160 din 15 noiembrie 2013)*
3. *Normele metodologice privind aplicarea Clasificației programelor.*

Aceste documente reprezintă metodologia pentru întreg procesul bugetar, atât la nivel central cât și local.

2.2. Abordare nouă a bugetării la nivel local

În scopul de a sprijini prioritatea strategică pe termen mediu a MF al RM de a implementa integral BBP la nivelul APC, până în 2014, și la nivelul APL I și II, până în 2015-2016, a fost efectuat în 2011 un studiu de evaluare a capacităților organelor administrației publice centrale și locale din Republica Moldova, în comun cu Ministerul Finanțelor al Republicii Slovace și Programul PNUD "Finanțe Publice pentru dezvoltare : Consolidarea capacităților de finanțare publică din Balcanii de Vest și Comunitatea Statelor Independente". Rezultatele studiului publicat în REC indică faptul că conceptul de bază al BBP nu este înțeles pe larg în rândul acelor unități și de către personalul care se ocupă de BBP în cadrul APL-ilor. Pe lângă aceasta, răspunsurile au arătat că APL-le au demonstrat cel mai mic nivel de pregătire pentru introducerea BBP. Exemplele au inclus evaluarea unei situații pentru a defini viziunea și mandatul; formularea politicilor și strategiilor; bugetarea; gestionarea și implementarea BBP; precum și monitorizarea și evaluarea. Spre deosebire de APC-uri, APL-le au demonstrat deficiențe generale în toate domeniile BBP.

Prin urmare, MF al Republicii Moldova a întreprins unele măsuri cu scopul de a spori capacitățile la ambele niveluri, reflectând rezultatele studiului:

- Ținând cont de aceasta, a fost elaborat un sistem de instruire, cu scopul de diseminare a cunoștințelor, cât mai larg și mai eficient posibil.
- Au fost pregătite două documente suplimentare, inclusiv prezentul Ghid cu privire la metodologia de BP.
- A fost creat un nou program software (SW) pentru procesul bugetar, ce va include un modul cu privire la bugetarea pe program.

Rolurile părților interesate în BP la nivel local

Procesul bugetar la ambele niveluri, central și local, este coordonat de către MF. În conformitate cu graficul privind bugetului, MF pregătește și emite o circulară privind elaborarea bugetelor locale pentru anul următor. Circulara este emisă de Direcția Generală Finanțe pentru APL-uri și servește drept ghid pentru elaborarea și prezentarea proiectelor bugetelor locale. Ea se bazează pe CBTM și Setul metodologic pentru elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului.

Circulara include graficul și cerințele relevante, precum și caracteristicile specifice pertinente pentru elaborarea și prezentarea propunerilor de buget ale APL-ilor. Totodată și setul de formulare atașat la circulara MF servește drept suport metodologic.

Pentru gestionarea cu succes a tuturor proceselor bugetare din cadrul APL-or, este necesară standardizarea proceselor bugetare interne ale acestora. Prin urmare, acestea trebuie să creeze propriul cadru de reglementare internă, în scopul de a asigura transparența procesului bugetar ce va conduce la formularea bugetului, prin îndeplinirea tuturor criteriilor și cerințelor bugetare necesare. În acest cadru vor fi definiți:

- toți participanții la procesul bugetar,
- competențele și responsabilitățile legate de elaborarea, aprobarea, executarea și modificarea bugetului. Odată ce este implementată bugetarea pe programe, vor fi definite, de asemenea, responsabilitățile legate de monitorizare și evaluare,
- termene limită,
- formularele standardizate ce urmează a fi utilizate în întreg procesul bugetar.

Participanții care joacă rolul principal în procesul bugetar la nivelul primăriilor sunt:

1. Autoritatea executivă – este administratorul bugetului local și este responsabil pentru întreg procesul bugetar, inclusiv definirea strategiilor și a priorităților, elaborarea și prezentarea bugetului către consiliul local, de executarea bugetului și de raportare în acest context.
2. Primarul – este responsabil de organizarea audierilor publice, de asigurarea promovării și transparenței procesului bugetar. Acesta colectează stimulente bugetare de la cetățeni, ONG-uri etc., revizuieste cerințele bugetare individuale și impactul acestora asupra dezvoltării UAT și asupra mediului.
3. Autoritatea deliberativă și reprezentativă – ia decizii cu privire la toate problemele importante privind finanțele publice la nivel local, inclusiv prioritățile bugetare, resursele și alocările. Totodată, aceasta aprobă rapoartele anuale cu privire la executarea bugetului.
4. Serviciul financiar – ghidează și monitorizează procesul bugetar, pregătește reglementările bugetare ale procesului bugetar în cadrul UAT și pentru instituțiile bugetare, întocmește calendarul bugetar, efectuează analize financiare și

urmărește situația financiară și economică a UAT, monitorizează executarea bugetului, prognozează veniturile, cooperează cu departamentele non-financiare ale UAT și alte instituții locale.

5. Instituțiile bugetare și departamentele non-bugetare (de politici) – joacă un rol activ în elaborarea și prezentarea propunerilor de buget, inclusiv definirea scopurilor, obiectivelor și a indicatorilor de performanță; cooperează cu departamentul financiar.
6. Cetățeni, ONG-uri – prezintă sugestiile lor și precizează așteptările lor, urmăresc procesul de executare a bugetului.

Factori-cheie ai bugetării pe programe la nivel local

Pentru implementarea cu succes a bugetării pe programe, este necesară crearea unor condiții elementare:

1. Legislație aprobată care să sprijine implementarea BP
2. Metodologie clară privind BP
3. Suport informatic (programe software)
4. Instruire, diseminarea cunoștințelor
5. Atitudine

Primele patru condiții țin de responsabilitatea Ministerului Finanțelor, care creează termenii necesari pentru implementarea BP, la nivel central și local.

În timp ce primele patru condiții sunt comune pentru introducerea oricărui sistem nou, atitudinea este, în cazul implementării BP, este mult mai importantă. Acesta se referă la toate nivelurile și poate, într-o oarecare măsură, să decidă succesul sau eșecul întregului proces:

- *Politicieni* - angajamentul deplin al acestora este absolut necesar. În plus, viteza reformelor finanțelor publice, din care o parte o constituie și BP, este în mâinile lor. Introducerea treptată a reformelor trebuie să reflecte capacitățile de absorbție ale statului și sectorului public. Această problemă trebuie să fie manipulată sensibil, deoarece există riscul ca sarcina administrativă, în primii ani, să eclipseze beneficiile scontate în urma implementării BP.
- *Conducerea de vârf și conducerea de mijloc* - angajamentul lor, de obicei, are un impact semnificativ asupra calității programelor. O atitudine pozitivă deseori rezultă în programe, scopuri, obiective și indicatori mai bine structurați și calitativi, din punct de vedere tehnic.
- *Personalul unităților non-financiare* - acesta trebuie să accepte faptul că bugetarea pe programe provoacă transformarea competențelor și responsabilităților aferente bugetării, de la departamentele exclusiv financiare către departamentele de politici.
- *Publicul* - interesul și implicarea acestuia sunt importante, mai ales în stabilirea priorităților și controlul cheltuielilor publice.

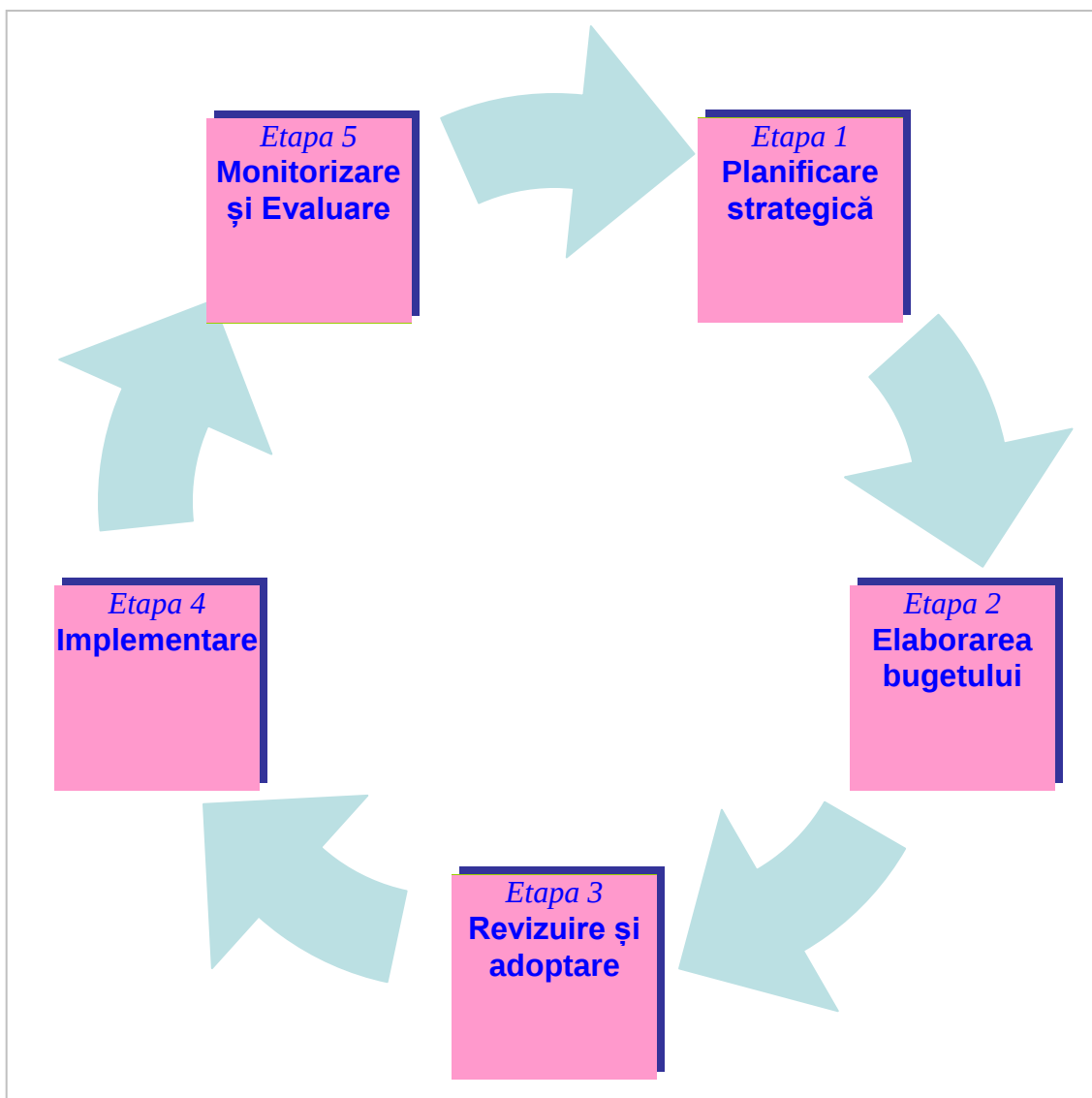
Este important ca toți să fie conștienți de faptul că implementarea bugetării pe programe este o sarcină foarte complexă. Este nevoie mereu de implicarea activă a tuturor părților din întreaga administrație publică și de stat. Acesta este un proces evolutiv pe termen lung și o curbă de învățare constantă, iar rezultatele optime nu pot fi obținute peste noapte.

