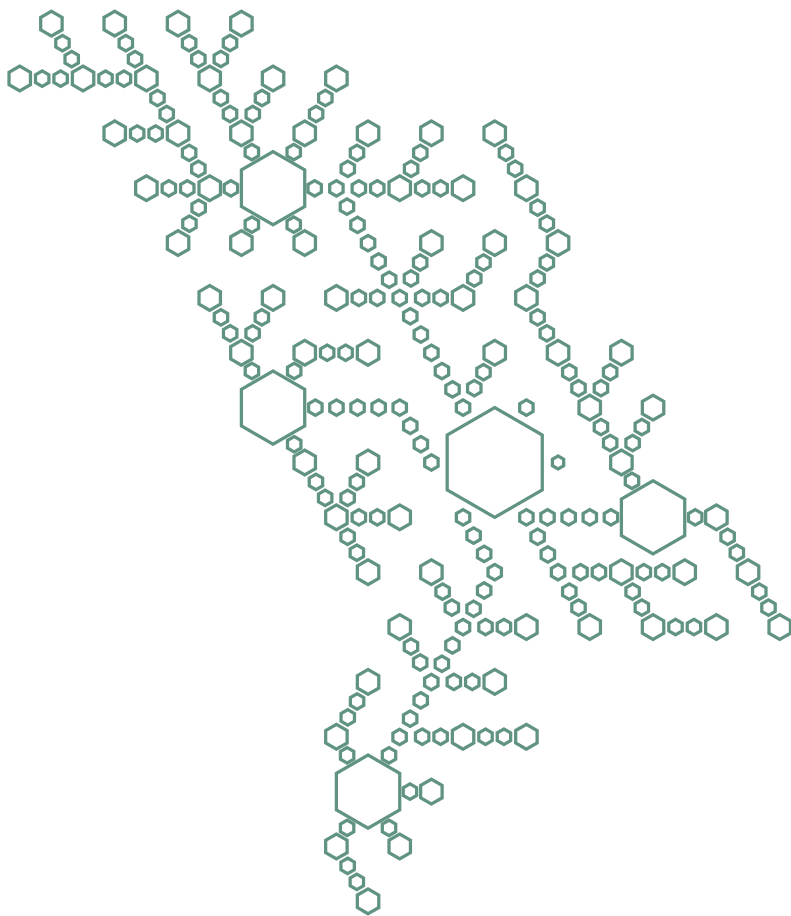


PRIMĂRII PUTERNICE ● SERVICII DE CALITATE ● OAMENI IMPLICAȚI

# MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICHE LOCALE

GHIDUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE





**GHIDUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE**

**MANAGEMENTUL  
FINANȚELOR PUBLICE LOCALE**

**Angela SECRIERU  
Lilia DRAGOMIR (ROTARU)**

**Chișinău, 2015**



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK  
DANIDA DEVELOPMENT COOPERATION



Acest ghid a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) implementat de Guvernul Republicii Moldova, cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de Guvernele Danemarcei și Suediei.

Mai multe informații despre activitățile desfășurate de Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată puteți găsi vizitând paginile web: [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) și [www.md.undp.org](http://www.md.undp.org)

Ghidul Autorităților Publice Locale „Managementul Finanțelor Publice Locale” a fost elaborat de către:

**Angela Secrieru**, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar, expert IDIS „Viitorul”

**Lilia Dragomir (Rotaru)**, doctor în științe economice, conferențiar universitar, expert IDIS „Viitorul”

Publicația a fost realizată în cadrul proiectului „Asistență și instruire pentru consolidarea capacităților APL” implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiativa Sociale (IDIS) „Viitorul”.

Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women sau Guvernelor Danemarcei și Suediei.

Secrieru, Angela.

Managementul finanțelor publice locale: Ghidul autorităților publice locale / Angela Secrieru, Lilia Dragomir (Rotaru); Progr. Comun de Dezvoltare Locală Integrală (PCDLI), Progr. Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitatea Femeilor (UN Women). - Chișinău : S. n., 2016 (Tipogr. "Bons Offices"). - 88 p.

Bibliogr.: p. 84 (15 tit.). - Apare cu sprijinul financiar Guvernului Danemarcei și Suediei. - 1200 ex.

ISBN 978-9975-87-077-1.

351.72:336.1

S 40

## CUPRINS

<b>ACRONIME</b>	4
<b>Capitolul 1.</b> Noțiunile fundamentale în domeniul Managementului Finanțelor Publice Locale (și interdependența dintre noțiuni)	5
<b>Capitolul 2.</b> Cadrul legal și de reglementare a managementului finanțelor publice locale	9
<b>Capitolul 3.</b> Cadrul bugetar pe termen mediu: orientări pentru procesul bugetar la nivelul UAT	13
<b>Capitolul 4.</b> Managementul veniturilor publice locale	16
<b>Capitolul 5.</b> Managementul cheltuielilor publice locale	21
<b>Capitolul 6.</b> Managementul fluxurilor de numerar	25
<b>Capitolul 7.</b> Gestiunea procesului bugetar la nivelul UAT	32
<b>Capitolul 8.</b> Bugetul investițiilor capitale	46
<b>Capitolul 9.</b> Gestiunea situațiilor de deficit bugetar la nivelul bugetelor UAT. Managementul datoriilor	52
<b>Capitolul 10.</b> Inovații în procesul bugetar: bugetarea pe bază de performanță	58
<b>Capitolul 11.</b> Finanțele Publice Locale sub impactul fenomenului corupției și a situațiilor de conflict de interese	64
<b>Capitolul 12.</b> Contabilitatea și raportarea financiară	68
<b>Capitolul 13.</b> Controlul și auditul intern	73
<b>Capitolul 14.</b> Sistemul informațional de management financiar (SIMF) la nivelul APL	77
<b>GLOSAR</b>	82
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	84
<b>ANEXE</b>	85

## ACRONIME

- APL** – Administrația Publică Locală
- BASS** – Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat
- BP** – Buget bazat pe performanță
- BS** – Bugetul de Stat
- CEAL** – Carta Europeană a Autonomiei Locale
- CBTM** – Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
- CF** – Codul Fiscal
- DGF** – Direcția Generală Finanțe
- FAOAM** – Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală
- FMI** – Fondul Monetar Internațional
- FPL** – Finanțele Publice Locale
- GFPL** – Gestiunea Finanțelor Publice Locale
- GFS** – Statisticile Financiare Guvernamentale
- LFPL** – Legea privind Finanțele Publice Locale
- SIMF** – Sistemul Informațional de Management Financiar
- MF** – Ministerul Finanțelor
- OCDE** – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
- PIB** – Produsul Intern Brut
- SND** – Strategia Națională de Descentralizare
- MFPL** – Managementul Finanțelor Publice Locale
- UAT** – Unitate administrativ-teritorială
- UE** – Uniunea Europeană
- UTA** – Unitate teritorială-autonomă

# CAPITOLUL 1

## NOȚIUNILE FUNDAMENTALE ÎN DOMENIUL MANAGEMENTULUI FINANȚELOR PUBLICE LOCALE

**Managementul** presupune luarea de măsuri pentru a optimiza realizarea obiectivelor organizaționale în raport cu resursele utilizate. Optimizarea poate fi, prin urmare, între resursele utilizate și beneficiile obținute. Combinațiile pot fi:

- fiind dat volumul limitat de resurse – **să fie obținute beneficii maxime** (în cazul în care resursele reprezintă factorul limitativ);
- fiind dat volumul fix de beneficii necesare – **să fie utilizate cât mai puține resurse** (când consumul de resurse sau beneficiul de câștig reprezintă factorul limitativ).

În cazul în care factorul limitativ sunt banii, după cum în mod normal este cazul APL, **managementul financiar trebuie să se preocupe de crearea valorii pentru bani** (*value for money*), ceea ce presupune asigurarea faptului că resursele financiare și cele de altă natură, care au implicații financiare (forța de muncă, materialele și echipamentele), **sunt utilizate în mod economic, eficient și eficace** pentru a atinge obiectivele organizaționale.

**Managementul Finanțelor Publice Locale (MFPL)** este un sistem de reguli, proceduri și practici pentru APL de a gestiona finanțele publice locale.

MFPL cuprinde:

- bugetarea
- contabilitatea
- auditul
- managementul lichidităților
- gestionarea datoriei
- generarea veniturilor
- raportarea publică privind operațiunile financiare din sectorul public local.

# CAPITOLUL 1

MFPL încearcă să abordeze provocările-cheie legate de controlul cheltuielilor APL și funcționarea eficientă și eficace a instituțiilor și operatorilor de servicii publice locale.

MFPL determină factorii de decizie și gestionarii serviciilor publice locale de la nivelul APL să-și pună întrebarea:

- Sunt oare cheltuielile în limita stabilită?
- Sunt oare banii cheltuiți pe lucruri corecte?
- Se obține oare cea mai mare valoare pentru banii cheltuiți (cele mai mari rezultate pentru banii investiți)?

## De ce trebuie aplicat MFPL?

MFPL influențează în mare măsură și în mod direct furnizarea de bunuri și servicii publice la nivelul UAT. MFPL:

- încurajează UAT să genereze surse proprii de venituri asigurând, prin urmare, disponibilitatea resurselor pentru a satisface nevoile prioritare ale oamenilor din comunitate. În același timp, MFP încurajează reducerea cheltuielilor la nivelul resurselor disponibile, promovând, astfel, sustenabilitatea programelor și proiectelor de dezvoltare;
- asigură că cheltuielile vor fi limitate la programe, proiecte și activități, care sunt cu adevărat necesare colectivității locale, și care s-au dovedit a fi relevante în mod direct pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare ale UAT, dar și a celor naționale. Acest lucru este realizat, în mare măsură, prin aderarea la liniile directoare sincronizate de planificare și bugetare, în care planificarea este un proces participativ și orientat spre obiective, iar bugetarea este strict bazată pe planurile de dezvoltare aprobate;
- asigură că fondurile publice vor fi întotdeauna cheltuite într-un mod cost-eficient și vor fi întotdeauna avantajoase pentru guvern.

Având în vedere impactul MFPL asupra furnizării de servicii publice locale, este imperativ pentru APL să se asigure că sistemul funcționează așa cum ar trebui. Defectele și blocajele în sistemul de MFPL ar trebui să fie identificate imediat și considerate astfel încât să asigure realizarea:

- (i) disciplinei fiscale;
- (ii) alocării strategice a resurselor;
- (iii) furnizarea eficientă a serviciilor.

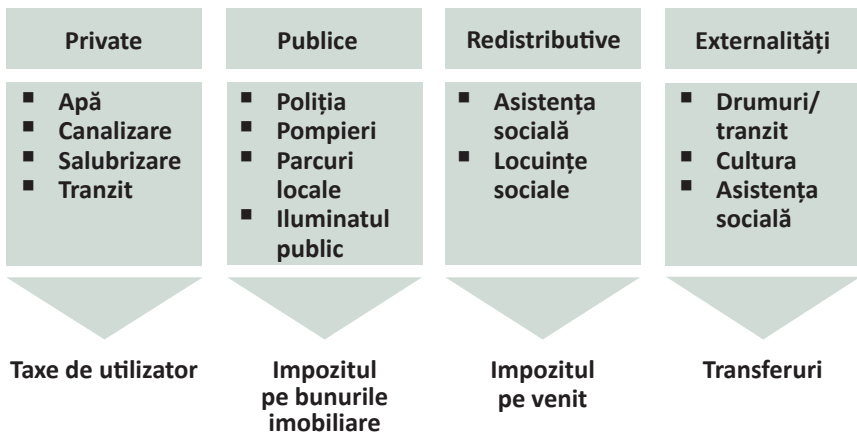


O întrebare pivot, în acest moment, este cum determinăm dacă sistemul de MFPL este funcțional sau nu, și cum măsurăm gradul în care reformele MFP sunt generatoare de îmbunătățire a performanței generale a UAT.

**Menținerea disciplinei financiare stricte:** un sistem bugetar eficace este acela care are totaluri disciplinate (spre deosebire de ajustările/rec-tificările periodice).

**Alocarea resurselor financiare publice în conformitate cu priorită-țile strategice ale APL:** eficiența alocativă este determinată de capaci-tatea de a stabili prioritățile în cadrul bugetului, de a distribui resursele conform priorităților APL și eficacității programelor și de a redirecționa resursele de la obiectivele realizate la cele noi sau de la activități mai puțin productive la cele cu productivitate mai mare. Eficacitatea utilizării resurselor, care reflectă măsura în care obiectivele politicii, programului sau activității sunt îndeplinite, este predeterminată de justificarea deci-ziilor privind alocarea lor.

**Furnizarea eficientă a serviciilor publice:** eficiența tehnică sau opera-tivă în utilizarea resurselor bugetare se referă la capacitatea de a im-plementa programe în domeniile respective și de a furniza servicii la cel mai mic cost.



**Figura 1.** Instrumente de finanțare pentru diferite servicii

# CAPITOLUL 1

**Modelul beneficiului în finanțarea APL.** Conform modelului beneficiului aplicat finanțelor publice locale, serviciile publice locale, ori de câte ori este posibil, ar trebui să fie plătite în baza beneficiilor primite de la aceste servicii. Cu toate acestea, măsura în care APL vor fi în stare să aplice principiul beneficiilor primite, depinde de natura și caracteristicile serviciilor pe care le furnizează.

Figura 1 prezintă diferite tipuri de servicii locale și instrumentele adecvate de finanțare.

## BOXA 1

<b>Ce reprezintă Managementul Finanțelor Publice Locale (MFPL)?</b>	<b>Managementul Finanțelor Publice Locale (MFPL)</b> este un sistem de reguli, proceduri și practici pentru APL de a gestiona finanțele publice locale.
<b>Ce înțelegeți prin menținerea disciplinei financiare stricte?</b>	<b>Menținerea disciplinei financiare stricte:</b> un sistem bugetar eficace este acela care are totaluri disciplinate (spre deosebire de ajustările/rectificările periodice).
<b>Care sunt componentele Managementului Finanțelor Publice Locale (MFPL)?</b>	<b>MFPL cuprinde:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ bugetarea</li><li>▪ contabilitatea</li><li>▪ auditul</li><li>▪ managementul lichidităților</li><li>▪ gestionarea datoriei</li><li>▪ generarea veniturilor</li><li>▪ raportarea publică privind operațiunile financiare din sectorul public local.</li></ul>

## CAPITOLUL 2

# CADRUL LEGAL ȘI DE REGLEMENTARE A MANAGEMENTULUI FINANTELOR PUBLICE LOCALE

MFPL este reglementat de următoarele strategii și legi indicate și prezentate rezumat în continuare:

- **Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012 - 2015.**

SND reprezintă principalul document de politici în domeniul APL, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile APL. SND stabilește obiectivele și sarcinile pe termen mediu (3–5 ani) în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile CEAL. Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme cu experiența țărilor europene, corespund aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova - Uniunea Europeană.

- **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014.**

Legea determină cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice, în special: a) stabilește principiile și regulile bugetar-fiscale; b) determină componentele bugetului public național și reglementează relațiile inter-bugetare; c) reglementează calendarul bugetar și procedurile generale privind procesul bugetar; d) delimitează competențele și responsabilitățile în domeniul finanțelor publice. Dispozițiile legii se aplică la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național, precum și la asigurarea monitoring-ului financiar al activității autorităților/instituțiilor publice la autogestiune, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Legea a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015, anumite articole, menționate în capitolul VIII "Dispoziții finale și tranzitorii" vor fi puse în aplicare începând cu 1 ianuarie 2016.

- **Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96.**

Legea formulează principiile bugetare, reglementează procesul de elaborare a bugetului de stat, examinare și adoptare a legii bugetare anuale de către parlament, executarea bugetului de stat, definește bugetele UAT, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală, fondurile speciale, serviciul datoriei de stat, relațiile financiar-bugetare internaționale.

Începând cu 1 ianuarie 2016, Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar se abrogă, unele articole, însă sunt abrogate începând cu 1 ianuarie 2015.

- **Carta europeană a autonomiei locale despre resursele financiare ale autorităților APL.**

Articolul 9 al Cărții europene a autonomiei locale conține principii și reguli de finanțare a autorităților APL pentru ca acestea să fie cu adevărat autonome din punct de vedere financiar:

- autoritățile APL au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor;
- resursele financiare ale autorităților APL trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege;
- cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților APL trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale;
- sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile APL trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora;
- protejarea UAT cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență;

- autoritățile APL trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin;
- mijloacele financiare alocate UAT trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de mijloace financiare nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților APL în domeniul lor de competență;
- În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile APL trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

- **Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003.**

Legea formulează garanțiile autonomiei financiare, stabilește veniturile și cheltuielile BUAT, reglementează repartizarea veniturilor între BUAT, stabilește modalitatea de calcul a transferurilor, definește împrumuturile pe care le poate contracta o APL, reglementează modalitatea de echilibrare a BUAT și constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților APL, reglementează elaborarea, aprobarea și execuția BUAT, drepturile și responsabilitățile executorilor de buget, inspectarea și controlul financiar, fondurile speciale ale unităților administrativ-teritoriale.

