



Republica Moldova

MINISTERUL FINANTELOR

ORDIN Nr. 19
din 16.02.2008

**pentru aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare,
monitorizare și raportare a bugetelor pe programe**

Publicat : 04.03.2008 în Monitorul Oficial Nr. 45-46 art Nr : 107 Data intrării în vigoare :
16.02.2008

MODIFICAT

OMF159 din 12.12.12, MO263-269/21.12.12 art.1570; în vigoare 21.12.12

În scopul elaborării, monitorizării și raportării bugetelor pe programe:

1. Se aprobă Regulamentul privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe.
2. Se abrogă ordinul ministrului finanțelor nr. 42 din 8 iulie 2003 „Privind aprobarea Regulamentului provizoriu privind modul de monitorizare a bugetelor pe programe și performanță”.
3. Se abrogă ordinul ministrului finanțelor nr.119 din 31 decembrie 2002 „Privind aprobarea unor formulare”.
4. Prezentrul ordin intră în vigoare din data semnării.

MINISTRUL FINANTELOR

Mihail POP

Nr. 19. Chișinău, 16 februarie 2008.

Anexă
la Ordinul nr.19 din 16 februarie 2008

**Regulamentul
privind modul de elaborare, monitorizare
și raportare a bugetelor pe programe**

I. Introducere

- 1.1. Procesul alocării resurselor bugetare urmărește scopul de a realiza obiectivele sociale și

economice ale Guvernului. Totodată, pentru realizarea legăturii între alocarea resurselor și rezultatele politicilor urmează să fie aplicate noi metode de management bugetar. Una din aceste metode reprezintă fundamentarea și monitorizarea bugetului pe programe.

1.2. Prin bugetul pe programe sînt evidențiate rezultatele planificate ce trebuie atinse în urma activităților realizate de autoritățile și instituțiile publice finanțate de la buget. Avînd o imagine clară asupra rezultatelor dorite ale activității acestora, pot fi identificate soluții și metode eficiente pentru realizarea lor. Astfel se asigură o legătură directă a resurselor financiare și cheltuielilor cu programele și activitățile care pun în aplicare măsurile de politică.

1.3. Bugetul pe programe reprezintă un instrument eficient de management în stabilirea priorităților și luarea deciziilor privind alocarea resurselor bugetare în viitor în funcție de rezultatele obținute.

II. Dispoziții generale

2.1. Prezentul Regulament prevede modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe.

2.2. În sensul prezentului Regulament sînt utilizate următoarele noțiuni:

- *Bugetul pe programe* este un program de activități (grupuri de activități) majore, pentru care sînt definite scopuri, obiective, descriere narativă și indicatori de performanță și pentru realizarea căruia sînt alocate resurse respective.

- *Programul* reprezintă o activitate majoră sau grup de activități stabilite de către o organizație pentru a susține și implementa politica bugetară.

- *Scopul* este un deziderat cu caracter general al rezultatelor scontate ce derivă imediat de la realizarea programelor.

- *Obiectivele* sînt declarații ale realizărilor și rezultatelor scontate, măsurabile pentru o anumită perioadă de timp, care reflectă progresul înregistrat în atingerea scopului.

- *Descrierea narativă* este o prezentare care reflectă succint ce face programul respectiv.

- *Indicatorii de evaluare ai performanței* reprezintă un sistem de indicatori care evaluează resursele, eficiența, produsul și rezultatele programului atît în cadrul elaborării cît și la realizarea acestuia.

- *Indicatorii de resurse* estimează resursele financiare, materiale, umane și tehnice utilizate pentru realizarea programului.

- *Indicatorii de eficiență* se exprimă ca o cantitate medie a resurselor consumate (timp, cost) pentru obținerea unei unități de produs sau rezultat.

- *Indicatorii de produs* indică sau măsoară volumul produselor (serviciilor) direct rezultate din mersul realizării programului.

- *Indicatorii de rezultate* evaluează efectele și calitatea programului și descriu măsura în care acesta a atins scopul și obiectivul scontate.