III. PREGĂTIREA UNUI BUGET BAZAT PE PROGRAME

1. BP ca parte integrantă a Ciclului bugetar

Bugetul pe programe se bazează pe *clasificația programelor*. Implementarea bugetării pe programe înseamnă că, în afară de *clasificații economice, organizatorice, funcționale și de sursă*, se va utiliza și *clasificația programelor*. Clasificația programelor este, prin urmare, pe deplin implementată în toate procedurile bugetare și întreg ciclul bugetar, atât la nivel central, cât și local. Ciclul bugetar pe programe este în concordanță cu ciclul bugetar tradițional, completat de o nouă etapă: *Monitorizarea și Evaluarea*.

Schema 1: Ciclul bugetar



Etapa 1

Planificarea strategică

Pregătirea unui buget bazat pe programe necesită o perioadă considerabilă de coordonare și planificare, pentru a elabora elementele necesare ale bugetului programului. Programele și subprogramele acestora, precum și elementele programului trebuie să fie proiectate/revizuite înainte de a începe alocarea financiară în programe. Subprogramele ar trebui să fie cât mai stabile posibil și, prin urmare, ar trebui să fie proiectate pentru o perioadă cât mai lungă posibil. Cu toate acestea, după caz se va efectua revizuirea și modificarea subprogramului, iar competențele pentru implementarea acestor acțiuni vor fi clarificate până la sfârșitul perioadei de planificare bugetară. Este imperativă elaborarea unui calendar bugetar care să ghideze acest proces și prezența unor instrucțiuni bine definite cu privire la buget, care să fie transmise departamentelor /pozițiilor din cadrul structurii organizaționale, în vederea demarării procesului de elaborare a programelor și a estimărilor de buget.

Pentru multe APL-uri, etapa de planificare a bugetului este strâns legată de procesul bugetar la nivel central. Circulara privind bugetul, emisă de MF, va oferi ghidare și instrucțiuni pe care APL-le le vor urma în mod obligatoriu, în condițiile în care bugetele acestora sunt direct corelate cu procesul bugetar al administrației centrale.

Etapa 2

Elaborarea bugetului

În baza circularei MF privind elaborarea proiectelor bugetelor locale, Direcțiile financiare ale UAT II elaborează și emit o circulară aferentă estimării veniturilor și cheltuielilor din cadrul bugetelor locale. Autoritățile /instituțiile bugetare de nivelul II și serviciile financiare ale UAT de nivelul I pregătesc proiectele bugetelor locale, pe care le prezintă Direcției Financiare a UAT, respectând termenele și formele indicate.

Bugetele sunt pregătite în conformitate cu instrucțiunile și ghidările în materie de buget, reieșind din reglementările politice naționale, precum și din politica bugetară existentă, în baza deciziilor de buget anterioare.

Etapa 3

Revizuirea și adoptarea bugetului

MF revizuieste proiectele locale de buget. MF organizează consultări cu APL II pe marginea proiectelor locale de buget. După caz, este ajustat cadrul privind bugetul local pentru resurse și cheltuieli. Urmează apoi o examinare similară a propunerilor /proiectelor de buget și a relațiilor interbugetare dintre bugetele locale ale nivelului I și II.

Una dintre responsabilitățile de bază ale consiliului local este de a asigura faptul că bugetul reflectă necesitățile comunității. În acest scop, consiliul local va desfășura audieri publice, pentru a afla opiniile cetățenilor cu privire la buget și la modul în care acesta va asigura realizarea necesităților cetățenilor.

Etapa 4

Implementarea bugetului

În ciclul bugetar, executarea bugetului începe după adoptarea acestuia. Această etapă va dura pe tot parcursul anului bugetar. Departamentul finanțe/buget ar trebui să joace rolul principal în această etapă și să se asigure că departamentele de servicii cheltuiesc banii în scopurile adoptate în buget. Dat fiind faptul că cheltuielile din bugetele pe programe

sunt legate de realizările planificate, este esențial faptul ca, în etapa de implementare, să nu existe realocări bugetare nemotivate. În cazul în care este necesară efectuarea unei realocări justificate, partea nefinanciară nu va fi modificată în timpul anului. Orice deviere va fi explicată în Raportul de monitorizare.

Etapă 5

Monitorizare și evaluare

Această etapă trebuie introdusă în ciclul de bugetare, în raport cu introducerea clasificărilor programelor. Deși este definită ca etapă finală a ciclului bugetar, monitorizarea este un proces continuu, în timpul executării bugetului, ce oferă informații cu privire la stadiul actual de implementare a programului. Astfel, în timpul implementării programului, se permit intervenții de corectare.

Evaluarea reprezintă etapa finală a ciclului de bugetare bazată pe programe. Este vorba despre evaluarea sistematică și obiectivă a unui program, subprogram sau politică în curs de desfășurare sau finalizat/ă. Evaluarea programului se realizează în conformitate cu o plan de evaluare și metodologia de evaluare. Poate fi realizat anual, dar de multe ori se efectuează o dată la 3 – 5 ani pentru programele în curs de desfășurare, cu orizonturi de cheltuieli pe termen mediu și obiective multianuale. În plus, în afară de evaluările pe parcursul derulării programului, sunt recunoscute evaluările ex-ante sau ex-post.

Metodologia de monitorizare și evaluare va fi elaborată suplimentar la metodologia existentă privind bugetarea pe programe.

Întregul proces bugetar pentru nivelul central și local este descris în Set.

2. Cadrul strategic pentru bugetarea pe programe

Planificarea strategică reprezintă o etapă importantă, care precede elaborarea bugetului pe programe. Acest proces se concentrează pe UAT și presupune implicarea cetățenilor, care urmează să-și expună părerea despre ce doresc ca administrația locală să ofere și cum văd aceștia dezvoltarea comunității. În cadrul acestui plan de dezvoltare strategică, UAT vor avea propria viziune, propriile scopuri, obiective strategice și strategii pentru a asigura dezvoltarea UAT. Acesta este un plan pe termen lung (de la 3 la 10 ani) și le oferă administrațiilor locale o ghidare de bază despre modul cum ar trebui să-și elaboreze propriile misiuni, scopuri, obiective și indicatori de performanță și cum să le coreleze cu referințele specifice din cadrul planului de dezvoltare strategică

Enunțarea în scris a viziunii prezintă idei despre viitorul UAT (comunitate, municipiu, regiune etc.), adică idei despre starea ideală a UAT și a funcționării acesteia.

Exemplu de formulare a viziunii

„Orașul va deveni un centru turistic al regiunii, cu infrastructură sportivă, culturală și de cazare accesibilă”.

Viziunea va fi reflectată în programele APL-ilor.

Pot exista și alte formulări de viziune, conținute în Planul Strategic de Dezvoltare, care să acopere toate aspectele de dezvoltare ale UAT, așa precum educația, medicina, mediul înconjurător, petrecerea timpului liber, economia, transportul etc.

Exemple de formulări a viziunii

„Municipiul servește drept centrul industrial și cultural al regiunii, asigurând prosperitatea populației”

„Implicare maximă a populației în conducerea UAT”.

„Orașul va deveni o metropolă modernă în regiune și în țară și va atrage cetățeni și vizitatori prin amplasarea sa unică, prin istorie și mediu favorabil pentru viață și antreprenariat. Va deveni un oraș al oamenilor liberi, mulțumiți, încrezuți în sine, oferindu-le condiții favorabile pentru inițiative și dezvoltarea capacităților, asigurându-le calea spre fericire.”

Misiunea reprezintă o justificare a existenței APL (ce face, de ce, pentru cine). Formularea misiunii prezintă scopul APL în realizarea funcțiilor și responsabilităților sale. Misiunea este inclusă în Planul Strategic de Dezvoltare. Este necesar ca misiunea să fie reflectată în Programele APL-lor.

Misiunea descrie etapa la care se află activitățile întreprinse de APL-uri. Ea prezintă principalele servicii (produse) pe care le oferă APL și identifică principalii “clienți” ai APL-lor (alegători, cetățeni, antreprenori, asociațiile de interes etc.).

Exemple de formulări a misiunii

“Administrația locală va promova pacea, liniștea și ordinea, va asigura securitatea publică, va consolida capacitatea APL-lor prin participarea activă a populației și prin sporirea profesionalismului întregului contingent de funcționari publici.”

Misiunea derivă din funcțiile-cheie asigurate de APL. Prin urmare, aceasta poate consta din sub-formulări individuale ale misiunii, corelate cu funcțiile individuale ale APL (ex.: securitatea publică, aprovizionarea cu apă, educație, prestarea serviciilor comunale etc.).

Exemple de formulări a misiunii

“APL va asigura protecția cetățenilor, inclusiv protecția în cazul oricărui tip de pericole (“funcția de securitate publică”), aprovizionarea cu apă potabilă de calitate a tuturor cetățenilor din jurisdicție (“funcția de aprovizionare cu apă”), organizarea educației preșcolare (“ce”) pentru copiii din localitate (“pentru cine”) pentru a le garanta acestora accesul la educația de calitate (“de ce”) (“funcția de asigurare a educației”); va asigura prestarea serviciilor comunale (“ce”) pentru locuitorii comunității (“pentru cine”), pentru a corespunde tuturor regulilor și standardelor (“de ce”) (“servicii comunale”).”