- **Codul Fiscal al Republicii Moldova nr. 1163 din 27.04.1997.**

CF stabilește principiile generale ale impozitării în Republica Moldova, statutul juridic al contribuabililor, al organelor fiscale și al altor participanți la relațiile reglementate de legislația fiscală, principiile de determinare a obiectului impunerii, principiile evidenței veniturilor și cheltuielilor deduse, modul și condițiile de tragere la răspundere pentru încălcarea legislației fiscale, precum și modul de contestare a acțiunilor organelor fiscale și ale persoanelor cu funcții de răspundere ale acestora.

CF reglementează relațiile ce țin de executarea obligațiilor fiscale în ce privește impozitele și taxele de stat, stabilind, de asemenea, principiile generale de determinare și percepere a impozitelor și taxelor locale.

- **Legea privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010.**

Legea stabilește cadrul juridic al controlului financiar public intern. Scopul legii este consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza principiilor buneii guvernări, prin implementarea sistemului de management financiar și control și a activității de audit intern în sectorul public.

## CAPITOLUL 2

Prevederile legii se aplică autorităților APC și APL, instituțiilor publice, precum și autorităților/instituțiilor autonome care gestionează mijloace ale BPN.

- **Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008.**

Legea reglementează raporturile juridice ce apar în procesul auditului public extern asupra modului de formare, administrare și de întreținere a resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public, obiectivele, mandatul, organizarea, atribuțiile, împuternicirile, precum și alte aspecte relevante pentru activitatea Curții de Conturi.

- **Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008.**

Legea reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții prevăzute în prezenta lege, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese.

# CAPITOLUL 3

## CADRUL BUGETAR PE TERMEN MEDIU: ORIENTĂRI PENTRU PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL UAT

### CE REPREZINTĂ CBTM?

#### DEFINIȚIE

*Cadru bugetar pe termen mediu (CBTM)* este un document de planificare strategică a bugetului, prin care se stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale și se determină cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național și a componentelor acestuia în perspectiva de trei ani (pe anul bugetar următor și estimările pentru doi ani ulteriori).

### CARE SUNT OBIECTIVELE DE BAZĂ URMĂRITE PRIN INTRODUCEREA CBTM ÎN PROCESUL BUGETAR?

Pentru o înțelegere mai bună a rolului CBTM în planificarea bugetară sunt preconizate obiectivele de bază urmărite prin introducerea CBTM în procesul bugetar.

Printre principalele obiective sunt:

- a) A consolida disciplina financiară globală și a crea un cadru macro-fiscal real și cuprinzător pentru pregătirea bugetului –
  - i) realismul indicatorilor macroeconomici și, respectiv, a estimărilor bugetare; ii) este cuprins BPN în întregime.
- b) A fortifica previzibilitatea în cadrul planificării bugetare – (i) ministerele dispun de limite de cheltuieli pentru anii următori în cadrul cărora pot să-și elaboreze politicile; ii) agenții economici cunosc politica bugetar-fiscală a statului pe o perspectivă de trei ani.
- c) A introduce o abordare strategică în alocarea resurselor – în baza priorităților de politici (legătura între politici și alocarea resurselor, politici elaborate într-un cadru realist și ținând cont de eficacitatea utilizării resurselor existente).
- d) A facilita procesul decizional în domeniul finanțelor publice (analiza impactului și consecințelor diferitor decizii de politică; mai

multe analize care ajută la luarea deciziei corecte, responsabilitatea pentru decizia luată).

- e) A îmbunătăți capacitatea Guvernului și a ministerelor de ramură de a gestiona finanțele publice prin o mai bună prioritizare și utilizare eficace și eficientă a resurselor (accent pe prioritizarea activităților și necesitatea analizei eficacității utilizării resurselor existente, identificarea rezervelor).
- f) A spori transparența în procesul de planificare a bugetului (componența largă a Grupului coordonator și a grupurilor de lucru, publicarea și plasarea pe pagina WEB, comunicate de presă, etc.).

### CARE SUNT FUNCȚIILE CBTM?

Funcțiile CBTM:

- Contribuie la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale generale;
- Servește drept cadru strategic pentru fundamentarea bugetelor anuale;
- Asigură legătura cu cadrul de politici;
- Facilitează procesul decizional în domeniul bugetului.

### CARE SUNT ETAPELE ÎN PROCESUL DE ELABORARE A CBTM?

În procesul de elaborare a CBTM se disting patru **etape** principale:

- a) *lansarea procesului CBTM și elaborarea prognozelor preliminare (ianuarie-februarie)*. La această etapă are loc evaluarea procesului CBTM din ciclul bugetar precedent și aprobarea componenței grupurilor de lucru, se elaborează versiunile preliminare ale prognozelor macrobugetare și obiectivelor politicii fiscale și vamale pe termen mediu, se actualizează linia de bază și se stabilesc limitele preliminare de cheltuieli, se emit circularele privind particularitățile specifice de elaborare a CBTM următor.
- b) *elaborarea și aprobarea CBTM (februarie-mai)*. Aceasta reprezintă etapa de bază în procesul CBTM, care implică elaborarea prognozelor și analizelor detaliate privind cadrul de resurse și cheltuieli, finalizarea consultărilor cu părțile interesate a politicii fiscale și vamale, determinarea obiectivelor politicii bugetare și identificarea priorită-



- ților de cheltuieli, stabilirea limitelor actualizate de cheltuieli pe sectoare și dezagregarea acestora pe componente ale BPN și pe APC.
- c) *prezentarea și aprobarea limitelor macrobugetare pe termen mediu și a modificărilor legislative ce rezultă din politica bugetar-fiscală (iunie-iulie)*. La această etapă Guvernul prezintă Parlamentului spre adoptare proiectul de lege privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, în caz de necesitate, proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, reieșind din obiectivele politicii bugetar-fiscale.
  - d) *cadrul de cheltuieli* care stabilește limitele sectoriale de cheltuieli, dezagregate pe tipuri de bugete și pe APC. Limitele de cheltuieli cuprinse în CBTM prezintă volumul potențial de resurse disponibile și servesc drept bază în elaborarea propunerilor detaliate de buget pentru anul următor.

### CARE SUNT ELEMENTELE CBTM?

CBTM cuprinde patru ***elemente principale***:

- a) *cadrul macroeconomic*, care conține analiza evoluțiilor macroeconomice și prognoza principalilor indicatori macroeconomici pe termen mediu, ce stau la baza prognozelor bugetare.
- b) *politica bugetar-fiscală*, care determină obiectivele politicilor în domeniul veniturilor și cheltuielilor, datoriei de stat, precum și prioritățile de politici sectoriale și intersectoriale, ce stau la baza alocării resurselor atât între sectoare, cât și în cadrul sectoarelor.
- c) *cadrul macrobugetar*, care include veniturile și cheltuielile totale ale bugetului public național și pe componentele acestuia, cheltuielile de personal ale bugetului public național și pe componentele acestuia, soldul primar al bugetului public național, soldul bugetului public național și al componentelor acestuia, soldul datoriei de stat, inclusiv internă și externă, soldul garanțiilor de stat.
- d) *cadrul de cheltuieli*, care stabilește limitele sectoriale de cheltuieli, dezagregate pe tipuri de bugete și pe APC. Limitele de cheltuieli cuprinse în CBTM prezintă volumul potențial de resurse disponibile și servesc drept bază în elaborarea propunerilor detaliate de buget pentru anul următor.

## CAPITOLUL 4

# MANAGEMENTUL VENITURILOR PUBLICE LOCALE

### Definiție

**Managementul veniturilor publice locale** reprezintă o componentă a managementului financiar al administrației publice locale, destinată să conducă la obținerea a cât mai multor venituri din surse legale și disponibile, din punct de vedere administrativ. Aceasta înseamnă obligația de a pune în aplicare o serie largă de îmbunătățiri a politicilor, a procedurilor, a structurii de personal și organizaționale, în scopul de a folosi, la întregul lor potențial, fiecare dintre sursele de venituri, în conformitate cu scopurile și prioritățile administrației publice locale.

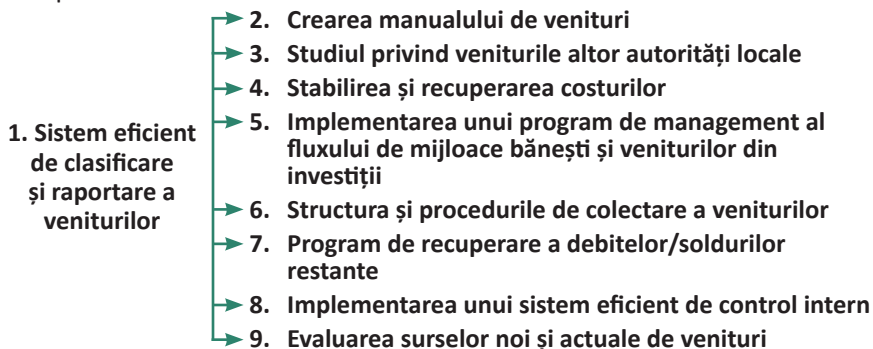
### Avantajele managementului veniturilor publice locale:

Adoptarea unui program complet, care urmărește managementul veniturilor publice locale, are multe avantaje pentru administrația publică locală.

Reprezentanții APL trebuie să exprime clar așteptările lor în ceea ce privește modul de administrare a veniturilor. Veniturile trebuie administrate cât mai eficient și cât mai profesional.

### Componentele managementului veniturilor publice locale

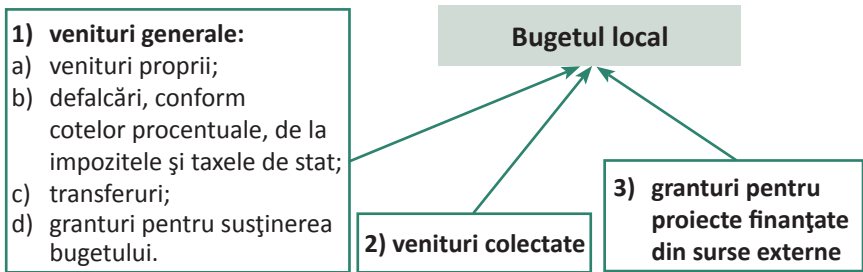
De regulă, managementul veniturilor publice locale presupune nouă componente:



**Figura 2.** Componentele sistemului de management al veniturilor publice locale

Aceste nouă componente sunt prezentate în fig. 2. Nu este necesar ca aceste componente să fie implementate în mod succesiv, cu excepția celei dintâi: crearea și automatizarea unui sistem eficient de clasificare și raportare a veniturilor. Odată ce prima componentă este pusă la punct, celelalte componente vor fi implementate mult mai ușor și mai eficient.

În Republica Moldova, conform LFPL, veniturile BUAT se formează din sursele indicate în figura 3.



**Figura 3.** Sursele de formare a veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

**Resursele bugetelor locale** cuprind totalitatea veniturilor și a surselor de finanțare ale bugetelor respective.

**Veniturile bugetelor locale** se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

- 1) **venituri generale:**
  - a) venituri proprii;
  - b) defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat;
  - c) transferuri;
  - d) granturi pentru susținerea bugetului;
- 2) **venituri colectate;**
- 3) **granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.**

**Sursele de finanțare ale bugetelor locale** se formează din:

- a) operațiuni cu împrumuturi interne și externe (inclusiv recreditate);
- b) operațiuni aferente vânzării și privatizării patrimoniului public (cu excepția codurilor clasificăției economice 311120 și 371210);

- c) operațiuni cu soldurile în conturile bugetului;
- d) alte operațiuni cu activele financiare și cu datoriile bugetului.

(Anexa nr. 1 la circulara MF nr. 06/2-07 din 17 iulie 2015. Particularitățile privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2016 și a estimărilor pe anii 2017-2018.)

### TRANSFERURILE CU DESTINAȚIE GENERALĂ (TDG)

Sumele TDG de la BS sunt calculate pe bază de formulă distinctă pentru fiecare UAT de nivelul 1 și 2 pe baza datelor din ultimul an pentru care există execuție bugetară definitivă (pentru proiectul bugetului pe anul 2016) se ia execuția bugetară din 2015).

$$FSF = FEB1 + FEB2$$

unde:

FSF – fondul de susținere financiară

FEB1 – fondul de echilibrare a BUAT de nivelul 1;

FEB2 – fondul de echilibrare a BUAT de nivelul 2.

$$FEB1 = FSF \times (100\% - P_d)$$

$$FEB2 = FSF \times P_d$$

unde:

$$P_d = 55\%.$$

FEB2 destinat echilibrării BUAT de nivelul doi este repartizat în funcție de următorii indicatori:

- populația UAT;
- suprafața UAT.

$$TE_j = FEB2 \times \left( \frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right);$$

$$PS_p^2 = 60\% \text{ și } PS_s^2 = 40\% .$$

## TRANSFERURI CU DESTINAȚIE SPECIALĂ (TDS)

TDS de la BS se alocă bugetelor UAT pentru finanțarea:

- a) învățământului preșcolar, primar, secundar-general, special și complementar (extrașcolar), școli sportive;
- b) competențelor delegate autorităților APL.

## DEFALCĂRI, CONFORM COTELOR PROCENTUALE, DE LA IMPOZITELE ȘI TAXELE DE STAT

*Normative de defalcări de la impozitele și taxele de stat – cote procentuale de defalcări de la impozitele și taxele de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale, stabilite prin lege.*

Repartizarea defalcărilor de la impozitele și taxele de stat pe nivele de bugete, se prezintă în tabelul 1.

**Tabelul 1.** Repartizarea defalcărilor de la impozitele și taxele de stat pe niveluri de bugete

Tipuri de venituri	Sate/ comune, orașe/municipii, cu excepția mun. Bălți și Chișinău	Orașe reședință de raion	Bugete raionale	Bugetul central al UTA cu statut juridic special*	Municipiul	
					Bălți	Chișinău
1	2	3	4	5	6	7
<i>Defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, colectat pe teritoriul UAT respective</i>	75%*	20%*	25%	100%*	45%	50%
<i>Defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor juridice, colectat pe teritoriul UTA cu statut juridic special</i>				100%*		

## CAPITOLUL 4

1	2	3	4	5	6	7
<b>Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova</b>			50%	50%*	50%	50%
<b>Taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul UTA cu statut juridic special</b>				100%*		
<b>Accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul UTA cu statut juridic special</b>				100%*		

\* În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome (în continuare – UTA) cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat, lăsate prin Legea privind finanțele publice locale la dispoziția bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

### Boxa 2

<b>Care sunt sursele de venituri ale bugetelor locale?</b>	<p><b>Veniturile bugetelor locale</b> se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>venituri generale:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) venituri proprii;</li> <li>b) defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat;</li> <li>c) transferuri;</li> <li>d) granturi pentru susținerea bugetului;</li> </ol> </li> <li>2) <b>venituri colectate;</b></li> <li>3) <b>granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.</b></li> </ol>
<b>Ce reprezintă veniturile proprii?</b>	<p><b>Veniturile proprii</b> ale bugetelor UAT se compun din <i>impozitele și taxele locale</i>, prevăzute pe fiecare teritoriu în parte, în conformitate cu Codul Fiscal și se virează direct și integral la bugetele respective.</p>

# MANAGEMENTUL CHELTUIELILOR PUBLICE LOCALE

### CARE SUNT DEOSEBIRILE ÎNTRE CHELTUIELILE PUBLICE ȘI CELE BUGETARE?

Este necesar de făcut distincție între cheltuielile publice și cele bugetare.

*Cheltuielile publice* (CP) reprezintă totalitatea cheltuielilor efectuate în sectorul public prin intermediul instituțiilor publice (aparatus de stat, instituții social-culturale, armată, întreprinderi autonome), care se acoperă fie de la bugetul statului (central sau local), fie din bugetele proprii, pe seama veniturilor obținute.

*Cheltuielile bugetare* (CB) se referă numai la acele cheltuieli care se acoperă de la bugetul administrației de stat, din bugetele locale sau din bugetul asigurărilor sociale de stat.

Modul de efectuare a acestor cheltuieli:

CP – în baza fondurilor constituite în afara bugetului;

CB – condiționate de prevederea din buget și sunt determinate de îndeplinirea condițiilor legale, nu numai de existența fondurilor bănești;

Modul de aprobare:

CP – de către ordonatorii de credite;

CB – de către Parlament sau consiliile locale.

**Cheltuielile din bugetele locale** sunt expresia eforturilor financiare realizate de organele administrației publice locale pentru acoperirea cerințelor sociale, culturale, economice, a serviciilor de dezvoltare publică și a altor cerințe ale locuitorilor din unitățile administrativ teritoriale care sunt de competența autorităților administrației publice locale.

Structurarea cheltuielilor după *comportamentul* acestora față de volumul serviciilor prestate presupune formarea a două grupe de cheltuieli:

- **cheltuieli variabile** – care sunt determinate convențional de numărul de beneficiari ex. elevi și variază în funcție de modificarea acestui număr;

- **cheltuieli fixe** – care nu sunt determinate convențional de numărul de beneficiari și rămân constante indiferent de modificarea acestui număr.

Totodată, menționăm că cheltuielile *de capital* reprezintă cheltuielile pentru procurarea bunurilor de folosință îndelungată (edificii, tehnică) ce contribuie la crearea și modernizarea patrimoniului public, iar *cheltuielile curente (recurente)* reprezintă cheltuielile care asigură întreținerea și funcționarea instituțiilor publice.

### COMPETENȚELE ÎN EFECTUAREA CHELTUIELILOR BUGETELOR UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

În determinarea cheltuielilor bugetelor locale se pleacă de la principiul consacrat potrivit căruia nici o cheltuială nu poate fi înscrisă în bugetul local și nici nu poate fi angajată și efectuată din acest buget, dacă nu există bază legală pentru respectiva cheltuială.