III. Reguli și principii privind definirea programelor, scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de evaluare a performanței

3.1. Programul este misiunea generală sau orice alt gen de declarație a scopurilor care determină direcția de dezvoltare pe care organizația o urmează pe o perioadă scurtă, medie sau lungă de timp. Dacă programul este prea general și dificil de gestionat, acesta poate fi divizat în subprograme. La elaborarea programelor, executorii de buget trebuie să respecte următoarele reguli:

- programul trebuie să reprezinte alternativa prioritară și cea mai eficientă din punct de vedere economic (al costurilor) și al beneficiului social sau de altă natură;

- la etapa de elaborare și în procesul realizării programului trebuie să existe posibilitatea identificării și verificării cu maximă precizie a cheltuielilor aferente programului;

- programele pot fi specifice pentru fiecare autoritate (instituție publică) sau comune pentru mai multe autorități (instituții publice);

- un program nu trebuie să fie prea general și să cuprindă prea multe scopuri și respectiv obiective,

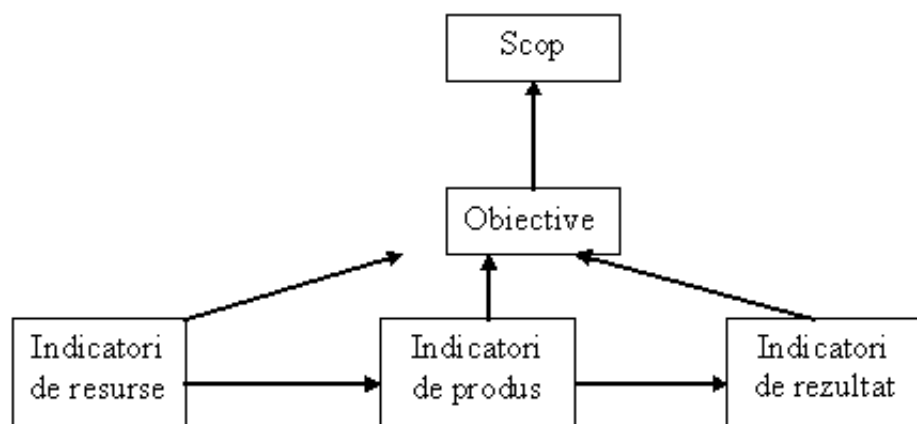
pentru a evita problemele legate de administrarea acestuia, dar nici stabilit la un nivel prea detaliat, care generează un volum mare de documente. Executorul de buget trebuie să găsească o soluție optimă, identificând programe de proporții optime care vor avea o realizare și, respectiv, rezultate (performanțe) adecvate.

Exemple de programe: - *Transporturi*
 - *Protecția Socială*
 - *Managementul Finanțelor Publice*
Exemple de subprograme: - *Dezvoltarea drumurilor*
 - *Protecția familiei și a copilului*
 - *Administrarea veniturilor Bugetului Public Național*

3.2. Un program este constituit din următoarele elemente:

(1) scopuri, (2) obiective, (3) descriere narativă și (4) indicatori de performanță. Elementele se stabilesc la nivelul subprogrameelor. Atunci când programele nu se împart în subprograme, acestea vor fi subordonate direct programelor. Legătura logică între elementele programului este prezentată în Figura 1.

Figura 1. Corelația între elementele programului



3.3. Scopul este o descriere a stării de lucruri îmbunătățită care se așteaptă sau soluția unei probleme avute în vedere când s-au elaborat programele, motivul pentru care instituția realizează programul respectiv. Scopul răspunde la întrebarea: De ce a fost stabilit programul? La elaborarea scopurilor se iau în considerare următoarele principii:

- scopul programului reprezintă o explicație scurtă a motivului implementării programului;
- un program poate avea unul sau mai multe scopuri, care se includ în ordinea importanței lor;
- fiecărui scop al programului îi corespunde unul sau mai multe obiective;