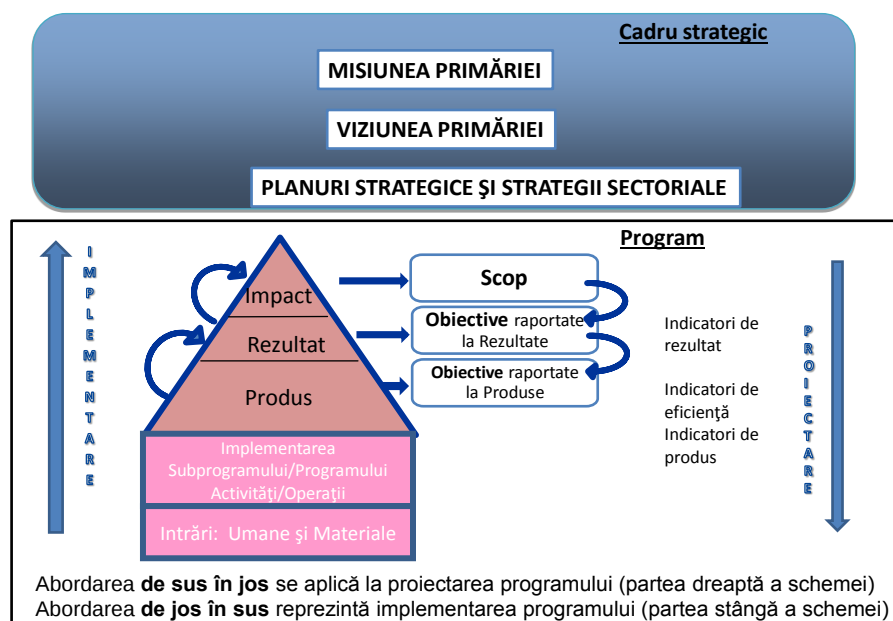
Totodată, misiunea poate acoperi alte funcții ale APL în domeniul sănătății, mediului înconjurător, turismului, economiei, transportului etc.

Strategiile locale incluse în planurile strategice vor reflecta formulările de viziune ale primăriei, precum și strategiile pentru cheltuielile sectoriale. Ultimele reprezintă unul dintre elementele CBTM, aliniind prioritățile politicilor naționale și alocarea resurselor pe termen mediu. Strategiile cheltuielilor sectoriale, elaborate de APC-uri, aplică o abordare integrată; prin urmare, sunt obligatorii și pentru bugetele APL-lor.

3. Elaborarea bugetului pe programe

Bugetul pe programe în structura sa, așa cum este descris mai jos, rezultă din strategiile locale și planurile strategice. Acesta reflectă viziunile și prioritățile definite și devine un instrument al implementării acestora.

Schema 2: Interconexiunile dintre cadrul strategic și program

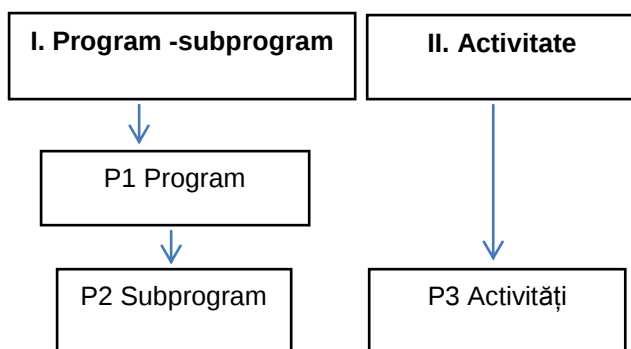


Schema 2 ilustrează relația dintre cadrul strategic și program. Partea programului prezintă, de asemenea, un proces de elaborare și implementare a programului, aplicând abordarea cadrului logic (așa cum este descris mai jos).

3.1 Structura bugetului pe programe

Conform metodologiei, bugetarea pe programe se bazează pe clasificția bugetară a programelor. Clasificția bugetară reprezintă o grupare specifică a cheltuielilor și facilitează planificarea resurselor bugetare pentru politicile de stat. Clasificția bugetară constă din două părți:

Schema 3: Clasificția programelor



Partea 1 este reprezentată de 2 niveluri: programe și subprograme. Subprogramele se subordonează ierarhic programelor. Prin urmare, codul subprogramului este întotdeauna utilizat împreună cu codul programului superior.

Partea 2 este reprezentată de nivelul 3 – Activități. acest nivel este independent. Prin urmare lista activităților poate fi combinată cu orice program sau subprogram.

Clasificația programelor constituie o bază de date centrală de programe, subprograme și activități. Aceasta a fost elaborată sub supravegherea Ministerului Finanțelor; MF îndeplinește rolul de administrator al bazei de date. Aceasta este accesibilă și trebuie să fie utilizată de toate APC-urile și APL-urile, inclusiv de instituțiile subordonate ale acestora.

Subprogramul constă din trei categorii de elemente: **scopuri, obiective și indicatori de performanță**. Conform metodologiei, toate cele trei categorii de elemente sunt plasate la nivelul subprogramului.

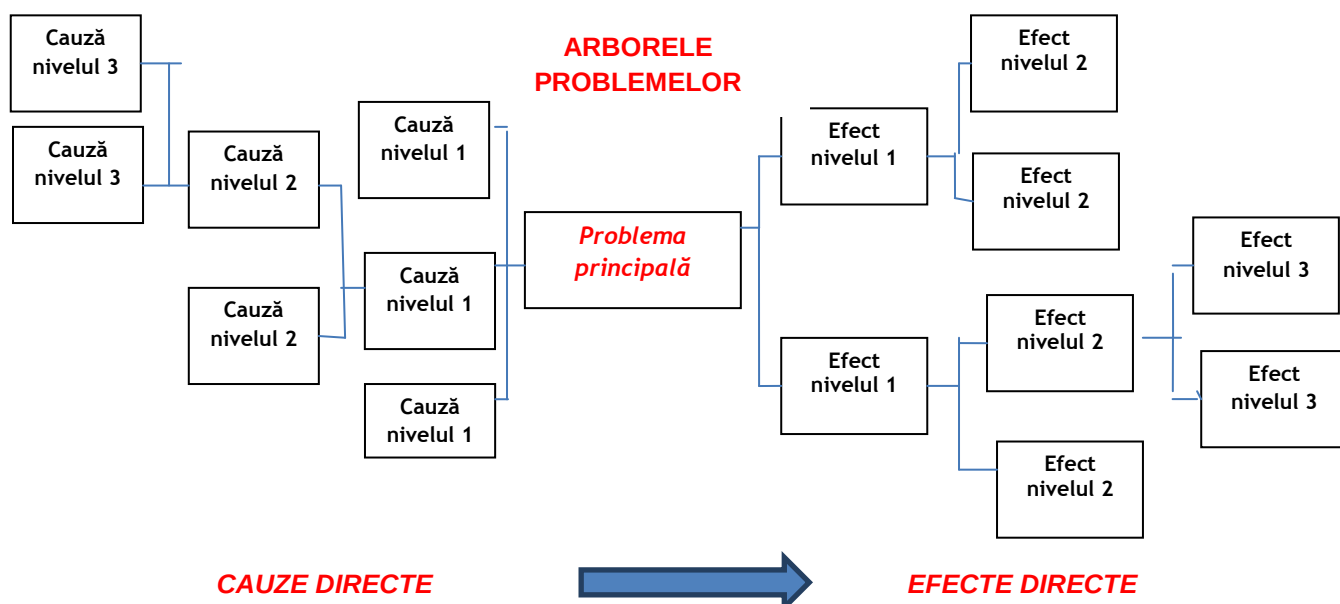
Elaborarea unui program /subprogram

De regulă, programele și subprogramele derivă din strategii (naționale, sectoriale, locale). Acestea reflectă o anumită viziune, un stare viitoare a lucrurilor dorită, descriu (prin propria structură) modul în care această viziune poate fi materializată. Prin urmare, acestea sunt formulate prin enunțări pozitive. De fapt, aceste enunțări pozitive exprimă provocările ce urmează a fi depășite prin implementarea programelor /subprogramelor.

Determinarea domeniului unui subprogram poate fi efectuată prin intermediul tehnicii arborelui problemelor, ce identifică provocările și modurile de depășire a acestora. Mai jos este prezentată succesiunea simplificată a pașilor ce duc spre determinarea subprogramului:

- *Pasul 1 – Analiza problemei:* Selectați provocarea majoră (care necesită soluționare cu ajutorul banilor publici), conform strategiei selectate. În conformitate cu strategia, definiți problemele directe ce conduc spre provocarea majoră (problema principală) și efectele directe cauzate. Elaborați arborele problemelor.

Schema 4: Arborele problemelor

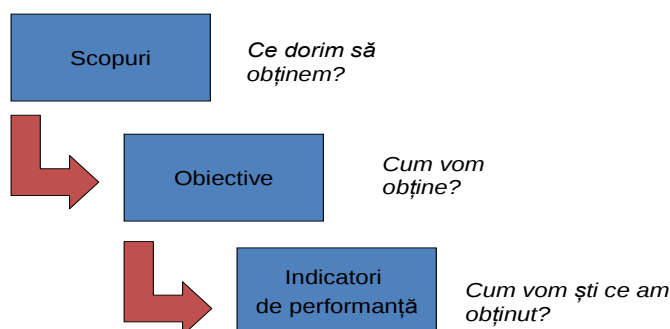


- *Pasul 2 – Analiza obiectivelor:* Converteți problemele din arborele problemelor, transformându-le în obiective (formulări pozitive): problema principală devine obiectiv strategic (scop sau viziune), iar cauzele directe devin obiective strategice. Optați pentru cele care sunt realiste. Denumiți programul, utilizând definiția scopului/obiectivului strategic.
- *Pasul 3 – Identificați principalele elemente ale subprogramului:* Definiți elementele subprogramului: scop, obiective, rezultate, produse, activități și resurse.
- *Pasul 4 – Identificați ipotezele:* Identificați ipotezele ce descriu condițiile ce trebuie să existe pentru a asigura succesul subprogramului, dar care sunt înafara controlului direct al managementului subprogramului.
- *Pasul 5 – Definiți indicatorii:* Formulați indicatorii pentru a evalua măsura în care au fost atinse obiectivele; determinați sursele pentru verificarea acestora.
- *Pasul 6 – Verificați configurația subprogramului:* Verificați configurația subprogramului, utilizând matricea cadrului logic.

3.2 Elementele programului

Scopurile, obiectivele și indicatorii de performanță reprezintă o parte integrală a bugetului pe program. Aceste elemente sunt formulate la nivelul subprogramului și există o ierarhie fixată a acestora, care trebuie mereu respectată.

Schema 5: Ierarhia elementelor la nivelul subprogramului



Scopul definește impacturile socio-economice pozitive scontate, în procesul de implementare a politicii pe termen lung. Scopul se bazează pe obiectivele strategice stabilite în documentele strategice. Scopul răspunde la întrebarea: "Ce vrem să obținem?"