În conformitate cu legea privind finanțele publice locale, în bugetele unităților administrativ-teritoriale se prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Cheltuielile anuale ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale se aprobă de autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă numai în limita resurselor financiare disponibile. Cheltuielile aprobate (rectificate pe parcursul anului bugetar) în bugetele unităților administrativ-teritoriale prezintă limite maxime care nu pot fi depășite.

Contractarea de lucrări, servicii, bunuri materiale și efectuarea de cheltuieli se realizează de către executorii (ordonatorii) de buget doar cu respectarea prevederilor legale și în cadrul limitelor aprobate (rectificate). Autoritățile reprezentative și deliberative sunt responsabile de stabilirea caracterului prioritar al cheltuielilor bugetului unității administrativ-teritoriale.

Competențele în efectuarea cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale pe domenii de activitate sunt delimitate prin legislația privind administrația publică locală și descentralizarea administrativă. Competențele autorităților administrației publice locale stabilite prin



prevederi legale în furnizarea unor servicii locuitorilor unităților administrativ teritoriale influențează asupra cheltuielilor din bugetele locale. *De exemplu:* Elaborarea și aplicarea unor programe de modernizare a localităților în vederea ridicării gradului de satisfacere cu unele servicii publice implică creșterea cheltuielilor de această natură din bugetele locale. Numărul și structura populației dintr-o unitate administrativ-teritorială va exercita influență asupra cheltuielilor din bugetele locale. Rețeaua de instituții social-culturale prin care se asigură servicii sociale și culturale necesită cheltuieli de funcționare ce se acoperă din bugetele locale.

### CLASIFICAREA CHELTUIELILOR PUBLICE SE EFECTUEAZĂ ÎN BAZA MAI MULTOR CRITERII

Cel mai frecvent în teoria și practica financiară și statistică contemporană se utilizează următoarele criterii de clasificare (Legea nr. 181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale):

- *clasificația funcțională a cheltuielilor bugetare* grupează cheltuielile bugetare ce reflectă utilizarea mijloacelor financiare în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului;
- *clasificația programelor* grupează cheltuielile pe direcții generale de dezvoltare adoptate de o autoritate publică pe termen scurt, mediu sau lung;
- *clasificația organizațională* a cheltuielilor bugetare sistematizează cheltuielile bugetare pe tipuri de întreprinderi, instituții, organizații și măsurile ce reflectă distribuirea alocațiilor între beneficiarii direcți de mijloace din buget;
- *clasificația economică* a cheltuielilor bugetare grupează și detaliază cheltuielile bugetare în conformitate cu destinația concretă a acestora;
- *clasificația surselor* este destinată clasificării mijloacelor Bugetului Public Național pe niveluri de bugete, componente și originea sursei de finanțare a cheltuielilor.

### CARE FACTORI CAUZEAZĂ CREȘTEREA REALĂ A CHELTUIELILOR PUBLICE?

În legătură cu creșterea reală a cheltuielilor publice trebuie menționat faptul că aceasta este cauzată de un șir de factori, printre care:

- *factori demografici*, care se manifestă prin creșterea populației și modificarea structurii acesteia pe vârste și pe categorii socio-profesionale;
- *factori economici*, ce țin de obligațiile economice ale UATL de a finanța acțiunile economice costisitoare, a întreține infrastructura locală etc.;
- *factori sociali*, care se manifestă prin lărgirea finanțării de către APL a acțiunilor social-culturale;
- *factori politici*, care se referă la creșterea considerabilă a rolului și funcțiile autorităților publice locale în condițiile actuale.

#### Boxa 3

**Ce reprezintă clasificția economică?**

**Clasificția economică** a cheltuielilor bugetare grupează și detaliază cheltuielile bugetare în conformitate cu destinația concretă a acestora.

**Ce reprezintă clasificția programelor?**

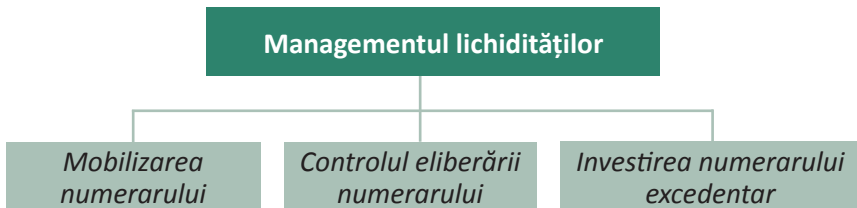
**Clasificția programelor** grupează cheltuielile pe direcții generale de dezvoltare adoptate de o autoritate publică pe termen scurt, mediu sau lung.

# MANAGEMENTUL FLUXURILOR DE NUMERAR

### Definiție

În Republica Moldova managementul fluxurilor de numerar (**managementul lichidităților**) nu este o practică uzuală, în toate aspectele sale, dar considerăm că, pe termen lung, este extrem de importantă cunoașterea tuturor tehnicilor și instrumentelor de gestiune a lichidității aplicate în prezent în alte țări.

**Managementul lichidităților**<sup>1</sup> include toate activitățile pe care o APL le efectuează pentru a asigura o *disponibilitate maximă* a numerarului și un *randament optim* al investirii numerarului nefolosit (excedentar), respectând legislația și politica consiliului local/raional. Managementul lichidităților are trei faze (fig. 4):



**Figura 4.** Fazele managementului lichidităților

**Mobilizarea numerarului.** În această fază, APL acționează pentru a converti, cât se poate de repede, drepturile sale financiare în numerar și pentru a depune numerarul în conturi trezoreriale (bancare), astfel încât acesta să fie disponibil pentru decontarea ordinelor de plată, atunci când este necesar.

**Controlul eliberării numerarului.** APL menține în contul propriu numerarul necesar plății facturilor sau al altor pasive, până la ultimul termen în care poate face decontările, fără a implica penalități de întârziere. Această strategie poate fi denumită plăți „exact la timp”.

<sup>1</sup> Extras ajustat din: Managementul Lichidităților. Manualul nr. 8 de Winston C. Ewans, materialele de instruire de David W. Tees, versiunea în limba română [http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training\\_manuals&id=1](http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training_manuals&id=1)

**Investirea numerarului nefolosit (excedentar).** În intervalul când numerarul este ținut în conturile trezoreriale (bancare), APL îl poate investi în hârtii de valoare pe termen scurt, purtătoare de dobândă. Dobânda câștigată este un venit al comunității și poate fi dirijată, prin buget, în sprijinul serviciilor publice.

**Constrângeri legislative.** APL operează în limitele unor constrângeri legislative. Legile se aplică diferitelor aspecte ale operațiunilor APL, inclusiv activităților de management al lichidităților.

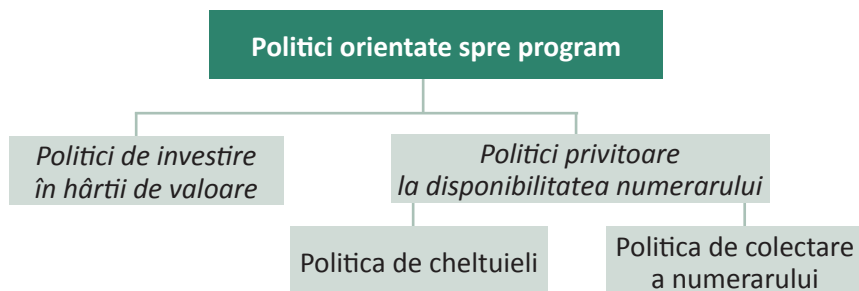
- Legile pot să stabilească datele și procedurile de colectare pentru diferite impozite și taxe locale. De exemplu, legea poate să specifice datele la care impozitele pe proprietate devin, în totalitate, scadente (de exemplu, 15 august și 15 octombrie în cazul impozitului pe bunurile imobiliare, ultima zi a lunii imediat următoare trimestrului gestionar în cazul taxei pentru amenajarea teritoriului, ultima zi a lunii imediat următoare lunii gestionare în cazul taxei pentru salubritate) sau plata în rate trimestriale. Pot fi identificate procedurile specifice pentru colectarea impozitelor restante pe proprietate.
- Legea poate restricționa tipurile de hârtii de valoare, care pot fi achiziționate de către o APL.
- Legea poate defini tipul instituțiilor financiare în care APL își poate deschide conturi sau poate defini criteriile pentru alegerea unei instituții financiare ca bancă depozitară.

În consecință, managerul financiar trebuie să adune la un loc toate legile naționale și locale, care afectează managementul lichidităților, și să fie familiarizat cu prevederile și limitările lor.

Situându-se în limitele constrângerilor legale impuse de către stat, oficialii aleși ai APL trebuie să elaboreze politici, care să dirijeze programul de management al lichidităților:

**A) Politici orientate spre program (fig. 5)**

**B) Politici administrative**



**Figura 5.** Tipuri de politici orientate spre program în cadrul managementului lichidităților

## A. Politici orientate spre program

### 1. Politici de investire în hârtii de valoare (valori mobiliare).

Acestea sunt politici scrise, adoptate prin hotărâri ale consiliului local.

În mod tipic, ele cuprind:

- scopul programului de investiții în hârtii de valoare (care fonduri ale APL sunt incluse și care sunt excluse);
- obiectivele programului;
- delegarea autorității, privitoare la deciziile de achiziționare a hârtiilor de valoare, unuia dintre oficiali;
- lista hârtiilor de valoare autorizate;
- limitele referitoare la intervalul maxim de scadență pentru hârtiile de valoare și liniile directe privitoare la diversificare;
- prevederile legate de controlul intern;
- cerințele privitoare la păstrarea în siguranță și la garanții;
- sistemul de monitorizare și de raportare a modului de execuție;
- standardele referitoare la selectarea și monitorizarea dealerilor și a brokerilor;
- revizuirea și schimbarea periodică a politicii de investire în hârtii de valoare, atunci când este necesar.

### 2. Politici privitoare la disponibilitatea numerarului

APL trebuie să analizeze două politici specifice, referitoare la disponibilitatea de numerar:

- a) **Politica de colectare a numerarului**
- b) **Politica de cheltuieli**

- a) **Politica de colectare a numerarului** stabilește metodele și tehnicile de accelerare a încasărilor (de exemplu, reducerile pentru plăți în avans etc.), pentru colectarea veniturilor și a debitelor restante. Ea trebuie, de asemenea, să ia în considerare utilizarea punctelor multiple de colectare a numerarului, a plăților în rate, a perioadelor de grație și a altor tehnici similare, care îmbunătățesc percepția publică, dar reduc disponibilitatea numerarului.
- b) **Politica de cheltuieli** stabilește datele de plată a salariilor și a altor cheltuieli regulate. În cadrul acestor două domenii, trebuie acordată o atenție specială următoarelor aspecte:
- definirea costului și inconvenientelor pe care administrația publică locală este dispusă să le accepte, pentru a sincroniza mai atent datele plăților cu datele de scadență;
  - definirea politicilor de exceptare destinate răspunsului la solicitările obișnuite, cum ar fi plățile către antreprenorii proiectelor de capital;
  - stabilirea atribuirii responsabilităților, a raportării evoluției situației și a evaluărilor periodice.

### B. Politici administrative

Persoana responsabilă permanent de programul de management al lichidităților trebuie să stabilească reguli și proceduri administrative detaliate, scrise sub coordonarea directorului financiar sau a primarului, după caz.

Un manual de proceduri trebuie să cuprindă:

- descrierea tipurilor de conturi bancare menținute;
- specificațiile referitoare la alegerea băncii, inclusiv procedurile și criteriile de evaluare;
- conținutul și frecvența raportărilor interne și externe, referitoare la managementul lichidităților;
- descrierea informațiilor înregistrate, în cazul fiecărui tip de tranzacție zilnică.

**Planificarea numerarului** este o parte importantă a unui program eficient de management al lichidităților.

Aceasta este proiecția încasărilor și a plăților de numerar de-a lungul unei perioade precizate de timp. În mod tipic, proiecția acoperă o

perioadă de un an și este divizată în mini-prognoze, separate pentru fiecare lună sau săptămână.

Un buget al numerarului este cel mai bun instrument pe care ne putem baza pentru o abordare informată a procesului investițional. În mod specific, acesta:

- Răspunde la întrebările: cât de mult numerar este disponibil pentru achiziționarea de hârtii de valoare, când este el disponibil și pentru cât timp?
- Identifică deficitul de numerar (goluri de casă), care necesită finanțare pe termen scurt.
- Asigură lichidități, oferind estimări privitoare la cantitatea de numerar disponibilă pentru plăți.
- Îmbunătățește ratingul de credit, prin introducerea unor practici perfecționate de management al lichidităților și reduce costurile aferente împrumutării pe termen scurt.
- Poate avertiza cu privire la potențialele penurii de venituri sau cu privire la plățile neașteptat de mari, care nu sunt prevăzute în bugetul inițial și pot duce la un deficit bugetar.

Bugetul de numerar este diferit de bugetul anual de venituri și cheltuieli, și nu este analizat și aprobat de către consiliu. El se ocupă cu estimarea datelor precise atunci când numerarul va fi încasat sau plătit. Orizontul său de estimare este scurt, nici măcar estimări pe un an; el se ocupă de încasări și plăți lunare, săptămânale sau zilnice. Totuși, un buget de numerar trebuie să se bazeze pe informațiile financiare conținute în **bugetele operaționale** și **de capital**, și în documentele legate de achizițiile publice.

**Bugetul operațional** oferă estimări privind veniturile anuale.

**Bugetul de capital (investițional)** oferă o listă de proiecte, care urmează a fi executate în acest an, incluzând cheltuielile de capital pentru construcții, achiziții de terenuri și echipamente. Dacă aceste cheltuieli de capital sunt finanțate prin împrumuturi, atunci trebuie să se țină cont și de plățile la serviciul datoriei. În sfârșit, informațiile extrase din documentele aferente achizițiilor publice sunt necesare pentru a fi la curent cu achizițiile de bunuri, mărfuri, consumabile și servicii, efectuate de către alte departamente.

### Tipuri de bugete de numerar

Toate bugetele de numerar prognozează încasările și plățile pentru o perioadă de timp. Ele diferă prin perioada de timp acoperită.

Există trei tipuri de bugete de numerar:

#### a) Anual

Un buget de numerar anual prognozează fluxul de numerar și situația numerarului pe baze lunare. Bugetele anuale operaționale și de capital sunt utilizate pentru a determina cantitatea de numerar disponibilă pentru achiziția de hârtii de valoare și pentru a estima câștigurile din dobânzi pentru anul respectiv.

#### b) Lunar

Un buget de numerar lunar oferă estimări privitoare la fluxurile de numerar și situația numerarului pe baze săptămânale. Aceste proiecții sunt utilizate pentru a monitoriza bugetul de numerar și pentru a lua decizii investiționale referitoare la hârtiile de valoare cu perioada de scadență între 7 și 90 de zile.

#### c) Săptămânal

Un buget de numerar săptămânal estimează fluxurile de numerar și situația numerarului pe baze zilnice. Aceste estimări se folosesc pentru monitorizarea atentă a fluxurilor de numerar lunare și pentru luarea deciziilor investiționale privitoare la hârtiile de valoare cu scadență între 1 și 7 zile. Monitorizarea zilnică a situației numerarului poate îmbunătăți oportunitățile investiționale și poate duce la câștiguri mai mari din investiții.

În mod tipic, se elaborează un buget de numerar anual și o situație lunară a numerarului.

În tabelul 1 din Anexe este prezentat un exemplu de buget de numerar.

---



<b>Ce include managementul lichidităților?</b>	<b>Managementul lichidităților</b> include toate activitățile pe care o APL le efectuează pentru a asigura o <i>disponibilitate maximă</i> a numerarului și un <i>randament optim</i> al investirii numerarului nefolosit (excedentar), respectând legislația și politica consiliului local/raional.
<b>Care politici privitoare la disponibilitatea numerarului, trebuie să fie analizate de APL?</b>	<b>APL trebuie să analizeze două politici specifice, referitoare la disponibilul de numerar:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Politica de colectare a numerarului;</li><li>b) Politica de cheltuieli.</li></ul>

## CAPITOLUL 7

# GESTIUNEA PROCESULUI BUGETAR LA NIVELUL UAT

**Sistemul bugetar al Republicii Moldova** este o parte integrantă a finanțelor publice, cuprinde ansamblul relațiilor și al formelor organizatorice prin care se asigură formarea, repartizarea și utilizarea fondurilor bugetare.

**Bugetul public național** cuprinde:

- a) bugetul de stat;
- b) bugetul asigurărilor sociale de stat;
- c) fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală;
- d) bugetele locale.

Bugetele menționate la lit. a)–c) formează bugetul consolidat central.

Bugetele locale cuprind bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor/comunelor, orașelor/municipiilor, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău), care în ansamblu formează bugetul consolidat local.