Exemple de scopuri: - *Acumularea veniturilor la bugetul public național*
 - *Optimizarea și diversificarea sportului*
 - *Prevenirea și combaterea corupției și fraudelor economice*

- scopul reflectă o stare dorită ce trebuie maximizată sau un efect nedorit ce trebuie minimizat;

Exemple de scopuri: - *Creșterea duratei medii de viață*
 - *Scăderea ratei mortalității infantile*

· scopurile programelor trebuie să fie direct corelate cu scopurile majore ale executorilor de buget, conținute în planurile strategice de dezvoltare, și, totodată, să decurgă nemijlocit din realizarea oricărui program;

· pentru programele în proces de desfășurare scopul trebuie să fie constant pe tot parcursul realizării;

· scopul trebuie să evite descrierea metodologiei programului.

3.4. Obiectivele definesc nemijlocit (ca conținut și termen) rezultatele specifice care se estimează a fi realizate. Obiectivele răspund la întrebarea: *Cum se va atinge scopul programului?* La elaborarea obiectivelor sînt utilizate următoarele reguli:

· obiectivele stabilite de către executorii de buget în cadrul fiecărui program reprezintă cît mai concret posibil ce se planifică a se întreprinde și în ce termen, pentru a obține scopul stabilit al programului;

Exemple de obiective: - *Construirea a 300 km de autostradă, pînă în 2010*
 - *Reducerea cu 5% a abandonului școlar în licee în 2008*
 - *Reducerea cu 60% a numărului de cazuri care așteaptă a fi judecate, pînă în 2010*

· pentru a asigura identificarea obiectivelor optime pentru un program, acestea trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

- racordare directă la scopul general al programului;
- un obiectiv stabilește un singur rezultat principal;
- sînt concrete și măsurabile;
- sînt specificate în timp;
- sînt specifice;
- sînt controlabile;
- sînt realiste, realizabile și rezultă din analiza situației reale la momentul stabilirii programului;
- sînt corelate cu disponibilul de mijloace pentru realizarea lor;
- pot fi stabilite pe termen mediu, cu stabilirea obiectivelor intermediare pe fiecare an;

Exemple de obiective intermediare:

2008: *Construirea a 100 km de autostradă*
2009: *Construirea a 150 km de autostradă*
2010: *Construirea a 50 km de autostradă*

· obiectivele stabilite de către executorii de buget în cadrul programului se înscriu în ordinea importanței lor.

3.5. Descrierea narativă a programului constituie un echilibru între concizie și explicații suficiente pentru a permite utilizatorului să identifice programul și să înțeleagă obiectivele și indicatorii programului. Descrierea narativă a programului răspunde la cîteva din următoarele întrebări:

- *Ce face programul?*
- *Care sînt problemele pe care programul le rezolvă?*

- Cine sînt beneficiarii serviciilor oferite de programul respectiv?

La descrierea programului, precum și la definirea obiectivelor și indicatorilor, se ține cont de informațiile pe care o persoană cu nivel de înțelegere mediu dorește să le cunoască pentru a înțelege programele din buget (se utilizează un limbaj simplu și clar, evitînd termeni prea specifici).

Exemplu de descriere narativă: *Programul “Prevenirea și combaterea corupției și fraudelor economice”.*

Nivelul corupției, fraudelor economice și a spălării banilor este monitorizat în permanență de către Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. Procesul de diminuare a acestor parametri este bazat pe o activitate tridimensională: prevenire, combatere și educare. În acest aspect activitățile rezidă în depistarea și cercetarea cazurilor de corupție și fraudă economică (inclusiv spălarea banilor), elaborarea politicilor de prevenire și desfășurare a campaniilor de sensibilizare a opiniei publice.