Scopul este stabilit la nivel de subprogram, nu există decât un singur scop pentru fiecare subprogram.

Particularitățile unui scop bine definit:	Particularitățile unui scop prost definit:
- definește clar, în termeni generali, impactul ce se dorește a fi obținut - permite identificarea unui domeniu și a unui grup-țintă la care se referă - este pe cât de stabil posibil, se modifică numai ca reacție la evenimente majore	- se referă la activități specifice - este combinat cu obiective - lung și complicat - autorealizabil - se referă la legislație - conține informații nepertinente

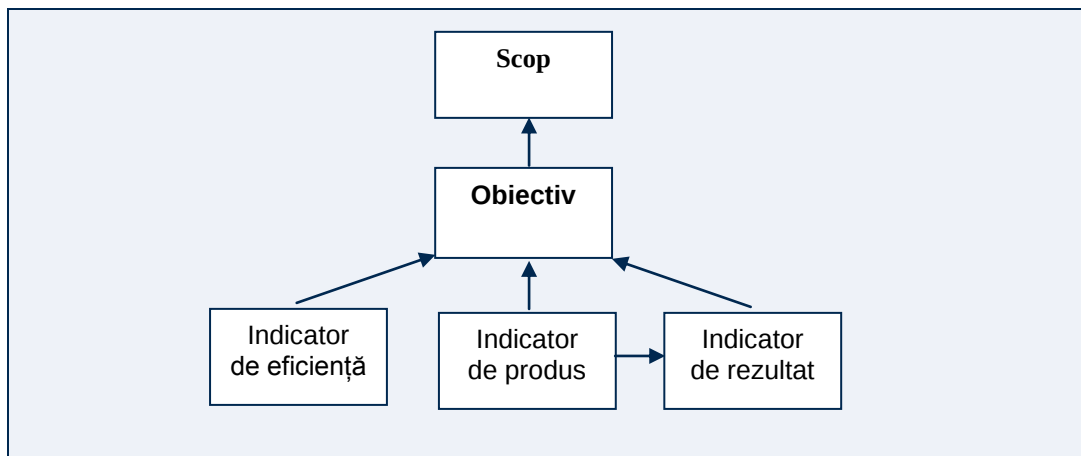
Obiectivul reprezintă o realizare planificată sau scontată, ce este măsurabilă într-un anumit termen. Acesta răspunde la întrebarea: "Cum va fi atins scopul?"

Particularitățile unui obiectiv bine definit:	Particularitățile unui obiectiv prost definit:
- clar și ușor de înțeles - permite identificarea unui domeniu și a unui grup-țintă la care se referă - măsurabil - ambițios, dar realist - se raportează la scop - folosește un limbaj specific mai degrabă decât unul generalizat	- ambiguu - nespecific - definește acțiuni/operațiuni ce trebuie efectuate, în loc să formuleze rezultate sau produse ce urmează a fi obținute

Indicatorii de performanță sunt instrumente de măsurare a realizării obiectivelor. Ei sunt formulați în legătură directă cu obiectivul. Indicatorii de performanță constau din două părți: o parte textuală ce descrie ceea ce urmează a fi măsurat și o valoare-țintă.

Particularitățile unui indicator de performanță bine definit:	Particularitățile unui indicator de performanță prost definit:
- are sens - este pertinent pentru obiectivul pe care îl măsoară - sunt disponibile date pentru măsurarea acestuia - clar și verificabil - rentabil - credibil - constant în timp	- stimulent vicios - nu arată progresul în realizarea obiectivului - nu poate fi controlat

Schema 6: Relațiile dintre elementele subprogramului:



Exemplu de structură a subprogramului, conexiunea scopului și obiectivului cu indicatorii de performanță

Scopul subprogramului - colectarea deșeurilor:

Oraș curat și mediu ambiant sigur

Obiective: ¹

Obiectiv al rezultatului pe termen mediu: A reduce frecvența de colectare a deșeurilor de la trei ori până la două ori pe săptămână, menținând, în același timp, standardul adecvat al serviciilor, prin creșterea, cu 10%, până în 2016, a cotei de deșeuri separate colectate .

Obiectiv al rezultatului pe termen mediu: A spori cu 10% anual, către anul 2016, ponderea gospodăriilor implicate în separarea deșeurilor.

Obiectiv al rezultatului pe termen mediu: Prin majorarea ponderii de colectare a deșeurilor separate, a reduce costurile de depozitare la platforma de gunoi a deșeurilor neseperate și costurile de lichidare a depozitelor ilegale de gunoi.

Obiectiv al rezultatului pe termen mediu: A crește cota străzilor măturate în mod regulat în oraș cu 30%, până în 2016.

Obiectiv al rezultatului pe termen scurt: A extinde, cu 10% anual, suprafața orașului prevăzută cu containere mari pentru colectarea deșeurilor separate.

Obiectiv al produsului: A pune la dispoziție 200 de containere anual, pentru separarea deșeurilor.

Intrări (cheltuieli):

Numărul personalului

Numărul camioanelor și containerelor de colectare a deșeurilor

Indicatori de performanță:

Indicatori de produs:

Volumul gunoiului colectat, separat și neseplat

Numărul familiilor acoperite de programul de colectare a gunoiului, separat și neseplat

¹ Conform metodologiei din RM, numărul de obiective per subprogram nu este limitat.

Indicatori de rezultat:

% de deșeuri separate, colectate anual

Numărul devierilor de la graficul de colectare a gunoiului

Numărul containerelor noi prevăzute pentru separare în anul XY.

Satisfacția publică (acest tip de indicator are mereu nevoie de specificare mai detaliată, de exemplu, calitatea serviciilor, curățenia străzilor etc., pentru a fi măsurabil în timp)

Cota de reclamații publice (acest tip de indicator trebuie să se aplice întotdeauna la o situație concretă, pentru a fi măsurabil în timp)

Cota de străzi măturate în mod regulat, raportată la numărul total de străzi din localitate

% de gospodării implicate în separare

Ponderele gospodăriilor implicate în separare în raport cu gospodăriile implicate în colectarea generală.

Indicatori de eficiență:

Costul de colectare a unei tone de gunoi

Costul de colectare a gunoiului per familie

Cantitatea de gunoi colectată de către un angajat/camion

Costuri de depozitare/lichidare a unei tone de gunoi.

Pentru mai multe exemple privind formularea elementelor programului, a se vedea "Document cu exemple de practici bune și proaste în stabilirea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță în bugetarea pe programe (APC și APL)".

3.3 Cadrul logic

Cadrul logic (cadru logic) reprezintă logica internă a programului (a se vedea Schema 2). Aceasta înseamnă că elementele programului sunt definite și structurate în așa fel încât să fie evidente conexiunile logice dintre ele.

Programele, subprogramele și activitățile, în calitate de niveluri ierarhice ale structurii programului trebuie să fie elaborate în sprijinul planurilor strategice pertinente pentru domeniul de competență corespunzător. Conform cadrului logic, (a se vedea partea inferioară din Schema 2), la proiectarea programului, se aplică *abordarea de sus în jos*. Scopurile definite la nivel de subprogram trebuie să reflecte politicile, astfel scopurile devenind veriga care unește politicile și programele. Apoi, sunt definite obiectivele și indicatorii de performanță. Indicatorii de performanță vor servi, în cele din urmă, drept instrument de măsurare a realizării obiectivelor și scopurilor.

Dacă un program este conceput într-un cadru logic, în procesul de implementare a programului se aplică *abordarea de jos în sus*. Aceasta înseamnă că nivelurile inferioare ale programului contribuie la realizarea celor superioare: activitățile, în procesul de implementare consolidat de intrări, deși independent, sunt realizate la nivelul ierarhic inferior al programului. Ele vor contribui la realizarea produselor și a rezultatelor stabilite în obiective, iar obiectivele realizate vor contribui, eventual, la atingerea scopului. Apoi, atingerea scopului va rezulta în realizarea politicii.

Pentru a vă asigura că abordarea de jos în sus funcționează în cadrul programului conceput, o listă de întrebări de control ar trebui adresate în această privință:

- În cazul în care sunt implementate activități, se vor obține produse?

- În cazul în care se obțin produse, se vor obține rezultate?
- În cazul în care se obțin rezultate, se vor realiza obiectivele?
- În cazul în care obiectivul este realizat, va contribui acesta la atingerea scopului?

Cadrul logic servește drept instrument pentru ameliorarea planificării, implementării, gestionării, monitorizării și evaluării; prin urmare, el este utilizat pe parcursul întregului ciclu al programului. El indică modul în care va fi apreciat nivelul de realizare a programului, în condițiile în care acesta oferă, de asemenea, o bază pentru monitorizare și evaluare. Totodată, acesta servește drept punct de referință în perioada de implementare și în cadrul etapelor ulterioare, în legătură cu revizuirile de proiect, planificare de extinderi, re-proiectare etc.

Procesul de elaborare a programului, adică abordarea cadrului logic, este prezentat succint în matricea cadrului logic și constă din niveluri de subprogram: elemente ale programului, activități, resurse și ipoteze ce explică incertitudinile în atingerea obiectivelor subprogramului la fiecare dintre nivelurile menționate mai sus, chiar dacă se află înafara controlului direct.

Matricea cadrului logic este un instrument util pentru a verifica dacă programul este bine conceput și dacă vor funcționa conexiunile dintre elementele programului din cadrul logic (a se vedea tabelul 2). Deși nu este cerut în metodologie, ar putea fi util pentru UAT să verifice programele lor, în special în primele etape de implementare a bugetării pe programe.

Matricea cadrului logic este un document structurat succint, ce prezintă particularitățile-cheie ce conduc la atingerea scopului subprogramului.