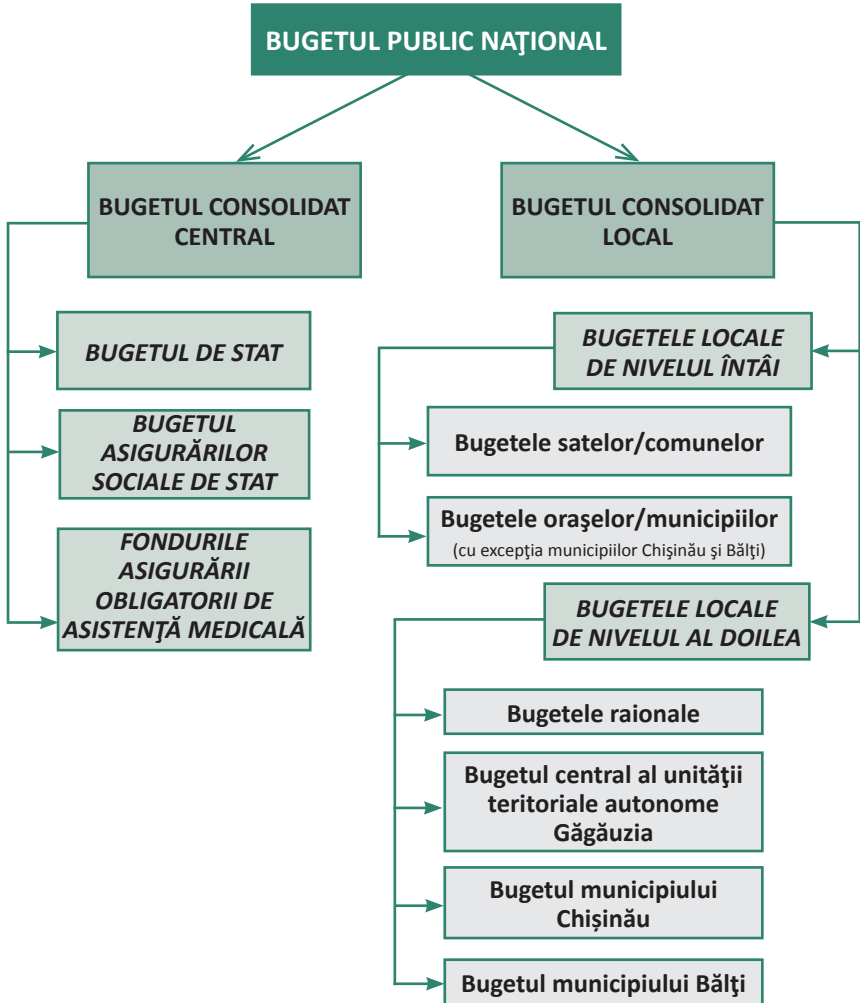


Figura 6. Bugetul public național

### **Anul bugetar și calendarul bugetar**

(Legea nr. 181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale)

#### **Anul bugetar**

Anul bugetar începe la **1 ianuarie** și se încheie la **31 decembrie**.

#### **Calendarul bugetar**

La nivel local, principalele activități și termene-limită ale calendarului bugetar sunt:

- a) autoritatea executivă locală elaborează și prezintă consiliului local proiectul bugetului local pe anul următor – până la **20 noiembrie**;
- b) consiliul local adoptă bugetul local pe anul următor – până la **10 decembrie**;
- c) autoritatea executivă locală prezintă consiliului local raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la **15 martie**;
- d) consiliul local aprobă raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la **1 aprilie**.

Activitățile intermediare ale calendarului bugetar și termenele de realizare ale acestora se stabilesc de către Ministerul Finanțelor.

### **Elaborarea și aprobarea bugetului**

Annual, în conformitate cu calendarul bugetar, Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și îl prezintă spre informare Parlamentului.

Cadrul bugetar pe termen mediu se elaborează de către Ministerul Finanțelor, în comun cu alte autorități publice responsabile, în conformitate cu principiile și regulile bugetar-fiscale stabilite de lege.

#### **Circulara privind elaborarea bugetelor anuale**

Ministerul Finanțelor emite, anual, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, circulara privind elaborarea propunerilor/proiectelor de buget adresată autorităților publice centrale și locale.

Circulara cuprinde particularități specifice privind elaborarea propunerilor/proiectelor de buget pe anul bugetar respectiv.

În baza circularii emise de Ministerul Finanțelor, autoritățile publice centrale și autoritățile executive locale organizează procesul de elaborare a propunerilor/proiectelor de buget și emit circularile corespunzătoare adresate instituțiilor bugetare subordonate.

### ***Propunerile/proiectele de buget***

Autoritățile executive locale de toate nivelurile întocmesc proiectele bugetelor locale corespunzătoare, iar autoritățile executive locale de nivelul al doilea întocmesc sinteza consolidată a proiectelor bugetelor locale, pe care o prezintă pentru consultare Ministerului Finanțelor, în termenul stabilit de acesta.

Propunerile/proiectele de buget cuprind indicatorii realizați în ultimii doi ani bugetari, rezultatele estimate pentru anul bugetar curent, propunerile de buget pentru anul bugetar viitor și estimările pentru doi ani ulteriori.

Propunerile/proiectele de buget se elaborează și se prezintă în conformitate cu metodologia de planificare a bugetului, având la bază:

- a) cadrul macroeconomic, politica bugetar-fiscală, politicile sectoriale, precum și limitele de cheltuieli/transferuri interbugetare, cuprinse în cadrul bugetar pe termen mediu;
- b) performanța realizată/asumată în cadrul programelor autorităților publice pe domeniile de competență;
- c) particularitățile specifice cuprinse în circulara privind elaborarea bugetelor anuale.

Procedura de elaborare a proiectelor bugetelor locale se reglementează prin Legea privind finanțele publice locale.

### ***Examinarea și consultarea propunerilor/proiectelor de bugete***

Procesul de examinare și consultare a propunerilor la proiectele bugetelor locale se reglementează prin Legea privind finanțele publice locale.

### ***Deciziile bugetare anuale***

Autoritățile executive locale elaborează proiectele de decizii bugetare anuale în conformitate cu reglementările specifice stabilite prin Legea privind finanțele publice locale și le prezintă spre aprobare consiliilor locale corespunzătoare în termenul prevăzut de calendarul bugetar. Formatul de prezentare a deciziilor bugetare anuale este similar formatului de prezentare a legii bugetului de stat pe anul respectiv, prevăzut la art. 53 alin. (6) și (7).

La aprobarea bugetelor locale autoritățile administrației publice locale de toate nivelurile sunt obligate să respecte limitele de transferuri interbugetare.

Consiliile locale examinează și adoptă deciziile bugetare anuale în termenul prevăzut de calendarul bugetar.

În termen de 30 de zile de la data publicării legii bugetului de stat pe anul respectiv, autoritățile administrației publice locale de toate nivelurile aduc bugetele aprobate corespunzătoare în concordanță cu prevederile legii menționate.

În caz de nerespectare a prevederilor alin. (5), efectuarea transferurilor cu destinație generală la bugetele locale respective se suspendă până la efectuarea ajustărilor corespunzătoare.

### ***Intrarea în vigoare și publicarea legilor/deciziilor bugetare anuale***

Legile/deciziile bugetare anuale intră în vigoare la 1 ianuarie a anului bugetar sau la data indicată în text, care nu trebuie să preceadă data publicării.

### ***Bugetul provizoriu***

Dacă legea/decizia bugetară anuală nu este adoptată cu cel puțin trei zile înainte de expirarea anului bugetar, administratorul de buget emite dispoziția privind aplicarea bugetului provizoriu. Bugetul provizoriu se formează și se execută în corespundere cu prevederile legii/deciziei bugetare din anul precedent, luând în considerare modificările operate pe parcursul anului și ținând cont de următoarele particularități:

- a) excluderea sau reducerea volumului programelor de cheltuieli finalizate sau care urmează a fi finalizate în anul bugetar curent;
- b) stabilirea soldului bugetului la un nivel ce nu va depăși valoarea acestuia aprobată în buget pe anul precedent.

În perioada aplicării bugetului provizoriu nu se permite efectuarea cheltuielilor pentru acțiuni sau măsuri noi comparativ cu anul precedent.

Finanțarea cheltuielilor bugetului provizoriu se efectuează cu respectarea procedurilor generale privind executarea bugetului. Excepție fac cheltuielile legate de serviciul datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale, care se efectuează în conformitate cu angajamentele asumate.

Valabilitatea bugetului provizoriu încetează odată cu punerea în aplicare a legilor/deciziilor bugetare anuale.

Toate operațiunile efectuate în contul bugetului provizoriu se transferă în contul bugetului adoptat pe anul curent.

### ***Repartizarea bugetului adoptat***

După publicarea legii bugetului de stat pe anul respectiv, Ministerul Finanțelor comunică autorităților publice centrale limitele anuale de alocații bugetare, repartizate pe nivele agregate ale clasificății economice, iar autorităților administrației publice locale – transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale.

În termen de 15 zile de la data publicării legilor/deciziilor bugetare anuale, autoritățile/instituțiile bugetare, inclusiv Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină, asigură repartizarea alocațiilor bugetare în conformitate cu metodologia stabilită de Ministerul Finanțelor.

Bugetele repartizate ale autorităților/instituțiilor bugetare servesc drept temelie pentru inițierea executării bugetului.

### ***Prognozele trimestriale și monitorizarea indicatorilor bugetari***

În termen de o lună de la începutul anului bugetar, Ministerul Finanțelor elaborează și aprobă prognoze trimestriale ale veniturilor, cheltuielilor și soldului bugetului public național și ale componentelor acestuia.

Pe parcursul anului bugetar, Ministerul Finanțelor monitorizează executarea bugetelor în raport cu prognozele trimestriale prevăzute la alin. (1) și întreprinde măsuri în vederea respectării nivelului aprobat al soldului bugetar.

### ***Redistribuirea alocațiilor bugetare***

Pe parcursul anului bugetar, redistribuirea alocațiilor aprobate prin legea anuală a bugetului de stat se permite:

- a) cu acordul Guvernului – între autoritățile publice centrale (cu excepția celor independente) și între programele unei autorități, până la 10 la sută din volumul alocațiilor bugetare aprobate;
- b) cu acordul Ministerului Finanțelor – între categoriile economice în cadrul unei autorități publice centrale, fără majorarea cheltuielilor de personal și fără modificarea cheltuielilor pentru investiții capitale și a transferurilor interbugetare;
- c) autorităților publice centrale și, după caz, instituțiilor bugetare subordonate – în cazul altor redistribuiri decât cele prevăzute la lit. a) și b) care nu afectează limitele de alocații bugetare stabilite.

Limita prevăzută la alin. (1) lit. a) nu se aplică în cazul repartizării alocațiilor fondurilor de urgență și altor alocații centralizate aprobate în buget.

Redistribuirea alocațiilor aprobate prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat sau prin legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală se efectuează în condițiile alin. (1) lit. a).

Redistribuirea alocațiilor bugetare conform alin. (1)–(3) se efectuează până la 30 noiembrie a anului bugetar.

Competențele privind redistribuirea alocațiilor bugetelor locale în cadrul deciziei bugetare anuale se stabilesc prin Legea privind finanțele publice locale.

Se interzice redistribuirea ulterioară a alocațiilor repartizate din fondurile de rezervă și de intervenție.

### ***Modificarea legii/deciziei bugetare anuale***

Dacă pe parcursul anului se atestă tendințe de înrăutățire a soldului bugetului și/sau apare necesitatea revizuirii cheltuielilor bugetare, administratorul de buget lansează procedura de modificare a bugetului corespunzător.

Autoritățile/instituțiile bugetare pot înainta propuneri de modificare a bugetelor în modul și în termenul stabilit de administratorii bugetelor de la care acestea se finanțează.

Procedurile de elaborare, prezentare și adoptare a legilor/deciziilor privind modificarea bugetelor sunt similare celor pentru legile/deciziile bugetare anuale.

Orice propunere de modificare a legilor/deciziilor bugetare anuale trebuie să fie însoțită de o notă informativă, care va cuprinde concluziile privind executarea bugetului respectiv în perioada precedentă și estimările privind executarea scontată a bugetului până la finele anului bugetar în curs, precum și impactul financiar al modificărilor pentru următorii trei ani. În cadrul unui an bugetar pot fi efectuate, de regulă, cel mult două modificări ale bugetelor componente ale bugetului public național, care se adoptă nu mai degrabă de 1 iulie și nu mai târziu de 15 noiembrie, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 69 alin. (4).

### ***Executarea bugetului***

#### ***Contul unic trezorerial***

Încasările și plățile de la bugetele componente ale bugetului public național în monedă națională se efectuează prin virament prin contul unic trezorerial, iar cele în valută străină – prin conturi deschise în Banca Națională a Moldovei și instituțiile financiare, în conformitate cu legislația valutară.



Administratorii de bugete pot angaja/acorda, în bază contractuală, împrumuturi cu scadență în același an bugetar de la bugetele componente ale bugetului public național, gestionate prin contul unic trezorerial, destinate acoperirii decalajelor temporare de casă.

Administratorii de bugete pot angaja, în bază contractuală, de la instituții financiare împrumuturi destinate acoperirii decalajelor temporare de casă cu scadență în același an bugetar. Soldul resurselor temporare libere ale bugetelor gestionate prin contul unic trezorerial poate fi plasat sub formă de depozite la Banca Națională a Moldovei.

Se interzice autorităților/instituțiilor bugetare deschiderea conturilor bancare pentru efectuarea operațiunilor de încasări și plăți prin instituțiile financiare, precum și acordarea/contractarea împrumuturilor. Prin derogare de la alin. (5), se permite, cu autorizarea Ministerului Finanțelor, deschiderea conturilor bancare și efectuarea operațiunilor de încasări și plăți prin instituțiile financiare pentru proiectele finanțate din surse externe, care se implementează în baza acordurilor încheiate până la intrarea în vigoare a prezentei legi, dacă aceasta este prevăzut de acordurile respective, precum și în alte cazuri prevăzute de legislație.

Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină pot angaja bănci comerciale, care activează pe teritoriul Republicii Moldova, pentru efectuarea unor operațiuni ce țin de executarea de casă a bugetelor.

Procedura de selectare a băncilor comerciale pentru efectuarea operațiunilor ce țin de executarea de casă a bugetelor se face o dată la trei ani în conformitate cu legislația privind achizițiile publice.

### ***Executarea de casă a bugetului***

Încasările bugetelor componente ale bugetului public național și plățile bugetului de stat și ale bugetelor locale se efectuează prin sistemul trezorerial conform metodei de casă. Evidența încasărilor și plăților bugetare prin sistemul trezorerial se asigură prin conturi trezoreriale bazate pe clasificarea bugetară și pe planul de conturi contabile.

### ***Prognoza și managementul lichidităților***

În termen de 30 de zile de la data adoptării legilor/deciziilor bugetare anuale, dar nu mai târziu de 1 ianuarie a anului bugetar, administratorii de bugete elaborează, în conformitate cu metodologia stabilită de Ministerul Finanțelor, prognozele de lichidități ale bugetelor corespunzătoare pe an cu repartizare lunară.

Prognozele menționate la alin. (1) al prezentului articol se actualizează periodic, cu respectarea nivelului trimestrial al soldului bugetar, stabilit în condițiile art. 59.

### ***Încasările bugetare***

Colectarea veniturilor și a altor încasări aprobate în bugetele componente ale bugetului public național se asigură de către administratorii de venituri stabiliți prin actele normative care instituie aceste venituri.

În cazul în care legislația nu prevede autoritatea responsabilă de administrarea anumitor venituri bugetare, Ministerul Finanțelor desemnează administratorii veniturilor bugetare respective. Toate plățile calculate, dar netransferate la bugetele componente ale bugetului public național până la data încheierii anului bugetar se încasează în contul bugetelor respective pe anul viitor.

### ***Gestionarea angajamentelor***

Autoritățile/instituțiile bugetare sunt responsabile pentru asumarea, achitarea, evidența și raportarea angajamentelor, în conformitate cu legislația care reglementează achizițiile publice și cu alte acte normative.

Asumarea angajamentelor de către autoritățile/instituțiile bugetare se permite doar în scopurile și în limitele alocațiilor bugetare.

Se permite asumarea angajamentelor multianuale pe o perioadă de până la trei ani pentru obiectele de investiții capitale, în limitele cheltuielilor prognozate în acest scop pe anii respectivi. Valoarea angajamentelor multianuale se ajustează anual în corespundere cu alocațiile bugetare aprobate în acest scop pe anul bugetar respectiv.

Autoritățile/instituțiile bugetare sunt obligate să revadă relațiile contractuale cu furnizorii de mărfuri și servicii și să reducă cheltuielile dacă pe parcursul anului bugetar alocațiile bugetare au fost diminuate ca urmare a modificării bugetului.

### ***Plățile bugetare***

În procesul executării bugetelor, autoritățile/instituțiile bugetare efectuează plăți în limitele alocațiilor bugetare aprobate și în conformitate cu prognozele de lichidități ale bugetelor. Finanțarea cheltuielilor se efectuează pe măsura încasării mijloacelor bănești la conturile bugetului, cu respectarea următoarelor priorități:

- a) onorarea angajamentelor de deservire a datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale;

- b) cheltuielile de personal, de achitare a burselor, a pensiilor, a indemnizațiilor, a compensațiilor, a alocațiilor și a ajutoarelor sociale;
- c) cheltuielile pentru asigurarea obligatorie de asistență medicală a categoriilor de persoane pentru care, conform legislației, Guvernul are calitatea de asigurat;
- d) cheltuielile pentru resursele termoeenergetice;
- e) cheltuielile din fondurile de urgență.

La efectuarea altor cheltuieli decât cele stipulate la alin. (2), prioritățile de cheltuieli se stabilesc de către conducătorul autorității/instituției bugetare.