3.6. Rezultatul și performanța programelor sînt exprimate prin indicatori. Scopul indicatorilor de evaluare ai performanței este de a măsura progresul programului în îndeplinirea obiectivelor sale. Aceștia trebuie să fie:

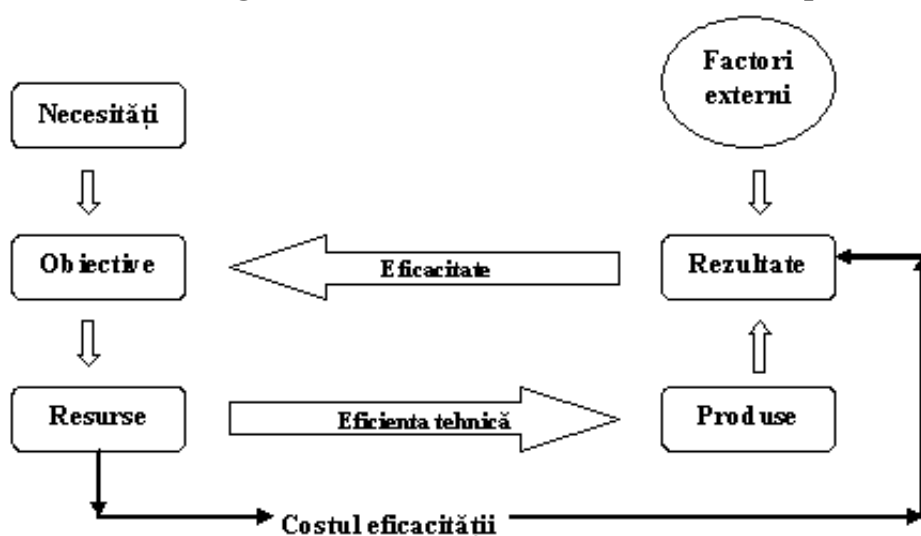
- relevanți pentru activitatea instituției;
- să se focalizeze pe rezultate;
- siguri și clari;
- justificați și verificabili;
- oportuni și comparabili;
- să reflecte costul efectiv .

Indicatorii trebuie comparați cu o oarecare bază sau standarde cum ar fi: performanța anterioară, alte programe comparabile sau instituții sau standarde din domeniul dat, sarcinile stabilite în buget sau alte acte de politică.

Indicatorii pot să fie revăzuți în mod regulat (anual).

Indicatorii de evaluare ai performanței sînt măsuri care furnizează informația privind eficiența și eficacitatea programelor publice, precum este ilustrat în Figura 2.

Figura 2. Interconexiunea indicatorilor de performanță



La evaluarea programelor se utilizează 3 grupuri de indicatori:

3.6.1. *Indicatorii de resurse reflectă resursele* (financiare, umane și materiale) utilizate pentru realizarea activităților vizînd producerea mărfurilor și prestarea serviciilor. Aspectul consumurilor

trebuie să includă toate costurile.

Exemplu de indicatori de resurse: - *Unități de personal*
- *Echipament*
- *Materiale etc.*

Executorii de buget trebuie să identifice și să includă în programe indicatori concreți, astfel încât să asigure relevanța maximă a resurselor impusă de natura obiectivului.

3.6.2. *Indicatorii de produs* caracterizează aspectul produsului și evaluează cantitatea produselor sau serviciilor, aferente atingerii obiectivelor, ce se realizează în procesul derulării programului. Acești indicatori oferă informație exactă despre mersul realizării programului pe întreaga perioadă.

Exemplu de indicatori de produs: - *Kilometri de drum construit*
- *Numărul de cazuri de evaziune fiscală trimise în instanță*

Indicatorii de produs reflectă efectul imediat al programului, sînt utili la măsurarea cererii și la determinarea resurselor necesare pentru un program. De obicei produsele sectorului public sînt serviciile, respectiv, este mai ușor de măsurat cantitatea produselor realizate, decît calitatea acestora. Este posibil ca un indicator de produs să tindă la realizarea a mai multor indicatori de rezultat. În unele sectoare aceștia pot fi utilizați ca înlocuitori ai indicatorilor de rezultat.