Tabelul 1: Matricea cadrului logic

Abordarea cadrului logic clasic (matricea)

Pasul I:	Pasul III:	Pasul II:
IMPACT (a se menționa grupurile țintă)	INDICATORI (a se specifica mijloace de verificare)	
REZULTATE (a se menționa grupurile țintă)	INDICATORI (a se specifica mijloace de verificare)	IPOTEZE*
PRODUSE (a se menționa grupurile țintă)	INDICATORI (a se specifica mijloace de verificare)	IPOTEZE*
ACTIVITĂȚI	INTRĂRI (Bunuri și servicii necesare pentru a întreprinde acțiunile)	IPOTEZE*

**Ipoteze: Evenimente, condiții sau decizii importante în afara controlului managementului proiectului, care trebuie să prevaleze pentru obiectivul dezvoltării care urmează a fi atins.* ²

Logica ipotezelor (analiza riscurilor) este importantă

Pasul I:	Pasul III:	Pasul II:
IMPACT		
REZULTATE		IPOTEZE*
PRODUSE		IPOTEZE*
ATUNCI		IPOTEZE*
ACTIVITĂȚI		IPOTEZE*
DACĂ		ȘI

***Ipoteze: Evenimente, condiții sau decizii importante în afara controlului managementului proiectului care trebuie să prevaleze pentru obiectivul dezvoltării care urmează a fi atins.* ⁴

3.4 Pași necesari în întocmirea bugetului pe programe

Pasul 1: Formularea viziunilor, cunoașterea strategiilor sectoriale și elaborarea strategiei locale la planului strategic

Un punct de plecare pentru APL în elaborarea bugetelor de program este elaborarea Planului strategic sau a Viziunii UAT (ex.: municipiu, oraș, regiune, comunitate). Acesta este un proces ce implică cetățenii, care vor indica ce doresc ca APL-le să ofere și cum văd ei dezvoltarea comunității în viitor.

Exemplu de formulare a viziunii

Orașul va fi un centru regional nodal, cu variate oportunități antreprenoriale și de angajare în câmpul muncii, în care se va plasa accentul pe calitatea înaltă a vieții și va funcționa un sistem modern integrat al serviciilor de urgență.

Pasul 2: Înțelegerea misiunilor UAT

Formularea misiunii identifică și descrie scopul esențial al primăriei și serviciile pe care le oferă și fixează baza pentru stabilirea programului și a subprogramelor. Misiunea are menirea să reflecte nevoile cetățenilor pentru anumite servicii.

Exemplu de formulare a misiunii

Crearea unui mediu sigur pentru cetățeni, cu risc redus de incendii și alte pericole și asigurarea, în caz de urgență, a serviciilor antiincendiere, medicale și ale poliției, livrate în mod operativ și profesionist.

Pasul 3: Stabilirea programelor și subprogramelor

Se identifică principalele funcții ale administrației locale, importanța unor politici și strategii individuale, grupurile de activități ce urmează a fi efectuate și costurile necesare pentru realizarea lor, precum și forma programelor și subprogramelor.

Abordarea arborelui problemelor poate fi utilizată pentru a facilita analiza situației curente și identificarea problemelor majore și a principalelor relații cauzale dintre acestea. În procesul de elaborare a programelor și subprogramelor, această tehnică ar putea contribui la înțelegerea contextului și a relațiilor dintre probleme.

Pasul 4: Formularea scopului

Scopurile abordează politicile și prioritățile pe termen lung, inclusiv documentele strategice naționale. Ele indica direcția. Realizarea unui scop bine formulat contribuie la realizarea unei politici sau strategii. Prin urmare, ar trebui să existe doar câte un singur scop pentru fiecare subprogram.

Pasul 5: Specificarea obiectivelor

Conform principiului de sus în jos a cadrului logic utilizat în procesul de concepere a elementelor programului, obiectivele trebuie derivate din scopul relevant al subprogramului. Obiectivul ar trebui să fie în măsură să demonstreze, în mod clar, progresele înregistrate în direcția atingerii scopului.

Pasul 6: Identificarea indicatorilor de performanță

Pentru a putea măsura progresul în realizarea obiectivelor subprogramului, trebuie definiți indicatorii de performanță.

Conform metodologiei, există 3 categorii de indicatori de performanță:

- indicatori de produs (ce reprezintă cantitatea de produse, beneficii sau servicii),
- indicatori de eficiență (ce exprimă relația dintre bunuri/servicii produse și resurse/timp utilizate pentru producerea lor),

- indicatori de rezultat (ce exprimă nivelul de realizare a scopurilor și obiectivelor subprogramului. Ei descriu calitatea implementării.).

Abordări ce urmează a fi utilizate la stabilirea Țintelor de performanță:

- Adoptarea nivelului de performanță curent
- Nivel de performanță curent cu o ameliorare procentuală
- Cele mai bune practici sau analiza comparativă a indicatorilor de performanță pe baza experienței agențiilor sau Țărilor
- Standarde sau specificații tehnice
- Repere sau etape de implementare pentru o perioadă de performanță.

Caseta 1: Privire de ansamblu asupra elaborării bugetului

Program

- ✓ Servicii antiincendiere

Subprogram

- ✓ Prevenirea incendiilor

Scop

- ✓ Protejarea proprietății și vieților contra incendiilor

Obiectiv

- ✓ A reduce, către anul 2016, numărul incendiilor cu 50%, comparativ cu anul 2012

Indicatori de performanță

- ✓ Indicator de produs: numărul inspecțiilor efectuate
- ✓ Indicator de rezultat: nivelul anual al reducerii incendiilor
- ✓ Indicator de eficiență: costul mediu anual al pagubelor provocate de incendii

Resurse:

- ✓ Remunerarea inspectorilor de prevenire a incendiilor
- ✓ Costul echipamentului și întreținerea acestuia
- ✓ Costul combustibilului etc.

Pasul 7: Identificarea activităților

La această etapă, trebuie identificate activitățile ce urmează a fi efectuate în procesul implementării programului și a subprogramelor acestuia. Deși, conform metodologiei, performanța lor nu este asociată cu indicatorii de performanță, acestea trebuie formulate astfel încât să contribuie la realizarea obiectivului și, respectiv, la atingerea scopului subprogramului.

Pasul 8: Identificarea intrărilor

Pentru a asigura un anumit nivel de servicii, intrările pot fi exprimate ca resurse umane și financiare necesare pentru a asigura nivelul adecvat de prestare a serviciilor. Aceasta reprezintă situația în care gestionarul public este adesea constrâns să păstreze intrările în cadrul limitelor de resurse disponibile. Intrări sunt, în general, resursele umane, financiare și materiale ce sunt folosite pentru a furniza servicii.

Pasul 9: Evaluarea intrărilor

Disponibilitatea resurselor umane, costurile directe și indirecte, precum și investițiile de capital trebuie să fie estimate cu scopul de a face comparații pertinente între nivelurile scontate de produse. Acest lucru prevede o bază pentru comparație, în măsura în care este posibil, pe activități și permite gestionarului public și liderilor aleși să determine nivelurile de performanță a serviciilor pe care le pot asigura, reieșind din preferințele cetățeanului. Un exemplu de evaluare a resurselor și de alocare a acestora subprogramelor individuale este prezentat în Anexa 1.

Pasul 10: Executare

După luarea deciziilor cu privire la buget și definirea nivelurilor de performanță în cadrul bugetului, managerul public va avea responsabilitatea de a executa bugetul pentru a respecta aceste niveluri de performanță și a măsura permanent performanță obținută cu nivelurile estimate sau preconizate.

Pasul 11: Monitorizare și evaluare

Măsurarea are loc în cadrul procesului de monitorizare, iar rezultatele sunt publicate conform metodologiei în rapoartele semi-anuale și anuale. Acest pas reprezintă o parte importantă a sistemului de bugetare bazată pe programe și necesită un sistem avansat de management și raportare financiară. Scopul monitorizării progresului în atingerea obiectivelor stabilite pentru anul curent nu este de a pedepsi pentru lipsa de performanță, ci de a permite întreprinderea unor pași de remediere atunci când sunt observate deficiențe.

Evaluarea programului poate începe o dată cu finalizarea ciclului de bugetare bazată pe programe. Acest lucru poate fi făcut anual sau în etapele prevăzute în planul de evaluare. Trebuie să fie respectată o metodologie specială pentru evaluare. De obicei, evaluarea este realizată de alte persoane decât cele implicate în implementarea programului pentru a asigura imparțialitatea.

IV. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

1. Monitorizarea și raportarea performanței programului

Monitorizarea performanței este un proces continuu realizat pe parcursul executării bugetului pentru a identifica și corecta devierile în implementarea Sub-programelor. (Monitorizarea provine din cuvântul latin „monere”= „a avertiza”). Acesta este un proces de colectare și analiză a datelor indicatorilor de performanță pentru a compara progresul în atingerea obiectivelor. Monitorizarea compară valorile planificate ale indicatorilor măsurabili și obiectivele cu valorile și cheltuielile actuale suportate la etapa de implementare. De asemenea, monitorizarea urmărește cheltuielile bugetare planificate în raport cu cele reale. Toate constatările sunt prezentate în formă de Rapoarte de Performanță, împreună cu rapoartele financiare, în conformitate cu cerințele semi-anuale și anuale. Monitorizarea semi-anuală se axează pe indicatori de produs, obiective, iar rezultatele tind să fie monitorizate anual, deoarece ele, de obicei, se schimbă la intervale mai mari.

Rapoartele de performanță, adesea, includ:

- Evaluarea relevanței, de ex. obiective stabilite incorect pentru care nu au putut fi colectate date, indicatori ce nu sunt relevanți pentru obiectiv, etc.,
- Enumerări ale rezultatelor obținute,
- Evaluarea eficienței, de ex. îndeplinirea inadecvată a obiectivelor în legătură cu cheltuielile suportate,
- Evaluarea eficacității generale a realizării obiectivelor prin intermediul acțiunilor relevante. Acest lucru este făcut prin compararea valorilor planificate și reale ale indicatorilor măsurabili. Orice variație semnificativă de la rezultatele planificate trebuie să fie explicată pe scurt,
- Propuneri de acțiuni de remediere.

În baza constatărilor din rapoartele de performanță, managerii și factorii decizionali pot întreprinde măsuri de remediere în timpul implementării programului. În cazul UAT, se recomandă ca raportul de monitorizare să fie prezentate și membrilor consiliilor municipale.

Indicatorii de performanță și valorile țintă ale acestora nu vor fi revizuite pe parcursul anului. Devierile dintre indicatorii executați și cei planificați într-un buget bazat pe programe trebuie explicate în momentul prezentării rapoartelor. Textul va explica dacă progresul planificat a fost înregistrat în limitele inițiale de cheltuieli, cum a fost modificat progresul atunci când limitele de cheltuieli s-au schimbat pe parcursul anului și dacă forțe externe neprevăzute au cauzat devieri de la performanța planificată.

Monitorizarea este una din sursele de informație pentru evaluare. Procesul de monitorizare și rapoartele de performanță sunt reglementate în Set, Capitolul XI. Acestea sunt susținute integral de SIMF. Rapoartele de performanță ale APL precum și APC trebuie să fie descărcate de pe paginile web respective.