Plățile legate de serviciul datoriei, inclusiv pentru obligațiunile provenite din acordarea garanțiilor, se efectuează în termenele și în condițiile angajamentelor asumate, indiferent de suma aprobată în buget pentru acest scop.

Toate plățile executate până la data încheierii anului bugetar, indiferent de perioada pentru care acestea se efectuează, se înregistrează și se reflectă în evidența contabilă ca plăți ale anului bugetar curent.

Datoriile autorităților/instituțiilor bugetare din anii precedenți se achită de către acestea din contul și în limita bugetelor autorităților/instituțiilor respective aprobate pe anul bugetar curent.

### ***Plățile în baza documentelor executorii***

Documentele executorii privind dezafectarea incontestabilă a mijloacelor bănești din contul bugetelor componente ale bugetului public național, precum și din contul autorităților/instituțiilor bugetare, se prezintă obligatoriu de către creditor direct administratorilor de bugete și/sau, după caz, autorităților/instituțiilor bugetare respective doar după rămânerea irevocabilă a hotărârii judecătorești.

În cazul neexecutării documentului executoriu emis în baza unei hotărâri judecătorești irevocabile în termen de 6 luni de la data prezentării acestuia, creditorul poate solicita executorului judecătoresc inițierea executării silită, conform procedurii stabilite de Codul de executare. Plățile pentru executarea silită a sumelor adjudecate conform documentelor executorii se efectuează în limita bugetului aprobat al autorității/instituției bugetare.

Suma plăților pentru executare silită nu poate depăși 20 la sută din bugetul aprobat al autorității/instituției bugetare pe anul respectiv.

Pentru documentele executorii care au parvenit prin intermediul executorului judecătoresc cu încălcarea procedurii stabilite la alin. (1) al prezentului articol, debitorul va fi scutit de plata onorariului și a altor cheltuieli de executare prevăzute la art. 36–41 din Codul de executare.

### ***Blocarea alocațiilor bugetare***

În procesul executării bugetului, administratorii de bugete sunt autorizați să blocheze temporar anumite alocații de la bugetul respectiv, cu excepția plăților pentru deservirea datoriei de stat/unităților administrativ-teritoriale, în următoarele situații:

- a) dacă analiza executării scontate a bugetelor atestă înrăutățirea nivelului soldului bugetar, aprobat prin legea/decizia bugetară anuală și stabilit ca prognoze trimestriale în baza art. 59;
- b) dacă limitele de alocații în proiectul bugetului care urmează a fi aprobat sunt mai mici decât cele din bugetul provizoriu care se execută;
- c) dacă sunt inițiate propuneri de reducere a alocațiilor fie prin redistribuire, fie prin modificarea bugetului.

În perioada de blocare temporară a alocațiilor, autoritățile/instituțiile bugetare nu își pot asuma noi angajamente de cheltuieli.

Blocarea alocațiilor poate fi efectuată pe o perioadă ce nu depășește 60 de zile, cu informarea autorităților/instituțiilor bugetare și a Guvernului sau, după caz, a consiliilor locale despre circumstanțele ce au determinat această acțiune.

În cazul în care acțiunile aferente blocării alocațiilor nu asigură menținerea soldului bugetar în limitele stabilite de legea/decizia bugetară anuală, administratorii de bugete, în termen de cel puțin 20 de zile până la expirarea perioadei de blocare, întocmesc și prezintă proiectul legii/deciziei privind modificarea bugetului respectiv.

Blocarea alocațiilor efectuată în condițiile alin. (1) se aplică până la adoptarea legii/deciziei privind modificarea bugetelor respective.

### ***Încheierea anului bugetar***

În ultima zi lucrătoare a anului bugetar nu se efectuează operațiuni de încasări și plăți bugetare, ci doar operațiuni interne și de încheiere a anului bugetar.

La data încheierii anului bugetar alocațiile bugetare nevalorificate, precum și soldurile de mijloace bănești din conturile trezoreriale ale autorităților/instituțiilor bugetare se închid, cu excepția soldurilor proiectelor finanțate din surse externe.

În cazul instituțiilor bugetare amplasate peste hotarele țării, suma finanțării din veniturile generale pentru anul bugetar următor se reduce cu soldurile mijloacelor bănești înregistrate la data încheierii anului bugetar în conturile acestor instituții.

Soldurile de mijloace bănești din conturile bugetelor componente ale bugetului public național, înregistrate la data încheierii anului bugetar, sunt tranzitorii pe anul bugetar următor și sunt accesibile spre utilizare la acoperirea deficitului în limitele prevăzute de legile/deciziile bugetare anuale.

Dacă la finele anului bugetar volumul real înregistrat al deficitului bugetului asigurărilor sociale de stat, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat pentru prestații de asistență socială, este mai mic decât volumul transferurilor primite de la bugetul de stat pentru acoperirea insuficienței de venituri ale bugetului asigurărilor sociale de stat, Casa Națională de Asigurări Sociale va restitui diferența la bugetul de stat în primul trimestru al anului bugetar viitor, în baza raportului anual privind executarea bugetului.

### ***Evidența contabilă și raportarea bugetului***

#### ***Evidența contabilă în sistemul bugetar***

Evidența contabilă în sistemul bugetar se organizează în baza Legii contabilității și în conformitate cu planul de conturi contabile și cu metodologia elaborată și aprobată de către Ministerul Finanțelor.

Evidența încasărilor și plăților bugetului asigurărilor sociale de stat și ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală se asigură în baza planurilor de conturi contabile proprii, cu utilizarea sistemelor informaționale specifice domeniilor de activitate.

#### ***Rapoartele periodice privind executarea bugetelor***

Autoritățile executive locale întocmesc și publică rapoarte privind executarea bugetelor locale, în conformitate cu periodicitatea și cerințele stabilite de Legea privind finanțele publice locale. Modul de întocmire și de prezentare a rapoartelor privind executarea bugetelor componente ale bugetului public național se stabilește de Ministerul Finanțelor.

### ***Rapoartele anuale privind executarea bugetelor***

Rapoartele anuale privind executarea bugetelor locale pentru anul bugetar încheiat se întocmesc de către autoritățile executive locale și se aprobă de către consiliile locale în termenul prevăzut de calendarul bugetar.

Rapoartele anuale privind executarea bugetelor se prezintă în format comparabil cu formatul bugetelor aprobate și cuprind:

- a) caracteristicile cadrului macroeconomic în anul respectiv, dinamica și tendințele indicatorilor în comparație cu anii precedenți;
- b) evaluarea implementării măsurilor de politici bugetar-fiscale în raport cu asumările prevăzute în buget, precum și explicații privind eventuale abateri de la limitele macrobugetare pe termen mediu;
- c) nivelul de executare a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare în raport cu indicatorii planificați, cu executarea din anul precedent și cu explicarea cauzelor devierilor;
- d) explicații la modificările bugetare efectuate pe parcursul anului;
- e) nivelul datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale în raport cu limitele stabilite;
- f) nivelul de realizare a performanței în cadrul programelor;
- g) alte informații relevante.

După aprobarea de către Parlament/consiliile locale, rapoartele anuale se publică în modul și în termenul stabilit de legislație.

### ***Rapoartele financiare***

Autoritățile/instituțiile bugetare, inclusiv Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină, întocmesc și prezintă rapoarte financiare în baza Legii contabilității și în conformitate cu termenele și cerințele stabilite de Ministerul Finanțelor.

<p><b>La nivel local, care sunt principalele activități și termenele-limită ale calendarului bugetar?</b></p>	<p>La nivel local, principalele activități și termenele-limită ale <b>calendarului bugetar</b> sunt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>autoritatea executivă locală elaborează și prezintă consiliului local proiectul bugetului local pe anul următor – până la <b>20 noiembrie</b>;</li> <li>consiliul local adoptă bugetul local pe anul următor – până la <b>10 decembrie</b>;</li> <li>autoritatea executivă locală prezintă consiliului local raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la <b>15 martie</b>;</li> <li>consiliul local aprobă raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la <b>1 aprilie</b>.</li> </ol> <p>Activitățile intermediare ale calendarului bugetar și termenele de realizare ale acestora se stabilesc de către Ministerul Finanțelor.</p>
<p><b>Cum se organizează evidența contabilă în sistemul bugetar?</b></p>	<p>Evidența contabilă în sistemul bugetar se organizează în baza Legii contabilității și în conformitate cu planul de conturi contabile și metodologia elaborată și aprobată de către Ministerul Finanțelor.</p> <p>Evidența încasărilor și plăților bugetului asigurărilor sociale de stat și ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală se asigură în baza planurilor de conturi contabile proprii, cu utilizarea sistemelor informaționale specifice domeniilor de activitate.</p>

## CAPITOLUL 8

# BUGETUL INVESTIȚIILOR CAPITALE

### CARE SUNT PRINCIPIILE ȘI RESPONSABILITĂȚILE DE BAZĂ ÎN DOMENIUL INVESTIȚIILOR CAPITALE?<sup>2</sup>

Cheltuielile pentru investițiile capitale finanțate de la buget se planifică, se execută și se raportează ca parte a procesului bugetar, cu respectarea procedurilor bugetare stabilite de legislația în domeniul finanțelor publice.

Proiectele de investiții capitale finanțate de la buget se planifică, se aprobă și se gestionează în conformitate cu următoarele principii de bază (în baza Hotărârii Guvernului nr. 1029 din 19 decembrie 2013, Anexa nr. 3, regulamentul cu privire la proiectele de investiții capitale publice):

- a) *principiul planificării strategice*, care prevede că propunerile de proiecte de investiții capitale se supun unui proces de prioritizare din punctul de vedere al impactului asupra priorităților de politici și obiectivelor stabilite în documentele de planificare strategică pe termen mediu;
- b) *principiul performanței*, care presupune că alocarea resurselor pentru proiectele de investiții capitale și rapoartele de implementare a acestora se fundamentează pe performanță;
- c) *principiul raportului cost-calitate* – beneficiarii de proiect trebuie să asigure utilizarea resurselor bugetare în mod econom, eficient și eficace, asigurând un nivel înalt al raportului cost-calitate;
- d) *principiul sustenabilității*, care presupune că în procesul de planificare și aprobare a proiectelor de investiții capitale se ține cont și de costurile de funcționare și de întreținere ulterioară după finalizarea acestora;
- e) *principiul realismului*, care presupune că la planificarea proiectelor de investiții capitale se ține cont de disponibilitatea resurselor bugetare și de capacitatea de implementare a proiectului.

În procesul de pregătire și gestionare a proiectelor de investiții capitale **autoritățile publice centrale/locale** au următoarele competențe:

<sup>2</sup> Hotărârea Guvernului nr. 1029 din 19 decembrie 2013, Anexa nr. 3, Regulamentul cu privire la proiectele de investiții capitale publice.



- a) elaborează strategii sectoriale de cheltuieli pe termen mediu și coordonează implementarea lor;
- b) oferă îndrumare și suport instituțiilor subordonate în procesul pregătirii și implementării proiectelor de investiții capitale;
- c) coordonează și asigură aranjamentele organizaționale și instituționale necesare în procesul de pregătire și analiză a fezabilității proiectelor, precum și în procesul implementării și monitorizării acestora;
- d) prezintă spre examinare Ministerului Finanțelor propunerile de proiecte de investiții capitale și asigură calitatea documentației de proiect și a altor informații de fundamentare;
- e) elaborează și prezintă solicitările pentru finanțare din buget a cheltuielilor pentru pregătirea și implementarea proiectelor;
- f) monitorizează procesul de implementare a proiectelor și raportează despre performanța proiectelor de investiții capitale;
- g) efectuează evaluări post-implementare (ex-post) ale proiectelor de investiții capitale în domeniile lor de competență.

### CARE SUNT ETAPELE CICLULUI PROIECTULUI DE INVESTIȚII CAPITALE?

Orice proiect de investiții capitale parcurge în mod obligatoriu următoarele etape consecutive:

- a) identificarea proiectului și evaluarea preliminară;
- b) pregătirea documentației de proiect;
- c) examinarea și aprobarea finanțării;
- d) implementarea și monitorizarea;
- e) evaluarea finală (post-implementare).

Fiecare etapă constă dintr-un ansamblu de activități care se realizează în conformitate cu procedurile stabilite în Regulamentul cu privire la proiectele de investiții capitale publice. Nici o etapă nu va putea demara înainte de finalizarea etapei precedente.

### **Notă:**

- Cheltuielile pentru proiectele de investiții capitale se includ în buget doar dacă au fost respectate procedurile de pregătire și aprobare a acestora.
- Proiectele suspendate, care se preconizează să fie reîncepute, trebuie să treacă prin etapele aplicabile ale ciclului proiectului, fiind reevaluate în baza investițiilor efectuate.

### **CE INCLUDE ETAPA IDENTIFICAREA PROIECTULUI ȘI EVALUAREA PRELIMINARĂ?**

Pentru a înainta o propunere de proiect beneficiarul completează un formular (o fișă) de identificare a proiectului, care cuprinde următoarele informații de bază:

- a) scopul proiectului și locul acestuia în strategia națională sau sectorială;
- b) problemele ce se vor soluționa prin realizarea proiectului și analiza eventualelor variante alternative de soluționare a problemei;
- c) beneficiile așteptate sau rezultatele scontate ca urmare a implementării proiectului, precum și serviciile pe care le va satisface acest proiect;
- d) activitățile care urmează să fie executate pentru realizarea proiectului;
- e) durata de realizare a proiectului și capacitățile de implementare;
- f) costul estimativ pentru realizarea proiectului, inclusiv costurile operaționale și de întreținere ulterioară;
- g) analiza raportului cost-calitate;
- h) sursele de finanțare ale proiectului.

Propunerile de proiecte se supun evaluării preliminare de către autoritatea publică centrală/locală, care presupune verificarea eligibilității propunerii de proiect pentru dezvoltarea ulterioară și are drept scop evitarea cheltuielilor pentru pregătirea unor proiecte de joasă calitate.

### **CE INCLUDE ETAPA PREGĂTIREA DOCUMENTAȚIEI DE PROIECT?**

Proiectele avizate pozitiv la etapa de evaluare preliminară trec la etapa următoare de pregătire și se supun fundamentării tehnico-economice și analizei de impact (cost-beneficiu și cost-eficacitate).

La această etapă autoritățile publice centrale/locale efectuează studiile necesare de fezabilitate (economice, financiare, tehnice), precum și evaluările de impact (de mediu, social etc.). Pentru proiectele, implementarea cărora va dura mai mult de 12 luni este necesară elaborarea studiilor de prefezabilitate.

### **CE INCLUDE ETAPA EXAMINAREA ȘI APROBAREA FINANȚĂRII?**

Propunerea de proiect însoțită de raportul privind fundamentarea tehnico-economică și studiul de fezabilitate se înaintează Ministerului Finanțelor spre examinare. Ministerul Finanțelor prin intermediul subdiviziunii specializate examinează propunerile de proiecte în vederea generalizării și înaintării lor Grupului de lucru în vederea determinării eligibilității proiectelor pentru a obține aprobarea finanțării.

Proiectele eligibile se prezintă spre examinare Grupului de lucru.

În baza informației prezentate, Grupul de lucru examinează performanța și costurile aferente portofoliului existent al proiectelor de investiții în curs de execuție și, în funcție de resursele bugetare disponibile, determină prioritățile în domeniul investițiilor capitale și selectează proiectele de investiții, pentru care se propune alocarea resurselor bugetare și care urmează să fie incluse în buget.

### **CE INCLUDE ETAPA IMPLEMENTAREA ȘI MONITORIZAREA?**

Beneficiarii de proiect, pentru care au fost aprobate proiectele de investiții capitale, sunt responsabili de implementarea propriu-zisă a proiectului în limitele bugetului aprobat și în conformitate cu planul de implementare prevăzut în documentația de proiect.

## CAPITOLUL 8

Activitățile de implementare a proiectului încep cu pregătirea structurii și documentației de licitație, organizarea licitației, contractarea și supravegherea lucrărilor.

Toate achizițiile aferente implementării proiectului de investiții capitale se efectuează în conformitate cu legislația în domeniul achizițiilor publice.

Raportul trebuie să conțină informații obligatorii despre respectarea:

- termenului de implementare;
- bugetului proiectului;
- aspectelor tehnice ale proiectului, inclusiv a dimensiunilor calitative;
- în cazul devierilor față de plan sau proiect, explicațiile și concluziile de care se va ține cont la examinarea altor proiecte similare.

### **CE INCLUDE ETAPA EVALUAREA FINALĂ (POST-IMPLEMENTARE)?**

La finalizarea implementării proiectului de investiție capitală, beneficiarul întocmește un raport analitic de finalizare a proiectului, prezentându-l Ministerului Finanțelor, care va generaliza informația și o va prezenta Grupului de lucru.

#### **Notă:**

- Cheltuielile pentru proiectele de investiții capitale se includ în buget doar dacă au fost respectate procedurile de pregătire și aprobare a acestora.
- Proiectele suspendate, care se preconizează să fie reîncepute, trebuie să treacă prin etapele aplicabile ale ciclului proiectului, fiind reevaluate în baza investițiilor efectuate.