3.6.3. *Indicatorii de eficiență* caracterizează aspectul eficienței, exprimă costul unitar al produsului și rezultatelor, precum și consumul de timp raportat la o unitate de produs și rezultat.

Exemplu de indicatori de eficiență:
- *Costul mediu al întreținerii și reparațiilor pentru un km de stradă*
- *Cheltuieli pentru un copil abandonat*
- *Numărul mediu de zile necesare pentru instrumentarea unui caz de evaziune fiscală*

3.6.4. *Indicatorii de rezultat* determină aspectul rezultatelor și, spre deosebire de ceilalți indicatori, caracterizează efectul sau calitatea programului. Indicatorii de rezultate descriu în ce măsură s-a reușit realizarea scopurilor și obiectivelor programului. Acești indicatori prezintă o importanță deosebită și trebuie să fie stabiliți în cadrul fiecărui program și pentru fiecare obiectiv al programului.

Exemplu de indicatori de rezultat:
- *Gradul de creștere a accesibilității la drumurile depărtate*
- *Procentul elevilor de 18 ani care absolvesc cursurile liceale*
- *Suma arieratelor fiscale și amenzilor colectate ca rezultat al condamnării*

Indicatorii de rezultat se referă la schimbări economice și sociale realizate prin intermediul programului, sînt mai relevanți în evaluarea performanței (realizărilor) programelor, dar indicatorii de produs sînt în general mai ușor de definit și măsurat. Influența factorilor externi constituie problema de bază a indicatorilor de rezultat.

Exemplu de indicatori de rezultat: - *caracteristicile studenților*
- *educația*
- *economia etc.*

Bugetarea orientată spre performanță este focusată pe rezultate, dar dacă nu pot fi formulați indicatorii de rezultate, nu este interzisă măsurarea resurselor utilizate și produselor realizate.

IV. Elaborarea, aprobarea și modificarea bugetelor programelor

4.1. Programele se elaborează după metoda „de jos în sus”. La elaborarea bugetului pe programe, responsabili pentru întocmirea datelor cu caracter financiar și non-financiar sînt conducătorii instituțiilor (executorii de buget) și altor subdiviziuni structurale, adică cei care vor utiliza mijloacele respective pentru realizarea programelor/subprogramelor. Persoanele menționate vor raporta și rezultatele obținute.

4.2. Executorii de buget prezintă propunerile de buget pe programe, conform clasificăției programelor. În procesul elaborării propunerilor de buget, autoritățile pot propune formulări (denumiri) noi de programe, dacă consideră că acele existente nu reflectă corect misiunea activităților pe care o realizează, însă structura clasificăției programelor nu poate fi schimbată.

4.3. După colectarea cererilor de buget, bugetul se structurează în programe într-un format specific care cuprinde scopul, obiectivele, descrierea narativă și indicatorii de evaluare ai performanței și se transmite executorilor primari de buget pentru sistematizare.

4.4. Propunerile de buget pe programe se prezintă de către executorii de buget (în limbile de stat și rusă), conform formularului stabilit de Ministerul Finanțelor, imprimate pe suport de hîrtie și în format electronic, întocmit în „Microsoft Excel”.

4.5. Volumul total al resurselor de finanțare ale programelor trebuie să se încadreze în limitele de cheltuieli, stabilite pe anii respectivi.

[Pct.4.5 în redacția OMF159 din 12.12.12, MO263-269/21.12.12 art.1570; în vigoare 21.12.12]

4.6. La evaluarea costurilor fiecărui program, executorii de buget utilizează principiile care se conțin în normele metodologice privind elaborarea propunerilor de buget în formatul tradițional (doar conform clasificăției bugetare).

4.7. În funcție de evoluția proiectului bugetului în cadrul Ministerului Finanțelor cît și la Guvern și Parlament, autoritățile publice ajustează propunerile de programe, astfel încît să fie asigurate:

- încadrarea în limitele de cheltuieli stabilite;
- justificarea obiectivelor și criteriilor de evaluare ai performanței propuse;
- formularea adecvată a atributelor programului.