2. Evaluare

Evaluarea reprezintă etapa finală a ciclului de bugetare bazată pe programe. Aceasta este o evaluare sistematică și obiectivă a unui Program curent sau finalizat, a unei componente sau politici.

Tipuri de evaluare recunoscute la nivel internațional:

- *evaluarea ex ante* – realizată înainte de implementarea sau modificarea unui program sau sub-program existent,
- *evaluarea interimară (continuă)* – realizată sistematic, la fiecare 3-5 ani,
- *evaluarea ex-post* – realizată după finalizarea programului sau sub-programului.

Evaluarea trebuie să se bazeze pe niște criterii standard de evaluare, cele mai răspândite fiind: *relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și durabilitatea*. În baza acestor criterii, evaluarea poate oferi constatări sigure cu privire la produsele, rezultatele și efectele generale ale Programelor. Evaluarea accentuează lecțiile învățate.

În Moldova încă nu există o metodologie de evaluare. Prin urmare, nu există obligația de a face evaluări. Totuși, aplicarea acestui instrument este susținută insistent de cele mai importante instituții internaționale. După implementarea bugetării bazate pe programe în Moldova, va putea fi elaborată și aplicată metodologia de evaluare.

3. Audit

Auditul încheie ciclul bugetar și oferă mecanismul de feedback pentru a asigura că deciziile politice și alocările bugetare au fost realizate în corespundere cu cerințele legale pentru alocarea fondurilor. Auditul poate servi drept *sursă importantă de informație pentru evaluare*. Auditul poate avea mai multe forme și metode, care sunt descrise succint în secțiunile următoare.

Auditul financiar

Auditul financiar este destinat verificării datelor financiare pentru a determina dacă resursele financiare au fost cheltuite legal, dacă bonurile au fost înregistrate și sunt controlat corect și dacă datele și declarațiile financiare sunt complete și sigure. Acest tip de audit se axează pe determinarea respectării legii bugetului și a faptului dacă rapoartele financiare pregătite de departamente sunt exacte și sigure.

Auditul performanței

Există multe definiții ale auditului performanței. Una din cele mai răspândite definiții prezintă auditul performanței drept o evaluare a activităților unei organizații pentru a verifica dacă resursele sunt gestionate în baza principiilor de economie, eficiență și eficacitate; și dacă cerințele de raportare sunt îndeplinite în modul potrivit.

Auditul intern și extern

Auditul intern trebuie să se axeze atât pe operațiunile de audit financiar cât și pe cele de management. Pentru aceasta, este necesară o unitate în cadrul unui departament de stat, care să aibă un anumit grad de independență de agențiile executive și să raporteze direct managerului organizației publice sau consiliilor locale. Rapoartele de audit intern trebuie

să fie folosite pentru revizuirea operațiunilor și verificarea respectării cerințelor legale la gestionarea resurselor.

Auditul extern se poate axa pe verificarea corespunderii cu principiile și standardele de raportare, certificarea rapoartelor financiare ale organizației publice și efectuarea unei evaluări independente a situației financiare a organizației pentru a informa publicul și alte părți interesate. Auditul trebuie să fie efectuat de o companie sau agenție din exterior cu experiență în efectuarea auditurilor publice pentru a asigura revizuirea independentă a tranzacțiilor și operațiunilor financiare.

O organizație publică trebuie să utilizeze atât auditul intern cât și extern.

4. Evaluarea versus auditul performanței

Auditul performanței face o descriere generală a activităților și funcțiilor unei organizații în întregime. Revizuirea unui proiect sau program separat nu este o practică obișnuită.

Pentru concluzii generalizate este necesar ca organizația să fie revizuită integral în mediul său de lucru. Auditul performanței revizuieste toate resursele unei organizații: bani, resurse umane, materiale, utilaje și echipament, etc.

Atunci când sunt examinate resursele de management, auditul performanței revizuieste toate etapele de management și acoperă funcții precum planificarea, organizarea, alocarea resurselor, orientarea și controlul. Acest tip de audit nu se limitează doar la utilizarea resurselor.

Cu accent sporit pe obținerea valorii pentru bani, există o cerere tot mai mare de rapoarte privind economia, eficiența și eficacitatea operațiunilor statului. Rolul auditului performanței este de a determina dacă rapoartele operațiunilor executive oferă o explicație completă și satisfăcătoare a rezultatelor obținute, luând în considerație resursele disponibile. Indicând asupra rapoartelor incomplete, ambigui sau nesatisfăcătoare, auditul performanței contribuie la sporirea nivelului de conștientizare a responsabilității în rândul managerilor publici.

În timp ce recunoaște economia, eficiența și eficacitatea operațiunilor guvernului, auditorul aplică standarde prestabilite cât mai mult posibil. Dacă acestea nu sunt disponibile, auditorul trebuie să-și stabilească criteriile sale proprii.

Deoarece economia și eficiența sunt, de obicei, acoperite de auditul tradițional, **eficacitatea** devine aspectul cheie al auditului performanței. De aceea, auditul performanței este, uneori, cunoscut drept **auditul eficacității**. Sarcina primordială a unui auditor al performanței este de a determina dacă organizația supusă auditului dispune de un sistem sigur și adecvat pentru evaluarea eficacității sale. Doar atunci când organizația nu dispune de un astfel de mecanism pentru măsurarea eficacității sale, auditorul poate fi nevoit să o facă singur.

În cele mai multe cazuri, organele de audit extern efectuează auditul performanței activităților guvernamentale. De obicei, ele au ghiduri privind auditul performanței, care explică cum sunt planificate și realizate auditurile performanței; și cum sunt raportate rezultatele. Aceste ghiduri se bazează adesea pe **standardele internaționale**. Auditurile performanței pot include, în unele cazuri, depistarea fraudelor, irosirii și abuzului, chiar dacă acestea nu au fost incluse în sarcina inițială.

Evaluarea, spre deosebire de auditul performanței reprezintă **evaluarea sistematică a unei politici**, program curent sau finalizat; sau o parte a unui program și nu evaluarea unei organizații în întregime. Pe lângă *eficacitate* și *eficiență*, evaluarea ține de alte criterii de evaluare la fel de importante, de ex. *relevanța*, *impactul*, *durabilitatea*, etc. Evaluarea este realizată nu doar pe durata implementării programului drept evaluare continuă, dar și dincolo de perioada implementării programului, drept *evaluare ex-ante* la etapa de planificare și elaborare și *evaluare ex-post* după finalizarea programului sau politicii.

Diferența principală poate fi reprezentată și de faptul că auditul performanței, (în cadrul instituțiilor UE), se limitează la mandatul Curții Auditorilor. Evaluarea este mai generală și poate fi utilizată în diferite contexte (ex-ante, interimară, finală, ex-post de exemplu).

V. EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ

Resursele financiare limitate și presiunea de a asigura standarde mai înalte ale serviciilor de administrare de stat și publice au dus la căutarea unor metode de majorare a eficienței și eficacității acestora. Această căutare ajunge până la începutul secolului XX. Pionierii în acest efort au fost SUA.

Un punct important de reper pentru dezvoltarea managementului finanțelor publice l-au constituit anii 60 ai secolului XX când Ministerul Apărării al SUA, inspirat de Ford Motor Company, a început să implementeze elemente de planificare, programare și bugetare multianuală. Eventual, aceste instrumente au fost implementate la nivel central și local în SUA.

Introducerea unei orientări mai puternice a performanței în managementul cheltuielilor publice a devenit o tendință globală în alte țări industriale la sfârșitul anilor 1980. În Noua Zeelandă, Australia, Canada, Danemarca, Finlanda, Franța, etc. au fost implementate diferite reforme prin intermediul cărora aceste state și-au introdus sisteme proprii. Diferențele dintre ele erau semnificative uneori. În timp ce unele țări se axau doar pe generarea mai multor date despre performanță, altele erau mai consecvente în reformele lor și au creat o aliniere mai puternică a informației despre performanță la luarea deciziilor bugetare². Chiar dacă nu toate reformele în bugetare erau de durată sau reușite, majoritatea au contribuit la îmbunătățirea treptată a managementului finanțelor publice.

Ulterior, economiile în dezvoltare au început să se alăture acestei tendințe (Chile, Coreea, Africa de Sud, Emiratele Arabe Unite, statele în proces de dezvoltare din Europa și Rusia). În fiecare țară, reformele în bugetare au constituit o parte din reformele mai vaste ale managementului finanțelor publice în cadrul cărora, de obicei, erau elaborate și implementate abordările CBTM și BBP.

Chiar dacă progresul și realizările variază de la o țară la alta, experiențele arată multe asemănări în ceea ce privește factorii critici de succes și lecțiile învățate.

Următoarele exemple arată unele lecții învățate în Slovacia, Croația și orașul Szolnok din Ungaria:

Slovacia

Slovacia a ales o abordare descentralizată față de BBP. Ministerele de resort și autoritățile locale sunt responsabile de elaborarea structurilor de program, inclusiv scopurile, obiectivele și indicatorii măsurabili, în timp ce Ministerul Finanțelor le acordă sprijin metodologic.

- BBP a contribuit considerabil la sporirea transparenței bugetului, dar rezultatele variază de la un minister la altul și de la o UAT la alta.
- În unele cazuri, lipsa angajamentului politic din partea unor ministere a cauzat scăderea calității structurilor de program.
- Comunicarea între departamentele de buget și cele de politici în unele instituții era de proastă calitate.

² Anwar Shah și Chunli Shen: „Manual în bugetarea bazată pe performanță “

- Implicarea departamentelor de politici s-a dovedit a fi mai sensibilă și dificilă decât se preconiza.
- Nu există un sistem complex de educație pentru funcționarii publici.
- Angajamentul puternic al Ministerului Finanțelor față de schimbare și liderism a constituit un factor critic de succes în procesul de reformă.
- Viteza și etapizarea reformei, împreună cu instruirea insuficientă și lipsa proiectelor pilot au fost problemele principale în implementarea reformelor.
- Constituenților nu le-a fost propus un târg, sarcinile vechi nu au fost reconfigurate sau eliminate atunci când au fost introduse sarcinile noi pentru a evita supraîncărcarea. Prin urmare, lipsea angajamentul personalului în procesul de reformă.³
- Modelul descentralizat de BBP însemna că bugetele programelor de stat nu putea fi compilate; de aceea, este examinată posibilitatea modificării metodologiei.
- La nivel municipal, membrii consiliilor municipale înaintează adesea cerințe bugetare fără a putea identifica sursele finanțării. Adesea lipsește utilizarea documentelor strategice drept instrument principal pentru argumentare la pregătirea bugetului.