<b>Care sunt etapele ciclului proiectului de investiții capitale?</b>	<p>Orice proiect de investiții capitale parcurge în mod obligatoriu următoarele etape consecutive:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>identificarea proiectului și evaluarea preliminară;</li><li>pregătirea documentației de proiect;</li><li>examinarea și aprobarea finanțării;</li><li>implementarea și monitorizarea;</li><li>evaluarea finală (post-implementare).</li></ol>
<b>Ce include etapa <i>evaluarea finală (post-implementare)</i>?</b>	<p>La finalizarea implementării proiectului de investiție capitală, beneficiarul întocmește un raport analitic de finalizare a proiectului, prezentându-l Ministerului Finanțelor, care va generaliza informația și o va prezenta Grupului de lucru.</p>

## CAPITOLUL 9

# GESTIUNEA SITUAȚIILOR DE DEFICIT BUGETAR LA NIVELUL BUGETELOR UAT. MANAGEMENTUL DATORIILOR

### CE REPREZINTĂ DEFICITUL BUGETAR?

#### Definiție

Deficitul bugetar este considerat un fenomen cronic al finanțelor contemporane pe fundalul amplificării cheltuielilor publice și deteriorării situației financiare a multor state, mai mult sau mai puțin dezvoltate, fiind și una din problemele politicii bugetare moderne.

Există trei relații care apar între veniturile bugetului (VB) și cheltuielile bugetului (CB):

- 1) **Id CB = Id VB**, *echilibru bugetar* - egalitatea dintre veniturile bugetului și cheltuielile bugetului;
- 2) **Id CB > Id VB**, *deficit bugetar* - suma cu care cheltuielile bugetului depășesc veniturile bugetului;
- 3) **Id CB < Id VB**, *excedent bugetar* - suma cu care veniturile bugetului depășesc cheltuielile bugetului.

### BALANȚA BUGETULUI!

**Balanța bugetului** (Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (cu modificări și completări)):

- Bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar.
- Autoritățile administrației publice locale sunt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.
- În cazul în care nu se încasează venituri în mărimea sumei aprobate, autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă este obligată să reducă cheltuielile ce includ obligațiile și plățile stabilite

În scopul încheierii anului cu un buget echilibrat, prin rectificarea bugetului unității administrativ-teritoriale respective.

### CE REPREZINTĂ UN ÎMPRUMUT?

**Împrumut** – mijloace financiare rambursabile, acordate pe un anumit termen (scadență), cu calcularea, de regulă, a unei dobânzi, cu respectarea prevederilor legale.

Împrumutul permite entității locale să dezvolte investiții mai ambițioase decât ar fi fost posibil în alte condiții. În principiu, promovează, de asemenea, capitalul inter-generații deoarece generațiile viitoare de cetățeni, beneficiari ai serviciilor facilității, vor fi cei care vor plăti pentru dezvoltarea acesteia.

#### **Elementele obligatorii ale împrumutului de stat intern contractat:**

- destinația împrumutului;
- suma împrumutului;
- rata dobânzii pentru utilizarea împrumutului;
- termenul de acordare și rambursare a împrumutului;
- drepturile și obligațiile părților.

### CLASIFICAREA ÎMPRUMUTULUI

**Clasificarea împrumutului** (Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (cu modificări și completări)):

- Împrumuturi pentru cheltuieli curente;
- Împrumuturi contractate pentru cheltuieli de capital.

#### **Împrumuturi pentru cheltuieli curente**

Autoritățile executive în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, au dreptul:

- a) să angajeze împrumuturi pentru cheltuieli curente, cu scadență în același an bugetar, de la instituțiile financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare;

- b) să angajeze de la bugetele/să acorde bugetelor gestionate prin Contul Unic Trezorerial, pe bază contractuală, împrumuturi pentru acoperirea decalajelor temporare de casă, cu scadență în același an bugetar.

Volumul total al împrumuturilor pentru cheltuieli curente, cu scadență în același an bugetar, nu trebuie să depășească 5% din totalul veniturilor aprobate (rectificate) ale bugetului unității administrativ-teritoriale căreia i se acordă împrumutul, aceasta fiind o condiție obligatorie pentru angajarea împrumuturilor.

### **Împrumuturi contractate pentru cheltuieli de capital**

Autoritățile executive în baza deciziilor autorităților reprezentative și deliberative respective, au dreptul:

a) să contracteze împrumuturi pe termen scurt și pe termen lung pentru cheltuieli de capital de la instituțiile financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare;

b) să angajeze de la bugetele/să acorde bugetelor gestionate prin Contul Unic Trezorerial, pe bază contractuală, împrumuturi pentru acoperirea decalajelor temporare de casă, cu scadență în același an bugetar.

c) să acorde întreprinderilor municipale și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar municipal garanții pentru împrumuturi pentru cheltuieli de capital de la instituțiile financiare și de la alți creditori atât din țară, cât și de peste hotare.

### **CE INCLUD DOCUMENTELE CARE SE PERFECTEAZĂ LA CONTRACTAREA SAU GARANTAREA UNUI ÎMPRUMUT PE TERMEN SCURT SAU PE TERMEN LUNG PENTRU CHELTUIELI DE CAPITAL?**

Documentele care se perfectează la contractarea sau garantarea unui împrumut pe termen scurt sau pe termen lung pentru cheltuieli de capital vor include clauze prin care autoritatea executivă și autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă se obligă să ramburseze împrumutul, să plătească dobânzile aferente acestui împrumut (în cazul în care contractul de împrumut prevede achitarea dobânzilor) și să onoreze garanția acordată numai din veniturile bugetului respectiv.

Contractele care nu conțin astfel de clauze se consideră nule.



### CE REPREZINTĂ GARANTAREA RAMBURSĂRII ÎMPRUMUTULUI?

Împrumutul reprezintă o obligație care urmează a fi onorată din veniturile bugetului unității administrativ-teritoriale respective în conformitate cu clauzele contractului de împrumut.

Guvernul, autoritatea administrației publice centrale nu au nici o obligație pentru plata mijloacelor conform contractelor de împrumut încheiate de autoritățile administrației publice locale, dacă legea nu prevede altfel. Guvernul, autoritatea administrației publice centrale nu pot fi invocate drept garanți ai rambursării datoriei conform contractului de împrumut încheiat de autoritatea administrației publice locale.

### CUM SE EFECTUEAZĂ EVIDENȚA ÎMPRUMUTURILOR?

Direcția finanțe și/sau subdiviziunea financiară a unităților administrativ-teritoriale țin registrul împrumuturilor. Aceste împrumuturi se raportează anual prin dările de seamă contabile.

Autoritățile reprezentative și deliberative, precum și cele executive, nu sunt în drept să acorde împrumuturi sau garanții pentru împrumuturi persoanelor fizice și persoanelor juridice.

### CUM ȘI CÂND APL APELEAZĂ LA DATORIE?

Implementarea proiectelor de investiții ale APL depinde de capacitatea acestora de a strânge fondurile necesare prin utilizarea combinată a resurselor proprii și a finanțării externe.

Finanțarea datoriei permite APL să desfășoare mai multe proiecte de infrastructură într-o perioadă mai scurtă de timp față de cea asociată finanțării din fonduri proprii.

Totuși, riscurile pe care împrumuturile le presupun trebuie bine înțelese și documentate pentru a putea evalua impactul viitor al acestora asupra bugetului local.

Astfel, înainte ca un împrumut să fie accesat, este recomandabil ca fiecare APL să aibă deja o strategie de management al datoriei și o politică scrisă a împrumuturilor.

## CAPITOLUL 9

Strategia de management al datoriilor trebuie să garanteze menținerea permanentă a unui nivel corespunzător de îndatorare a APL, care nu dăunează stabilității financiare și care permite implementarea obiectivelor investiționale.

**Înainte de contractarea împrumutului pe termen lung, se recomandă ca fiecare administrație locală să aibă implementată o strategie de management al împrumuturilor și o politică scrisă a datoriilor.**

Orice decizie de finanțare prin împrumut a nevoilor de investiții ale administrațiilor locale trebuie însoțită de capacitate și competențe de management al împrumuturilor la nivel local.

Orice administrație publică locală care plănuiește să contracteze o datorie trebuie să adopte o politică scrisă a împrumuturilor, or aceasta este esențială pentru un management financiar eficient.

Mai exact, APL trebuie să răspundă următoarelor întrebări:

- Care sunt scopurile acceptate pentru a contracta un împrumut?
- Investiția are o durată de viață egală cel puțin cu durata calendarului returnării datoriei?
- Cât și pentru ce va folosi APL împrumutul general vs împrumutul din venituri ?
- Ce înțelegeri, garanții sau titluri de valoare poate oferi APL pentru a facilita un împrumut și/sau a scădea costul împrumutului (ratele dobânzii)?
- Cum se va asigura APL că împrumutul este contractat în condiții competitive (a obținut cel mai mic cost posibil)?

### CE ÎNȚELEGEȚI PRIN “SĂNĂTATEA FINANCIARĂ A APL”?

Sănătatea financiară a APL este cea care stabilește **bonitatea** acesteia. Aceasta se reflectă în ultimă instanță în costul împrumutului (adică în rata dobânzii): un risc de credit mai mare (consimțirea și capacitatea de returnare a datoriei este destul de mică) este asociat cu rate mari ale

dobânzii. Anumite fluxuri de venit stabile și predictibile corelate cheltuielilor bugetate pot determina o bonitate îmbunătățită (care se reflectă în rate ale dobânzii mai mici).

Cadrul de reglementare nu poate susține de unul singur dezvoltarea unei piețe sănătoase a creditelor APL.

Dacă APL nu pot demonstra că au încasări serioase de venituri pe care se pot baza pentru returnarea datoriei, atunci instituțiile financiare nu vor încheia acorduri financiare cu APL.

Sistemul de transferuri inter-guvernamentale are un rol important în stabilirea bazei de venit a APL. Aceasta constituie o parte importantă din veniturile totale APL și poate fi o garanție a datoriei administrației locale. Adesea, transferurile inter-guvernamentale, dacă nu sunt legate de anumite investiții, sunt o trăsătură cheie a bugetelor administrației locale și au un rol crucial în finanțarea cheltuielilor de capital.

### Boxa 7

<p><b>Cum se clasifică împrumutul în conformitate cu</b> Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (cu modificări și completări?)</p>	<p><b>Clasificarea împrumutului</b> (Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (cu modificări și completări)):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Împrumuturi pentru cheltuieli curente;</li> <li>• Împrumuturi contractate pentru cheltuieli de capital.</li> </ul>
<p><b>Ce permite împrumutul entităților locale?</b></p>	<p><b>Împrumutul permite entităților locale</b> să dezvolte investiții mai ambițioase decât ar fi fost posibil în alte condiții. În principiu, promovează, de asemenea, capitalul inter-generații deoarece generațiile viitoare de cetățeni, beneficiari ai serviciilor facilității, vor fi cei care vor plăti pentru dezvoltarea acestora.</p>

## CAPITOLUL 10

# INOVAȚII ÎN PROCESUL BUGETAR: BUGETAREA PE BAZĂ DE PERFORMANȚĂ

Elaborarea și aprobarea unui buget este cea mai importantă activitate a guvernului central și a APL, fiind un rezultat al politicilor și programelor promovate.

**Bugetarea pe bază de performanță** este o metodă de elaborare a bugetului, care oferă posibilitatea de a identifica și urmări mijloacele bugetare, având în vedere rezultatele și performanțele.

Bugetul de performanță (BP) pune în evidență rezultatele planificate care urmează să fie atinse în urma activităților realizate de autoritățile publice locale și instituțiile publice finanțate de la bugetul local.

### Definiție

**Bugetul de performanță** este un plan financiar care asigură stabilitatea misiunii administrației publice locale, a scopurilor și obiectivelor, precum și evaluarea periodică a performanței lor ca parte a procesului bugetar, formând legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare al administrației publice locale și rezultatele anticipate.

**Nu există un model unic de bugetare pe bază de performanță.** Chiar și în țările care au adoptat modele similare în scopul implementării reformelor bugetare, abordările au fost diferite, urmărind adaptarea la capacitățile naționale, culturale și la priorități. Pentru agențiile/APL din țările în dezvoltare, care nu au sisteme dezvoltate de gestiune a finanțelor publice locale, este recomandabilă examinarea și implementarea unor categorii mai puțin sofisticate de bugete de performanță.

Trecerea la bugetarea pe bază de performanță la nivelul UAT este strâns legată de alte schimbări esențiale în procesul bugetar. Planificarea pe termen mediu este una dintre acestea. Dezvoltarea sistemelor de planificare strategică, axate pe bugetarea pe bază de performanță, reprezintă unul din elementele-cheie ale reformelor bugetare din ultimii zece ani. Pentru a defini obiectivele, rezultatele acțiunilor și politicile susținute din resurse bugetare, activitățile APL trebuie să fie împărțite în câteva elemente cuprinzătoare și structurate logic pe programe bugetare.

În toate țările care practică bugetarea bazată pe performanță, reforma presupune restructurarea bugetului, inclusiv a bugetului local, în elemente de tipul: misiuni, portofolii, linii sau zone de politică publică, direcții de activitate, strategii, programe. Nu există o terminologie unificată pentru aceste elemente de bază ale bugetului, însă toți acești termeni urmăresc un singur **scop: redesenarea structurii bugetului, în conformitate cu structura politicilor publice existente, și desemnarea clară a modalității de atingere a obiectivelor dorite, prin stabilirea unor rezultate măsurabile ale acțiunilor și politicilor.**

În calitate de suport metodologic pentru identificarea și formularea programelor/subprogramelor la nivelul BUAT vor servi:

- a) Regulamentul privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe, aprobat prin Ordinul ministrului Finanțelor nr.187 din 24 decembrie 2013;
- b) Ghidul practic pentru autoritățile publice locale privind elaborarea bugetului pe programe;
- c) Documentul cu exemple bune și rele de stabilire a scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță (în special capitolul 3);
- d) Informația și materialele de la cursul de instruire a formatorilor din cadrul autorităților publice locale privind bugetarea bazată pe programe, oferită de Ministerul Finanțelor în perioada 18 – 27 martie 2014, cu suportul Programului PNUD „Finanțe publice pentru dezvoltare” și Ministerul Finanțelor al Republicii Slovacia<sup>3</sup>.

Conform metodologiei Ministerului Finanțelor, **bugetarea pe programe se bazează pe clasificarea bugetară a programelor.**

### Definiție

**Clasificarea bugetară** reprezintă o grupare specifică a cheltuielilor și facilitează planificarea resurselor bugetare pentru politicile de stat. Clasificarea bugetară constă din două părți:

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

<sup>3</sup> Materialele indicate la punctele b) - d) au fost diseminate în cadrul cursului de instruire și pot fi accesate la adresa: <http://mf.gov.md/about/instrmfpr/bugperf/insform/materinstr/apl>.

**Partea 2** este reprezentată de nivelul trei: 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.

Bugetul pe programe cuprinde următoarele niveluri ierarhice:

- *programul (P1)*
- ◊ *subprograme(P2)*
- *activități (P3).*

Formatul bugetului bazat pe performanță este prezentat în tabelul 2 din Anexe.

**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.

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

**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.

Indicatorii de performanță sunt unități de măsurare cantitative care reprezintă realizările în vederea îndeplinirii obiectivelor strategice și a celor curente ale UAT.

Scopul indicatorilor de evaluare ai performanței este de a măsura progresul programului în îndeplinirea obiectivelor sale. Aceștia trebuie să fie:

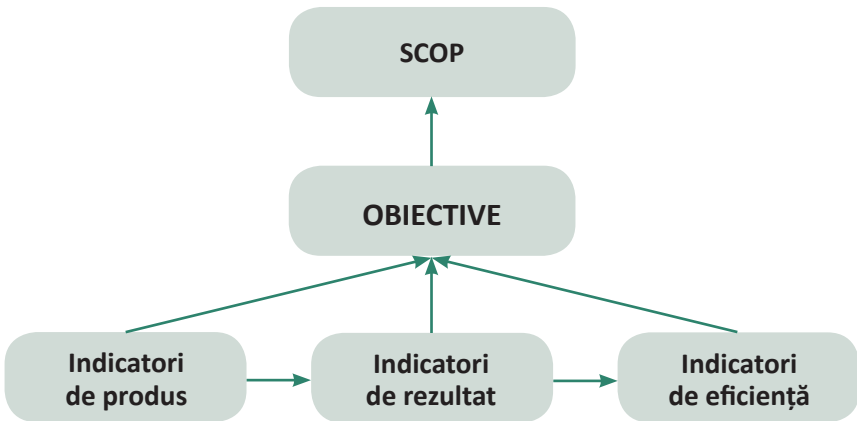
- relevanți pentru activitatea UAT
- focalizați pe rezultate

- siguri și clari
- justificați și verificabili
- oportuni și comparabili
- corelați cu 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 sistematic (anual). La evaluarea programului se utilizează 3 grupuri de indicatori:

- 1) de produs
- 2) de eficiență
- 3) de rezultat.

Legătura logică între elementele programului sunt prezentate în figura 8.



**Figura 8.** Corelația între elementele programului

**Indicatorii de produs** indică cantitatea sau volumul bunurilor publice produse sau a serviciilor prestate în cadrul programului/subprogramului pentru atingerea obiectivelor. Indicatorii de produs rezultă direct din activitățile instituției în procesul de realizare a programului. Produsele sunt măsurabile, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Indicatorii de produs, de regulă, sunt utilizați la evaluarea necesităților de finanțare și pentru determinarea resurselor necesare pentru un program/subprogram.