4.8. Executorii de buget prezintă propunerile de buget pe programe, însoțite de calcule și note explicative care trebuie să conțină:

- justificarea, în conformitate cu actele normative, a programelor, subprogramelor, scopurilor și obiectivelor acestora, precum și explicarea priorităților și dimensionării obiectivelor;
- calcule privind estimarea costurilor tuturor componentelor programelor;
- alte informații relevante menite să întregască argumentarea și justificarea propunerilor, facilitînd astfel și examinările de fond ale acestora.

4.9. Aprobarea programului se realizează după metoda „de sus în jos”. Executorii primari de buget aprobă bugetele fundamentate pe programe, conform formularului nr. 1 pr (se anexează), în baza volumului total de resurse aprobat prin lege pentru fiecare program la nivel de executor primar de buget. După aceasta, executorii primari de buget împart resursele alocate pentru programe concrete între instituțiile publice subordonate, care realizează programele/subprogramele date. La rîndul lor, instituțiile publice aprobă programul/subprogramul propriu conform formularului stabilit (1 pr), definind

obiective și indicatori individuali de performanță pentru care au fost alocate mijloacele financiare respective.

4.10. În scopul monitorizării programelor și subprogramelor prin sistemul informațional al Ministerului Finanțelor, programelor li se atribuie coduri distincte, care se aprobă prin ordinul ministrului finanțelor și se comunică executorilor de buget. Codul programului/subprogramului conține 4 semne, precum urmează:

XX XX

_____	2 semne – codul subprogramului
_____	2 semne – codul programului

V. Monitorizarea și raportarea programelor

5.1. Monitorizarea programelor se efectuează la nivel de:

- instituții;
- autorități publice centrale;
- Guvern;
- Parlament;
- societatea civilă.

5.2. Conducătorii autorităților și instituțiilor publice care elaborează programe desemnează manageri de program - persoane responsabile pentru colectarea datelor și raportarea privind gradul de realizare a programelor.

5.3. Informația privind indicatorii de performanță (nefinanciari) se prezintă trimestrial, cu explicațiile relevante, de către persoanele responsabile la unitățile unde se formează rapoartele, după ce rapoartele se prezintă executorilor primari de buget.

[Pct.5.3 modificat prin OMF159 din 12.12.12, MO263-269/21.12.12 art.1570; în vigoare 21.12.12]

5.4. Executorii primari de buget generalizează datele primite de la instituții, întocmesc și prezintă Ministerului Finanțelor rapoarte semestriale despre executarea programelor/subprogramelor conform formularului 2 pr (se anexează).

[Pct.5.4 modificat prin OMF159 din 12.12.12, MO263-269/21.12.12 art.1570; în vigoare 21.12.12]

5.5. Modificarea pe parcursul anului în cadrul programelor se efectuează în funcție de modificarea Legii anuale a bugetului de stat, în caz că se modifică limitele de cheltuieli pe domeniile respective. De regulă, indicatorii de performanță nu se revizuiesc pe parcursul anului, iar devierile dintre indicatorii real executați și cei asumați în program se explică la prezentarea rapoartelor.

5.6. În scopul facilitării monitorizării și gestionării mai eficiente a programelor, se recomandă ca la etapa inițială fiecare program să fie definit de către executorii primari de buget la nivelul de coduri (conform clasificăției organizaționale „B” a cheltuielilor bugetare).

VI. Dispoziții finale

6.1. Executorii primari de buget poartă responsabilitate pentru veridicitatea dărilor de seamă despre realizarea programelor și publică rapoartele.

[anexa nr.1](#)

[Anexa nr.1 în redacția OMF159 din 12.12.12, MO263-269/21.12.12 art.1570; în vigoare 21.12.12]

[anexa nr.2](#)

[Anexa nr.2 în redacția OMF159 din 12.12.12, MO263-269/21.12.12 art.1570; în vigoare 21.12.12]