Croația⁴

- Procesul de pregătire a bugetului, precum și a documentelor și procedurilor bugetare a devenit mai transparent și ajustat la bunele practici internaționale, dar respectarea orarului legal trebuie să fie îmbunătățită în continuare.
- Cadrul financiar pe termen mediu a fost integrat cu succes în sistemele de management al cheltuielilor publice și este incorporat, în prezent, în toate practicile managerilor de bugete, dar există necesitatea de a le face mai obligatorii și mai credibile.
- Relevanța cadrului financiar pe termen mediu trebuie să fie îmbunătățită prin sporirea gradului de obligativitate a proiectărilor financiare și conectarea lor la prioritățile strategice stipulate în strategia pe trei ani a programelor guvernamentale. Este necesară gestionarea clară a procesului bugetar de sus în jos pentru consolidarea strategiei multianuale în vederea obținerii rezultatelor scontate.
- Tranziția la bugetarea orientată spre performanță a fost lentă, elaborarea indicatorilor de performanță a fost reținută considerabil chiar dacă a fost elaborată și testată o metodologie pentru indicatorii cheie de performanță pentru finanțe și personal. Motivul principal l-a constituit lipsa angajamentului politic de a o implementa.
- Considerațiile strategice mai largi au fost legate de deciziile bugetare operaționale, dar fără sisteme pentru integrarea priorităților strategice și a obiectivelor strategice cu alocările bugetare, eficacitatea și eficiența politicilor

³ „Bugetarea Bazată pe Performanță și Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu în statele în dezvoltare din Europa”, 2009

⁴ „Bugetarea Bazată pe Performanță și Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu în statele în dezvoltare din Europa”, 2009

era limitată.

- Angajamentul politic pentru implementarea unor reforme durabile trebuie să fie mai puternic.
- Implementarea planurilor de reformă trebuie să fie realizată cu mai multă fermitate.

Ungaria, orașul Szolnok

- Bugetarea bazată pe programe poate fi un concept dificil pentru oameni. Pentru a explica bugetarea bazată pe programe, trebuie folosite exemple pe care le pot înțelege oficialii aleși și specialiștii.
- Reforma bugetară poate fi o amenințare. Ea poate demonstra că anumite activități sunt inefficiente sau ineficace și reprezintă o amenințare pentru managerii de program și alții, care au un interes în menținerea status quo-ului.
- Elaborarea viziunii municipale a modului în care trebuie să arate bugetul reformat. Documentul bugetar și sistemele de colectare a datelor și raportare trebuie să corespundă „necesității de a ști” ale UAT. În timp ce formularele și sistemele de suport funcționează bine pentru Szolnok și bugetul său, ele pot fi nepotrivite pentru o altă jurisdicție.
- Personalul financiar trebuie să aloce timp și energie pentru a învăța despre metodele și procesele de reformă a bugetului pentru implementarea reformei. Competențele personalului financiar trebuie să reflecte cerințele informaționale ale bugetării bazate pe programe.
- Personalul financiar și departamentele municipale trebuie să lucreze în parteneriat. Acolo unde apar probleme de implementare, partenerii trebuie să le rezolve împreună.
- Implementarea reformei necesită cu mult mai mult timp decât se planifica la lansarea procesului. Elaborați un plan multianual de lucru, care să includă așteptări realiste a ceea ce va fi realizat și când.
- Nu complicați lucrurile. Atunci când inițiați bugetarea bazată pe programe, limitați eforturile inițiale de implementare la departamentele, care manifestă o etică puternică de management și și-au exprimat disponibilitatea de a-și reforma practicile bugetare.
- Generați rapoarte, care reflectă realizările departamentale în cadrul unei abordări a bugetului bazat pe programe. Rapoartele trebuie să identifice cheltuielile și realizările în raport cu măsurile predeterminate ale performanței.
- Implicați conducerea – administrativă și politică – în proces de la bun început.
- Informați populația despre eforturile de reformă în mass media, la forurile publice și la adunările comunitare. Rezumați bugetul și problemele bugetare în mod clar, concis și transparent. Fiți gata să răspundeți la întrebări și temeri și este important să solicitați activ contribuția cetățenilor în deciziile și rezultatele investițiilor bugetare.

ANEXE

Anexa 1

Evaluarea intrărilor este una dintre cele mai dificile aspecte ale bugetării bazate pe programe. Costurile reprezintă măsurarea în bani a resurselor utilizate în producerea sau în furnizarea serviciilor din programe. Bugetarea pe programe se bazează pe definirea costurilor unitare ale acestor intrări și ajustarea lor la produsele definite.

Costurile pot fi clasificate în mai multe moduri. Este important să se înțeleagă esența costurilor directe, indirecte și a cheltuielilor generale, în special cu scopul de a alocă cât mai exact posibil, în procesul de executare a bugetului, tipul pertinent de costuri aferente produselor obținute.

- Costuri directe - pot fi înregistrate direct și taxate pentru un program individual (de exemplu, salariile personalului care lucrează la implementarea unui program unic, costul spațiilor utilizate exclusiv pentru un program etc.).
- Costuri indirecte - nu pot fi înregistrate direct și taxate pentru un anumit program. Ele sunt măsurabile, dar comune pentru mai mult de un program și, prin urmare, necesită alocare (de exemplu, salarii ale personalului care lucrează la implementarea programelor multiple).
- Cheltuieli generale - cheltuieli în curs de desfășurare, necesare pentru implementarea programului, având caracter de susținere, ce nu pot fi atribuite direct programului (de exemplu, tehnologii informaționale, utilități etc.); deseori contribuția acestora la produs și la serviciile programului nu poate fi măsurată în mod clar. Uneori cheltuielile generale nu se deosebesc de costurile indirecte.

Toate cheltuielile bugetate, atât de capital cât și cele curente, trebuie să fie alocate în programe, prin urmare,:

- cheltuielile totale pentru activități sunt egale cu cheltuielile subprogramului pentru care aceste activități sunt destinate,
- cheltuielile totale ale subprogramului sunt egale cu cheltuielile pentru programul căruia îi aparțin,
- cheltuielile totale ale programului sunt egale cu cheltuielile totale ale instituției bugetare.

Alocarea unor tipuri de cheltuieli în cadrul programelor individuale și în unele părți ale acestora nu este întotdeauna simplă. De multe ori aceasta trebuie să se bazeze pe o serie de hotărâri. În ceea ce privește bugetarea pe programe, pentru alocarea costurilor indirecte și a cheltuielilor generale trebuie elaborate abordări individuale pentru tipuri individuale de costuri. (munca efectuată la programe/subprograme multiple, chirie, electricitate, încălzire, alimentare cu apă, costuri TI, articole de papetărie etc.) Dacă este posibil, repartizarea costurilor indirecte și a cheltuielilor generale poate fi bazată pe factorii ce le influențează (de exemplu, m^2 , în cazul încălzirii, numărul de persoane, în cazul alimentării cu apă etc.). Metodele de alocare trebuie concepute pentru tipuri individuale de costuri.

Indiferent de metoda de alocare a costului folosită, trebuie urmate unele principii de bază de estimare a costurilor politicii:

- metodele prea complicate pot cauza probleme de transparență, în plus, pot consuma mult timp și, prin urmare, să fie prea costisitoare,
- lipsa transparenței ar putea duce la programe / părți de programe care nu sunt clare pentru toate părțile implicate,
- metodele de alocare nu ar trebui să fie modificate fără motiv,
- costurile politicilor să fie cât mai precise posibil, să fie incluse toate costurile aferente și, dacă este posibil, utilizate înregistrările existente și datele statistice,
- obținerea informațiilor necesare nu trebuie să fie mai costisitoare decât valoarea acestora și trebuie acceptate anumite niveluri ale noțiunii de bun simț.

Excluderea/omiterea unor costuri sau includerea lor într-un program la care acestea nu se atribuie, precum și repartizarea incorectă sau inexactă a costurilor indirecte și/sau cheltuielilor de întreținere între programele individuale poate cauza probleme la etapa de implementare.

Crearea unui „program administrativ” poate economisi timp și poate ajuta, mai ales, în primii ani de implementare a bugetării bazate pe programe când competențele de alocare a costurilor pot fi insuficiente. Totuși, acest program nu poate fi recomandat dacă costurile indirecte și cheltuielile de întreținere reprezintă o parte substanțială a costurilor totale ale unui „program operativ”. Acesta poate oferi un tablou care induce în eroare, iar programele operative pot fi subestimate.

Tabele 3 - 5 de mai jos prezintă un exemplu de creare a aspectului financiar al unui buget bazat pe programe. În acest exemplu (opțiunea 1), a fost creat un program administrativ. Aceasta înseamnă că toate costurile municipale, care nu sunt legate direct de un program operativ unic au fost incorporate în acest program. Abordarea opusă ar putea fi preferată de primărie (opțiunea 2). Aceasta ar însemna că, în loc de a elabora un program administrativ, toate costurile ce nu sunt legate direct de un program unic ar trebui să fie alocate proporțional, conform unei chei selectate, între programele operaționale.

Astfel, aceleași costuri, cu caracter de costuri directe în exemplul nostru de program administrativ (dacă este selectată opțiunea 1), ar fi repartizate între toate programele operaționale și ar avea caracter de costuri indirecte și cheltuieli de întreținere (dacă este selectată opțiunea 2). Este necesar de a accentua că elaborarea aspectului non-financiar al unui program administrativ poate fi mai dificilă decât atunci când sunt elaborate programele operative. Formularea tuturor elementelor de program ar putea fi dificilă în unele cazuri.

Aspectele financiare ale tuturor celorlalte bugete bazate pe programe ar fi create ca și în exemplul nostru. Pentru anii viitori, *standardul de bază* va servi pentru măsurarea efectelor bugetare ale schimbărilor propuse pentru A+1 și A+2. Aceasta înseamnă că economiile vor fi deduse și vor fi adăugate priorități bugetate noi în bugetul inițial. Bugetul inițial este un calcul al costurilor necesare pentru implementarea politicilor existente în viitor. Există diferite metode și principii pentru calculul inițial, dar nivelul minim al procesului trebuie să includă: prevedere pentru inflație, ajustare la costurile unice și ajustări la serviciile impuse de legislație.

Mai multe exemple cu costuri sunt prezentate în Set, Capitolul XII.