## CAPITOLUL 10

**Indicatorii de eficiență** caracterizează eficiența programului/subprogramului și exprimă relația dintre bunurile produse, serviciile prestate și resursele utilizate pentru producerea sau prestarea lor. De regulă, indicatorii de eficiență exprimă cantitatea medie a resurselor consumate (timp, cost) pentru obținerea unei unități de produs sau rezultat.

**Indicatorii de rezultat** reflectă gradul de atingere a scopului și obiectivelor programului/subprogramului și caracterizează calitatea implementării acestuia. Indicatorii de rezultat prezintă o importanță deosebită pentru analiza politicilor publice, deoarece evaluează impactul și evidențiază schimbările economice și sociale realizate prin intermediul programului/subprogramului. Rezultatele, însă, uneori sunt greu de măsurat și depind în mare parte de influența factorilor externi. La stabilirea indicatorilor de rezultat pot fi utilizate anumite criterii de evaluare sau gradul de corespundere la diverse standarde naționale sau internaționale de calitate sau rezultatele anumitor studii, sondaje etc.

Exemple de indicatori de performanță	
Program/subprogram	Indicatori de performanță
<p><i>Programul “Dezvoltarea transporturilor”</i> <i>Subprogramul “Dezvoltarea drumurilor”</i> <i>Scop:</i> Infrastructura drumurilor publice dezvoltată și menținută în condiții de maximă siguranță <i>Obiectiv:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reabilitarea drumurilor publice naționale la nivel de x% și a drumurilor locale – la nivel de y%, către anul X</li><li>- Diminuarea numărului de accidente rutiere cu x% către anul X</li></ul>	<p><b>Indicatori de produs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Kilometri de drum construit;</i></li></ul> <p><b>Indicatori de eficiență:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Costul mediu de întreținere și reparație pentru 1 km de drum;</i></li></ul> <p><b>Indicatori de rezultat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Ponderea drumurilor reabilite în raport cu lungimea totală a drumurilor;</i></li><li>• <i>Gradul de satisfacție a populației privind calitatea drumurilor (%);</i></li></ul>



Exemplu:

Cod

<b>Program</b>	Invățămînt	88
<b>Subprogram</b>	Educație timpurie	8802

## I. Informație generală

<b>Scop</b>	Copii pregătiți multilateral pentru viață și încadrarea în activitatea școlară de nivel primar
<b>Obiective</b>	1. Instruirea în mediu a X copii în anul bugetar Y. 2. Instituționalizarea în grădiniță a 100% de copii în vîrstă de 5-6 ani din localitate în anul bugetar Y.
<b>Descriere narativă</b>	Subprogramul se realizează de către grădinița de copii Z, primăria A. Subprogramul cuprinde activitatea educațională în grădinița de copii Z și dotarea conform standartelor educaționale.

## II. Indicatorii de performanță (Indicatorii de produs și eficiență se completează de către toate instituțiile bugetare, iar indicatorii de rezultat se stabilesc de către autoritățile publice)

<b>de rezultat</b>	1. Gradul de încadrare în grădiniță a copiilor din localitate; 2. Nivelul de frecvență a copiilor înscriși la grădiniță.
<b>de produs</b>	Numărul mediu de copii încadrați
<b>de eficiență</b>	Cheltuieli medii pentru pregătirea unui copil

### Boxa 8

<b>Care sunt indicatorii de evaluare a programului?</b>	La evaluarea programului se utilizează <b>3 grupuri de indicatori</b> : a) de produs; b) de eficiență; c) de rezultat.
<b>Ce reprezintă clasificția bugetară?</b>	<b>Clasificția bugetară</b> reprezintă o grupare specifică a cheltuielilor și facilitează planificarea resurselor bugetare pentru politicile de stat.

## CAPITOLUL 11

# FINANȚELE PUBLICE LOCALE SUB IMPACTUL FENOMENULUI CORUPȚIEI ȘI A SITUAȚIILOR DE CONFLICT DE INTERESE

Recomandarea No. R (2000)10 a Comitetului de Miniștri al Țărilor Membre ale Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru titularii de funcții publice (public officials) definește **conflictul de interese** în felul următor: „*conflictul de interese apare dintr-o situație în care funcționarul public are un interes privat, care este de natură să influențeze sau pare că influențează, exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale*”.

La rândul ei, *Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese*, definește **conflictul de interese** ca fiind conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3 al acestei legi, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii.

**Tabelul 1.** Identificarea tipurilor conflictelor de interese

<b>Conflictul de interese real</b>	<b>Conflictul de interese aparent</b>	<b>Conflictul de interese potențial</b>
Un funcționar public este în poziția de a fi influențat de interesele lui private atunci când își exercită competențele.	Un funcționar public este în poziția că se pare că interesele lui ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor deși în realitate situația poate să nu fie așa.	Un funcționar public este într-o poziție în care acesta poate fi influențat în viitor de interesele lui private atunci când își îndeplinește competențele.

*Kernaghan și Langford*<sup>4</sup> identifică opt categorii de conflict de interese:

- 1. Auto-tranzacționarea** (*self-dealing*) – se referă la o situație în care o persoană întreprinde o acțiune în calitate ei oficială care implică tranzacții cu ea însăși, dar de această dată - în calitate privată, conferindu-și beneficii personale.
- 2. Acceptarea de beneficii** – înseamnă că deținătorii de funcții publice nu ar trebui să solicite, nici să accepte (cu excepția cazurilor autorizate în mod corespunzător) transfer de valoare economică de la persoane cu care au contact în calitate lor oficială. Astfel de beneficii variază de la cadouri simbolice până la „transferuri” semnificative interzise de codul penal.
- 3. Traficul de influență** este „practica de a solicita o anumită formă de beneficii în schimbul exercitării unei autorități sau influențe de către oficial”.
- 4. Utilizarea proprietății guvernamentale** poate implica utilizarea privată exagerată în scopuri personale a vehiculelor, aeronavelor, calculatoarelor, etc. guvernamentale. *Kernaghan și Langford* ajung la concluzia că “punctul important aici este că proprietatea guvernamentală nu poate fi utilizată pentru câștig privat”. Ei adaugă că soluția convenabilă din punct de vedere administrativ este de a interzice toate utilizările de acest fel.
- 5. Utilizarea informațiilor confidențiale** înseamnă că un oficial public dezvăluie altora sau folosește, pentru a-și promova interesul personal, informații confidențiale obținute de el în exercitarea funcțiilor lui oficiale.
- 6. Angajarea pe exterior** (*outside employment*) poate însemna un deținător de funcție publică angajat solicitând, negociind pentru sau promițând să accepte angajare în sectorul privat, sau prestând servicii pentru interese private sau desfășurând o activitate privată atunci când astfel de angajare, serviciu sau afacere creează un conflict cu/ sau afectează îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor lui oficiale.
- 7. Angajarea posterioară** (*post-employment*) este una dintre cele mai recente zone de conflict de interese. Aceasta implică faptul că oficialii publici nu pot acționa după ce părăsesc funcția publică, astfel încât să obțină avantaje necorespunzătoare din funcția lor anterioară. Acest

<sup>4</sup> Kernaghan, K., Langford, JW. *The responsible public servant*, New York: The Institute for Research on Public Policy, 1990.

lucru ține de problemele de “captare” a oficialilor guvernamentali, în special în domeniile de reglementare.

**8. Comportamentul personal.** Există două circumstanțe-cheie când conduita personală poate crea o situație de conflict:

- (a) atunci când “comportamentul unui funcționar public îl face pe el sau ea vulnerabil la presiuni de a utiliza funcțiile publice ale lui sau ale ei în mod necorespunzător” (cum este, de exemplu, dependența de droguri); și
- (b) atunci când “comportamentul unui funcționar public determină o discreditare semnificativă a guvernului sau a unui departament particular și, prin urmare, subminează încrederea publicului în oficialii publici”.

Conform art. 8 al *Legii cu privire la conflictul de interese*, conflictul de interese va fi identificat:

- a) prin declararea inițială și periodică a intereselor personale și raportarea imediată a apariției conflictului de interese de către candidatul la funcție sau persoana prevăzută la art. 3 al acestei legi, după caz;
- b) prin petiții și cereri depuse de către cetățeni sau prin alte modalități prevăzute de lege.

Legea definește **interesul personal** ca fiind orice interes, material sau nematerial, al persoanelor prevăzute la art. 3 al acestei legi care rezultă din necesitățile sau intențiile personale ale acestora, din activități care altfel pot fi legitime în calitate de persoană privată, din relațiile lor cu persoane apropiate sau persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile personale cu partide politice, cu organizații necomerciale și cu organizații internaționale, precum și care rezultă din preferințele sau angajamentele acestora.

Conducătorul organizației publice este obligat să nu admită, cu bună știință, ca persoanele care activează în organizația pe care o conduce să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu fiind în situații de conflict de interese. Conducătorul organizației publice este obligat să informeze Comisia Principală de Etică despre depistarea de încălcări ale Legii cu privire la conflictul de interese.

Legea prevede următoarele opțiuni pentru soluționarea pozitivă a conflictului de interese:

- renunțarea sau lichidarea interesului personal de către persoana prevăzută la art. 3 al legii;
- recuzarea (interzicerea) implicării persoanei prevăzute la art. 3 al legii afectate de un conflict de interese în procesul de luare a deciziilor cu păstrarea funcției acesteia, în cazul în care conflictul prezintă o probabilitate redusă de a se repeta;
- restricționarea accesului persoanei prevăzute la art. 3 afectate de un conflict de interese la anumite informații;
- transferul persoanei prevăzute la art. 3 într-o funcție neconflictuală;
- redistribuirea sarcinilor și responsabilităților persoanei prevăzute la art. 3 atunci când se consideră că un anumit conflict de interese va continua să existe, situație în care recuzarea nu mai este indicată;
- demisia persoanei prevăzute la art. 3 din funcția conflictuală deținută în calitate de persoană privată.

## CAPITOLUL 12

# CONTABILITATEA ȘI RAPORTAREA FINANCIARĂ<sup>5</sup>

### CARE SUNT PRINCIPIILE DE BAZĂ?

Evidența contabilă în sistemul bugetar se ține conform următoarelor principii de bază (în baza Legii contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007):

- *continuitatea activității*, ce presupune că situațiile financiare trebuie întocmite pe baza continuității activității autorității/instituției bugetare;
- *contabilitatea de angajamente*, ce reprezintă contabilizarea conform căreia elementele contabile sunt recunoscute pe măsura apariției acestora, indiferent de momentul încasării/plății mijloacelor bănești;
- *permanența metodelor*, ce prevede aplicarea metodelor de evidență contabilă în mod consecvent, de la un exercițiu financiar la altul;
- *separarea patrimoniului și datoriilor*, ce reglementează evidența patrimoniului și a datoriilor separat;
- *necompensarea*, ce presupune interzicerea oricărei compensări între elementele de activ și de datorii sau între elementele de venituri și cheltuieli, cu excepția compensărilor permise de reglementările legale;
- *consecvența prezentării*, ce presupune menținerea de la o perioadă la alta a modului de prezentare și clasificare a elementelor în situațiile financiare.

### RĂSPUNDEREA PENTRU ȚINEREA EVIDENȚEI CONTABILE ȘI RAPORTAREA FINANCIARĂ

Răspunderea pentru ținerea evidenței contabile și raportarea financiară îi revine conducătorului autorității/instituției bugetare.

Conducătorul autorității/instituției bugetare este obligat:

<sup>5</sup> Legea contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007. *Monitorul Oficial nr. 90-93/399 din 29.06.2007.*

- să organizeze și să asigure ținerea evidenței contabile în mod continuu din momentul înregistrării până la lichidarea autorității/instituției bugetare;
- să asigure elaborarea, aprobarea și respectarea Politicii de contabilitate a autorității/instituției bugetare;
- să asigure elaborarea și aprobarea procedeelelor interne ale activității serviciului contabil;
- să asigure elaborarea și aprobarea regulilor de circulație a documentelor și tehnologiilor de prelucrare a informației;
- să asigure întocmirea și prezentarea oportună, completă și corectă a documentelor primare, a registrelor contabile conform regulilor stabilite de către Ministerul Finanțelor, precum și integritatea și păstrarea acestora;
- să organizeze sistemul de control intern, inclusiv efectuarea inventarierii;
- să asigure documentarea faptelor economice ale autorității/instituției bugetare și reflectarea acestora în contabilitate;
- să asigure respectarea Legii contabilității, prezentelor Norme metodologice și a altor acte legislative și normative în vigoare;
- să asigure întocmirea și prezentarea rapoartelor financiare în conformitate cu cerințele Ministerului Finanțelor, precum și a altor rapoarte și dări de seamă stabilite de către alte autorități publice.

### TRIBUȚIILE SERVICIILOR CONTABILE

Atribuțiile serviciilor contabile sunt următoarele:

- a) asigurarea organizării corecte a evidenței contabile în conformitate cu prezentele norme metodologice;
- b) efectuarea controlului preventiv asupra întocmirii corecte și la timp a documentelor și legalității operațiunilor efectuate;
- c) controlul asupra utilizării eficiente a mijloacelor, conform destinației, în limitele bugetare aprobate, precum și controlul asupra integrității resurselor bănești și valorilor materiale;
- d) calcularea și plata la timp a salariilor indemnizațiilor și altor plăți angajaților și a burselor beneficiarilor din instituțiile de învățământ;
- e) efectuarea la timp a decontărilor cu persoanele juridice și fizice;

- f) participarea la efectuarea inventarierii resurselor bănești, decontărilor și valorilor materiale, determinarea corectă și la timp a rezultatelor inventarierii și reflectarea lor în evidență;
- g) întocmirea și prezentarea în termenele stabilite a rapoartelor financiare;
- h) păstrarea documentelor contabile, registrelor de evidență, a bugetelor aprobate, a altor documente, precum și predarea lor la arhivă în ordinea stabilită.

### **CE TREBUIE SĂ ASIGURE EVIDENȚA CONTABILĂ A AUTORITĂȚILOR / INSTITUȚIILOR PUBLICE?**

Evidența contabilă a autorităților/instituțiilor publice trebuie să asigure înregistrarea cronologică a operațiunilor economico-financiare și controlul sistematic asupra mersului executării de casă a bugetelor, stării decontărilor cu persoanele juridice și fizice, asupra integrității resurselor bănești și valorilor materiale.

Răspunderea pentru ținerea evidenței contabile și raportarea financiară îi revine conducătorului autorității/instituției bugetare.

### **CINE STABILEȘTE ATRIBUȚIILE DE SERVICIU ȘI RESPONSABILITĂȚILE LUCRĂTORILOR CONTABILITĂȚII, ȘI DE CARE CARACTERISTICĂ SE ȚINE CONT?**

Contabilul-șef stabilește atribuțiile de serviciu și responsabilitățile lucrătorilor contabilității, ținându-se cont de caracteristica funcțională, adică fiecărei grupe de lucrători sau unui lucrător aparte i se încredințează, în funcție de volumul de lucru, un anumit sector.

### **CARE GRUPE POT FI CREATE ÎN CONTABILITĂȚI?**

În contabilități pot fi create, de exemplu, următoarele grupe: financiară, materială, pentru decontări cu angajații, decontări cu părinții pentru întreținerea copiilor în instituțiile pentru copii etc.

În funcție de volumul de lucrări în grupele financiară și materială mai pot fi create subgrupele: financiar-operativă, operațiuni de decontare, fonduri fixe, produse alimentare.



**Cum se asigură organizarea evidenței contabile și controlul asupra încasării veniturilor, executării bugetelor instituțiilor întreținute din bugetul satului (comunei), orașului și asupra întocmirii rapoartelor privind executarea bugetului?**

Contabilitățile centralizate, organizate pe lângă primăriile satelor (comunelor), orașelor țin evidența contabilă a executării bugetelor satelor (comunelor), orașelor și executării bugetelor instituțiilor întreținute din aceste bugete.

Primarul și contabilul-șef al contabilității centralizate asigură organizarea evidenței contabile și controlul asupra încasării veniturilor, executării bugetelor instituțiilor întreținute din bugetul satului (comunei), orașului și asupra întocmirii rapoartelor privind executarea bugetului.

Evidența contabilă a executării bugetului și a bugetelor instituțiilor întreținute din aceste bugete se ține la bilanț unic.

Documentele contabile cu privire la executarea bugetelor locale și a bugetelor instituțiilor întreținute din aceste bugete sunt semnate de către primar și contabilul-șef.

Contabilitatea centralizată prezintă conducătorilor instituțiilor bugetare pe care le deserveșc informații privind executarea bugetelor în termenele stabilite de contabilul-șef al contabilității centralizate de comun acord cu conducătorii acestor instituții.

Evidența contabilă a bugetelor instituțiilor, finanțate de la bugetul de stat se efectuează, de regulă, de către contabilitățile centralizate create pe lângă ministere, direcții raionale și municipale și pe lângă alte instituții.

### **PENTRU A ȚINE EVIDENȚA CONTABILĂ CE ESTE NECESAR DE A ASIGURA?**

Pentru a ține evidența contabilă este necesar de a asigura:

- confirmarea documentară, argumentarea juridică, plenitudinea și continuitatea înregistrării în evidență a tuturor operațiunilor în perioada gestionară;
- corectitudinea reflectării operațiunilor la perioada gestionară, în care ele au fost efectuate;
- identitatea datelor evidenței analitice, totalurilor și soldurilor pe conturi și subconturi, precum și identitatea totalurilor și soldurilor debitoare și creditoare la data de întâi a fiecărei luni.