Exemplu de alocare a costurilor curente în programe/sub-programe individuale

Tabelul 2: Costurile curente ale Departamentului de Administrare Generală

Dpt. 01.1.1	Costurile organelor de administrare publică / municipale și ale oficiului municipal	Buget	Urmează să fie alocate Programului
	010 Salarii – major, auditor intern, personal administrativ general	635 728	P1
	020 deduceri statutare din salariu	260 281	P1
	630 Bunuri și servicii, în it:		
	631 Cheltuieli de deplasare	6 242	P1
	631001 – în țară	2 000	
	631002 – peste hotare	4 242	
	632 Electricitate, apă, comunicații	39 535	P1
	631 01 – electricitate	1 000	
	63203 – poștă și telecom.	38 535	
	633 Rechizite de birou și alte cheltuieli	67 562	P1
	633001 – echipament de interior	4 000	
	633002 – procurare de TI	8 000	
	633003 – echipament de telecomunicații	500	
	633005 – echipament special	2 200	
	633006 – rechizite de birou, materiale de consum, produse de curățat și pentru veceu	25 000	
	633009 – ziare, reviste, cărți		
	633013 – procurarea bunurilor imateriale	4 000	
	633016 – buget pentru ospitalitate	1 862	
		22 000	
	634 Costuri de transport	11 782	P1
	634001 – Combustibil și uleiuri	4 982	
	634002 – Deservire și întreținere	3 200	
	634003 - Asigurare	2 500	
	634005 – Taxe de parcare și de alt tip	1 100	
	635 Întreținerea curentă a edificiilor, utilajelor și echipamentelor	21 358	P1
	635001 – interior	1 250	
	635002 – rețele de TI și programe	11 800	
	635003 - telecomunicații	608	
	635004 – utilaje și echipamente	2 200	
	635005 – utilaje speciale	3 500	
	635006 – edificii și încăperi	2 000	
	636 Chirie	13 914	P1
	636001 – edificii, pământ, cutie poștală		
	637 – Alte bunuri și servicii	227 107	P1
	637001 – Instruiri, studii	2 000	
	637003 - Publicitate, anunțuri	4 320	
	637004 – servicii generale	10 755	
	637005 – servicii speciale	48 781	
	637011 - Studii, expertiză	3 300	
	637012 - Taxe, deduceri, impozite	12 000	
	637017 – Contribuții alimentare	20 000	
	637016 – Asigurare (edificii)	7 000	
	637 016 – Contribuții în fondul social	9 663	
	637026 – Remunerarea membrilor consiliului local	94 288	
	637027 – Remunerare bazată pe contracte pe termen scurt	15 000	
	Total 01.1.1	1 283 509	

Dpt. 01.1.1	Costurile organelor de administrare publică / municipale și ale oficiului municipal	Buget	Urmează să fie alocate Programului
Dpt. 1.3.3	Alte servicii generale / birou de înregistrare /		
	010 – Salarii – personalul biroului de înregistrare	18 493	
	020 deduceri statutare din salariu	6 348	
	630 Bunuri și servicii	4 861	
	637 016 – Contribuții în Fondul Social	250	
	Total 01.3.3	29 952	P2
Dpt. 04.7.3	Turism		
	Broșuri promoționale, publicitate în mass media	7 000	
	Sistem informațional urban – actualizare și mentinere	2000	
	Sistem informațional – drumuri și străzi	1 000	
	Total 04.7.3	10 000	P3

Tabelul 3: Costul capital al Departamentului de Administrare Generală

Dpt. 01.1.1	Costurile organelor de administrare publică / municipale și ale oficiului municipal	Buget	Programul
	711 Procurarea pământului	110 500	
	713 Procurarea TI	5 400	
	Total 01.1.1	115 900	P1

Note explicative:

P1	Costurile sunt legate de serviciile de suport pentru toate programele. Ele pot fi repartizate tuturor programelor municipale drept costuri indirecte sau poate fi creat un program administrativ special. În al doilea caz, costurile vor avea un caracter de costuri directe.
P2	Poate fi format Programul (P2) ce reprezintă serviciile prestate cetățenilor (persoane fizice). Apoi, aceste cheltuieli pot fi alocate în P2 drept costuri directe. Dacă este creat acest program, el poate fi divizat în sub-programe, de ex.: - Serviciile biroului de evidență (nașteri, căsătorii, decese, prelucrarea datelor cu caracter personal, etc.) - Susținerea serviciilor religioase și altor servicii sociale - Comunicarea cu cetățenii (ziare locale, mass media locale) - Departamentul servicii de planificare (permisiuni pentru construcția/reconstrucția caselor, etc.)
P3	Costurile pot fi asociate, respectiv, pot fi alocate unui program (P3) destinat culturii, susținerii sportului, turismului și marketingului. Acest tip de program poate conține sub-programe, precum: - Cultura (susținerea evenimentelor, protecția monumentelor istorice, etc.) - Sportul (evenimente sportive, construcții, gestionarea și întreținerea terenurilor sportive etc.) - Turismul (publicitate, sistem informațional, evenimente care atrag vizitatori în oraș/sat/regiune, etc.)

Exemplu de alocare a costurilor Departamentului de Administrare Generală deduse din acele costuri ce pot fi legate direct de alte activități municipale și pot, prin urmare, fi alocate programelor specializate în aceste activități, în cazul nostru, în serviciile oferite cetățenilor (P2) și în cultură, sport și turism (P3). Astfel, toate costurile cu caracter de suport pentru alte activități municipale, curente și capitale, pot fi alocate drept costuri directe unui tip administrativ de program:

Tabelul 4: Exemplu de alocare a costurilor Departamentului de Administrare Generală

1 Program: Administrarea și gestionarea orașului			Buget	Costuri capitale
1.1. Servicii pentru oraș:	Scop: <i>Servicii externe de calitate înaltă și acceptabile financiar pentru oraș</i>	Activități		
	Obiectiv: <i>Asigurarea promovării eficiente a intereselor și drepturilor orașului</i>	Servicii pentru oraș: - servicii notariale și juridice (notariale, juridice, etc.)	48 781	
	Indicator de performanță: - Proporția (%) sumelor recuperate în raport cu numărul total de cereri. - Costul mediu al acțiunilor reușite pentru recuperarea sumelor datorate și celor cu scadența depășită. - Numărul solicitărilor financiare noi de la oraș.	- studii, expertiză, consiliere - servicii de asigurare (edificii, tehnologii, încăperi)	3 300 7 000	
1.2. Administrarea patrimoniului orașului:	Scop: <i>Administrarea eficientă a patrimoniului orașului.</i>	Activități		
	Obiectiv: <i>Soluționarea acțiunilor de coproprietate disputate în privința patrimoniului și asigurarea actualizării datelor privind bunurile materiale.</i>	Administrarea patrimoniului orașului: - bunuri imateriale (procurarea pământului) - bunuri materiale:	110 500 5 400	110 500 5 400
	Indicator de performanță: - % din cazurile de coproprietate soluționate din numărul total de cazuri disputate. - Costuri medii de procurare a pământului pe m ² . - Numărul erorilor depistate în datele privind bunurile materiale.	- procurarea TI - Gestionarea transportului - combustibil - uleiuri - deservire, întreținere - asigurare - taxe de parcare	4 982 3 200 2 500 1 100	
1.3. Salarii, remunerare, deduceri statutare.	Scop: <i>Funcționarea eficientă a oficiului municipal în procesul de elaborare planificată a costurilor de personal.</i>	Activități		
	Obiectiv: <i>Asigurarea remunerării adecvate, stimulante și</i>	Salarii, remunerare, deduceri statutare: - angajați, major, auditor intern		

1 Program: Administrarea și gestionarea orașului			Buget	Costuri capitale
	<i>diferențiale a angajaților în corespundere cu legislația în vigoare.</i>	- deduceri statutare din salarii - remunerarea consilierilor locali - contracte pe termen scurt	635 728	
	Indicator de performanță: - Salariile medii (inclusiv toate beneficiile) ale angajaților comparate cu salariile medii pe economie - Rata anuală de fluctuație a personalului		260 281 94 288 15 000	
1.4. Gestionarea Biroului Orășenesc	Scop: <i>Eficiența și transparența finanțelor publice</i>	Activități		
	Obiectiv: <i>Asigurarea eficienței și transparenței în procurarea bunurilor și serviciilor.</i>	Gestionarea Biroului Orășenesc		
	Indicator de performanță: - Suma totală a costurilor pe categorii individuale de costuri. - Costuri totale pe categorii individuale de costuri comparate cu anul precedent în %.	- Cheltuieli de deplasare: - în țară 2 000 - peste hotare 4 242 - Electricitate, apă 1 000 - Telecomunicații, poștă 38 535 - Materiale: - echipament de interior 4 000 - TI 8 000 - echipament de telecomunicații 500 - echipament special 2 200 - rechizite de birou 25 000 - ziare, reviste, etc. 4 000 - procurarea bunurilor imateriale 1 862 - buget pentru ospitalitate 22 000 - Chirie (edificii, pământ, cutie poștală) 25 914 - Întreținerea curentă a: - interiorului 1 250 - rețelelor de TI și programe 11 800 - telecomunicațiilor 608 - utilajelor operaționale și echipamentelor 2 200 - aparatelor de copiere 3 500 - edificiilor și încăperilor 2 000 - Alte bunuri și servicii: 4 320		

1 Program: Administrarea și gestionarea orașului			Buget	Costuri capitale
		- publicitate, anunțuri - servicii generale (curățare, mișcare, copiere și tipărire)	10 755	
1.5. Servicii pentru angajați	Scop: <i>Mediu calitative de lucru în conformitate cu contractul valabil cu sindicatul.</i>	Activități		
	Obiectiv: Crearea unor condiții satisfăcătoare de lucru în corespundere cu cerințele stipulate în contractul cu sindicatul și asigurarea sporirii continue a calificării personalului.	Servicii pentru angajați: - Contribuții alimentare - Contribuții în Fondul Social - Instruiri, studii	20 000 9 663 2 000	
	Indicator de performanță: - Crearea fondului social în corespundere cu legislația în vigoare și contractul cu sindicatul. - Numărul de angajați participanți la instruirile certificate. - Ponderea angajaților, care au finalizat cu succes instruirile certificate din numărul total de angajați participanți la instruirile certificate.			
Total Program 1			1 399 409	115 900

Competențe pentru implementarea programului:

Implementarea Programului 1 (P1) constituie competența exclusivă a Departamentului de Administrare Generală. Acest Departament, de asemenea, va participa la implementarea P2 și P3.