### PRIN CARE PROCEDEE POATE FI EFECTUATĂ CORECTAREA ÎNREGISTRĂRILOR CONTABILE ERONATE ȘI DEPISTATE ÎN PERIOADA DE GESTIUNE?

Corectarea înregistrărilor contabile eronate și depistate în perioada de gestiune poate fi efectuată prin unul din următoarele procedee:

- prin stornare;
- prin întocmirea înregistrărilor contabile suplimentare.

**Înregistrarea contabilă de stornare** se utilizează pentru perioada de raportare curentă în cazul când formula contabilă a fost întocmită greșit sau suma înregistrată în conturi este mai mare decât suma înscrisă în documentul primar.

**Înregistrarea contabilă suplimentară** se utilizează pentru perioada de raportare curentă în cazul când operațiunile nu au fost contabilizate sau suma înregistrată în conturi este mai mică decât cea înscrisă în documentul primar.

Contabilitatea în Trezoreria de Stat se organizează în baza contabilității de casă și a contabilității de angajamente (de calcul).

Contabilitatea de casă asigură înregistrarea operațiunilor de încasări și plăți în conturile de venituri și cheltuieli, deschise pe bugete și pe executori de buget, conform clasificăției bugetare, precum și planului de conturi contabile.

Contabilitatea de angajamente (de calcul) furnizează o imagine mai clară a situației activelor și datoriilor la orice moment în timp.

Organizarea contabilității de angajamente impune instituțiile publice să organizeze și să conducă contabilitatea veniturilor încasate, precum și a angajamentelor și plăților efectuate conform bugetului aprobat.

# CAPITOLUL 13

## CONTROLUL ȘI AUDITUL INTERN

**Controlul intern** este o analiză permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații, pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire.

Definiție

**Auditul intern** este o activitate independentă de asigurare obiectivă și de consiliere, destinată să adauge valoare și să antreneze îmbunătățirea activităților organizației.

**Elementele - cheie ale definiției:**

- **activitatea independentă și obiectivă:** presupune imparțialitate și integritate, deci, o atitudine ce nu este influențată. Al poate fi efectuat atât de o structură din interiorul organizației, cât și din exteriorul ei, dar principiile de integritate, imparțialitate și obiectivitate sunt obligatorii;
- **activitatea de asigurare și consultanță:** presupune o activitate de evaluare cu scopul de a oferi conducerii asigurări că politicile și procedurile de management, control și gestiune a riscurilor funcționează eficient și de a oferi consultanță în problemele puse de management;
- **plus valoare:** presupune oferirea recomandărilor pentru îmbunătățirea situației în viitor și consolidarea activității organizației.

**Tabelul 2.** Analiza comparativă între auditul intern și controlul intern

Nr. d/o	Controlul intern	Auditul intern
1	Integrat organizației	Structură independentă
2	Proces continuu	Misiune planificată
3	În structura fiecărei funcții de conducere, o componentă a fiecărei activități	Funcție a conducerii entității
4	Organizat la fiecare nivel al managementului	Organizat la cel mai înalt nivel

## CAPITOLUL 13

Nr. d/o	Controlul intern	Auditul intern
5	Un ansamblu de instrumente, tehnici și proceduri puse în practică	Dă asigurări asupra funcționalității controlului intern pe baza unor standarde profesionale
6	Obiectivul de bază al auditului intern	Componenta cea mai înaltă a controlului intern
7	Obligat să elaboreze politici și proceduri pentru eliminarea riscurilor	Obligat să semnaleze eventualele disfuncționalități în evaluarea controlului intern
8	Urmărește aplicarea procedurilor în practică	Ajută entitatea auditată să-și atingă obiectivele
9	Face constatări, stabilește răspunderi și urmărește valorificarea constatărilor	Face constatări și emite recomandări și concluzii
10	Asemănător cu revizia	Total diferit de revizie
11	Evaluează mediul extern pentru că lumea se schimbă continuu	Evaluează mediul intern al entității și adaugă valoare muncii sale
12	Constatările controlului sunt acceptate prin lege de cei controlați	Recomandările auditorului pot fi considerate cadouri, deși nu sunt percepute astfel întotdeauna
13	Constatările controlului sunt obligatorii	Recomandările auditorului sunt opționale
14	Raportează șefului ierarhic, nu nivelului cel mai înalt al conducerii	Are linie proprie de raportare nivelului cel mai înalt al conducerii
15	O activitate permanentă prin necesitate de evaluare a riscurilor	Este o activitate periodică, planificată și aprobată anticipat
16	În sistemul de control intern	În sistemul de control intern, dar și în afara lui, fiind separat de blocul operațional de control intern
17	Privește întreaga organizație	Întreaga organizație privește la auditul intern

**Misiunea de audit intern** reprezintă o lucrare temporară a auditorului. Ea este o sarcină, o activitate de evaluare specifică, executată de o persoană abilitată în condițiile legii – auditorul intern.

Misiunea de audit intern poate avea următoarele **obiective**:

- asigurarea conformității procedurilor și operațiunilor cu normele legale – în cadrul auditului de regularitate;
- evaluarea stabilirii obiectivelor în concordanță cu sarcinile entității, evaluarea rezultatelor urmărite și examinarea impactului efectiv;
- evaluarea sistemelor de management și control intern – în cadrul auditului de sistem.

Misiunea de audit intern poate fi structurată în **trei etape**:

- etapa de pregătire;
- etapa de realizare;
- etapa de încheiere.

**Modul de organizare a activității de audit intern.** Tendința de bază este ca unitățile de audit intern să activeze în cadrul instituțiilor publice. Când este imposibil de a institui o unitate de audit intern din diverse motive serviciile de audit intern sunt prestate din afara instituției prin diverse căi, cum ar fi:

- Unități de audit intern prin asociere;
- Instituție de audit intern centralizat.

Conform **Legii privind controlul financiar public intern** pentru promovarea unei bune guvernări a entităților publice, se implementează controlul financiar public intern, care include:

- a) managementul financiar și controlul;
- b) auditul intern;
- c) coordonarea și armonizarea centralizată.

Responsabil pentru asigurarea prevederilor **a)** și **b)** este managerul entității publice, iar pentru executarea prevederii **c)** – Ministerul Finanțelor.

Managerul entității publice implementează sistemul de management financiar și control conform **Standardelor naționale de control intern în sectorul public**, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate al entității publice, în baza următoarelor componente:

- mediul de control;
- managementul performanțelor și al riscurilor;

## CAPITOLUL 13

- activitățile de control;
- informarea și comunicarea;
- monitorizarea și evaluarea.

**Activitățile de control.** Activitățile de control se organizează și se realizează în toate procesele operaționale și la toate nivelurile entității publice.

Personalul entității publice, inclusiv managerul acesteia și managerii operaționali, efectuează activități de control care includ proceduri de autorizare și aprobare, divizarea sarcinilor, verificări, supravegheri, reconcilierii, controale privind accesul la resurse, fără a se limita la acestea.

În cadrul proceselor operaționale se realizează activități de control eficiente din punctul de vedere al costului, care pot fi, în funcție de momentul efectuării:

- **controale ex-ante (preventive):** se organizează până la realizarea unei operațiuni, prin proceduri de control intern, pentru prevenirea erorilor, neregularităților, precum și a activităților ineficiente sau necorespunzătoare;
- **controale curente:** care se organizează în timpul unei operațiuni pentru detectarea și excluderea erorilor sau neregularităților;
- **controale ex-post (ulterioare):** care se organizează după realizarea unei operațiuni.

## CAPITOLUL 14

# SISTEMUL INFORMAȚIONAL DE MANAGEMENT FINANCIAR (SIMF) LA NIVELUL APL

### CE STĂ LA BAZA UNUI SISTEM INFORMAȚIONAL DE MANAGEMENT FINANCIAR INTEGRAT ȘI MODERN?

Un Sistem Informațional de Management Financiar integrat și modern (SIMF) este:

- bazat pe specificații funcționale, tehnice și arhitecturale detaliate, precum și pe modificări procedurale și organizatorice;
- implementat prin integrarea aplicațiilor standardizate, aplicațiilor elaborate local și interfețelor cu sistemele externe, configurarea și adoptarea componentelor, migrarea datelor, instruirea tehnică a personalului și utilizatorilor;
- implementat pe o platformă modernă de prelucrare și stocare a datelor, o Cameră de servere modernă care corespunde standardelor internaționale, o infrastructură de telecomunicații proprie și legături electronice cu autorități publice (BNM, CNAM, CNAS, SV, IFPS etc.).

Sistemul Informațional al Ministerului Finanțelor (SIMF) este utilizat de un număr mare de subiecți interni și externi, care folosesc performanțele acestui sistem.

Utilizatorii direcți – interni și utilizatorii indirecti – externi ai ÎS „Fin-tehinform”:

#### 1) Utilizatorii direcți – interni:

- a) Ministerul Finanțelor; Trezoreria de Stat (inclusiv 38 de trezorerii teritoriale);
- c) Direcțiile Finanțe (35 de unități);
- d) Autoritățile publice centrale.

### 2) Utilizatorii indirecti – externi:

- a) Autoritățile publice locale;
- b) Instituțiile publice;
- c) Populația.

Sistemul informațional de gestionare a finanțelor publice al Ministerului Finanțelor are anumite funcții distincte și anume:

- pregătirea și aprobarea bugetului;
- gestionarea alocațiilor bugetare;
- gestionarea angajamentelor;
- gestionarea plăților și încasărilor;
- gestionarea fluxurilor de numerar;
- rapoartele financiare, stocarea și analiza informației.

Menționăm că, pe lângă funcțiile de bază, Sistemul Informațional al Ministerului Finanțelor mai are și alte funcții, ca: managementul documentelor; suportul auditului; suportul instituțiilor publice. Aceste funcții permit instituțiilor publice să nu comită fraude și să respecte legislația în vigoare, pentru utilizarea mijloacelor bugetare conform bugetelor aprobate.

### Acoperirea funcțională a Sistemului Informațional de gestionare a finanțelor publice al Ministerului Finanțelor

Acoperirea funcțională a Sistemului Informațional de gestionare a finanțelor publice al Ministerului Finanțelor contribuie la elaborarea și planificarea proiectelor de buget, planurilor de finanțare, executarea bugetelor, gestionarea datoriei de stat, sistematizarea rapoartelor financiare, pentru asigurarea și prezentarea către instituțiile publice a unei informații utile și în timp real.

Sistemul Informațional al Ministerului Finanțelor prestează instituțiilor publice servicii într-un îmbunătățirea cunoștințelor tehnice, totodată, dă posibilitatea aplicării acestor cunoștințe tehnice, într-un mod rapid și eficient, la întocmirea și sistematizarea rapoartelor financiare.

Astfel, instituțiile publice, dispunând de o informație utilă, își realizează obiectivele și prioritățile cu privire la planificarea și utilizarea mijloacelor publice și asigurarea echilibrului bugetar.

Acoperirea funcțională a Sistemului informațional de gestionare a finanțelor publice:



- 1) Elaborarea și aprobarea bugetului;
- 2) Implementarea bugetului;
- 3) Efectuarea plăților prin CUT;
- 4) Executarea bugetului;
- 5) Gestionarea Datoriei de Stat;
- 6) Raportarea bugetului și dările de seamă;
- 7) Sistemele informaționale care asigură suportul instituțiilor publice.

### Procesele SIMF și pachetele SIMF

Procesele cheie ale Managementului Financiar Guvernamental sunt:

- prognozarea macroeconomică;
- planificarea pe termen mediu, inclusiv cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM);
- pregătirea bugetului și aprobarea lui de către Parlament;
- gestionarea bugetului (inclusiv controlarea autorizării de a cheltui);
- executarea bugetului (venit și cheltuieli, inclusiv salarizarea);
- gestionarea operațiunilor cu mijloacele de casă;
- gestionarea datoriei;
- evidența contabilă și raportarea fiscală.

Sistemele componente ale SIMF guvernamental sunt planificate în sprijinul acestor procese și sunt organizate în următoarele grupuri principale:

1. **Planificarea:** prognozarea macroeconomică, planificarea pe termen mediu și pregătirea bugetului.
2. **Executarea:**
  - (a) Sistemul trezorerial: gestionarea operațiunilor cu mijloacele de casă, gestionarea bugetului, executarea bugetului, evidența contabilă și raportarea fiscală.
  - (b) Alte sisteme specializate: salarizarea, administrarea veniturilor, gestionarea datoriei.

### Pachetele SIMF

Ministerul Finanțelor a decis că tranzacțiile financiare de bază la termen a trezoreriei, pregătirea bugetului și raportarea trebuie să fie administrate prin intermediul programelor din Pachetul Standard pentru

## CAPITOLUL 14

Management Financiar, pe când alte funcții trebuie să fie deservite prin softuri specializate cu care va exista legătura de comunicare.

Propunerea de buget se întocmește și se prezintă în format unic pentru toate nivelele de bugete, care este parametrizat în SIMF.

Proiectul/Propunerea de buget cuprinde 6 ani, prezintă informația în dinamică și include:

- indicatorii realizați în ultimii doi ani bugetari (AB-2; AB-1);
- indicatorii aprobați pentru anul bugetar curent (AB);
- indicatorii estimați pentru anul bugetar viitor pentru care se elaborează proiectul de buget (AB+1, adică 2016);
- indicatorii estimați pentru doi ani ulteriori anului pentru care se elaborează proiectul bugetului (AB+2, adică 2017; AB+3, adică 2018).

### Boxa 9

**În câte grupuri sunt planificate și organizate sistemele componente ale SIMF guvernamental?**

Sistemele componente ale SIMF guvernamental sunt planificate și sunt organizate în următoarele grupuri principale:

- 1. Planificarea:** prognozarea macroeconomică, planificarea pe termen mediu și pregătirea bugetului.
- 2. Executarea:**
  - (a) Sistemul trezorerial: gestionarea operațiunilor cu mijloacele de casă, gestionarea bugetului, executarea bugetului, evidența contabilă și raportarea fiscală.
  - (b) Alte sisteme specializate: salarizarea, administrarea veniturilor, gestionarea datoriei.

**Care sunt procesele cheie ale Managementului Financiar Guvernamental?**

Procesele cheie ale Managementului Financiar Guvernamental sunt:

- prognozarea macroeconomică;
- planificarea pe termen mediu, inclusiv cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM);
- pregătirea bugetului și aprobarea lui de către Parlament;
- gestionarea bugetului (inclusiv controlarea autorizării de a cheltui);
- executarea bugetului (venit și cheltuieli, inclusiv salarizarea);
- gestionarea operațiunilor cu mijloacele de casă;
- gestionarea datoriei;
- evidența contabilă și raportarea fiscală.

## GLOSAR

**Active nemateriale** – active nepecuniare, care nu au formă materială, controlate de instituție și utilizate mai mult de un an în activitățile de producere, comerciale și de altă natură, precum și în scopuri administrative sau care sunt destinate transmiterii în folosință (locațiune) persoanelor fizice și juridice.

**Active materiale** – active care îmbracă o formă fizică naturală (mijloace fixe, terenuri, resurse naturale, etc.).

**Active financiare** – acțiuni, hârtii de valoare, creanțe, mijloace și documente bănești.

**Analiză cost-beneficiu** – instrument analitic de fundamentare tehnico-economică, ce evaluează și compară costurile și beneficiile social-economice și financiare ale unui proiect de investiții capitale.

**Analiză cost-eficacitate** – instrument analitic de fundamentare tehnico-economică, ce evaluează și compară costurile opțiunilor alternative, presupunând că beneficiile proiectului sunt similare;

**Beneficiar de proiect** – autoritate publică centrală sau locală, sau instituție publică ce asigură pregătirea și implementarea proiectului de investiție publică.

**Cheltuieli** – operațiunile care micșorează valoarea netă a activelor.

**Ciclul proiectului de investiții capitale** – consecutivitatea etapelor de identificare, evaluare preliminară, fundamentare tehnico-economică, aprobare, implementare, monitorizare și evaluare post-implementare a proiectelor de investiții capitale.

**Documentație de proiect** – set de documente grafice și textuale necesare pentru fundamentarea și implementarea proiectului.

**Venituri** – operațiunile care majorează valoarea netă a activelor.

**Valoarea netă a activelor** – diferența dintre totalul activelor și totalul datoriilor.

**Mijloace fixe** – active materiale cu durata utilă de exploatare mai mare de 1 an.

**Valori** – active, care nu se utilizează în scopuri de producție sau consum, dar se stochează în calitate de mijloace de păstrare a costului în timp.

**Investiție capitală publică** – cheltuială bugetară destinată creării mijloacelor fixe, inclusiv construcția și/sau renovarea, reconstrucția sau extinderea mijloacelor fixe existente.

**Performanța proiectului de investiții** – rezultatele intermediare sau finale ale proiectului care se evaluează cu ajutorul anumitor indicatori cantitativi (de produs), calitativi (de rezultat) și de eficiență.

**Proiect de investiție capitală** – un obiectiv sau un grup de obiective care au un scop comun și rezultate clar definite, ce urmează să fie obținute într-un termen stabilit și implementarea cărora are drept rezultat formarea mijloacelor fixe noi sau extinderea, reutilizarea și modernizarea celor existente.

**Raportul cost-calitate** – indicator analitic care determină dacă scopul proiectului de investiții capitale a fost atins la un cost rezonabil și resursele proiectului sunt utilizate în mod econom, eficient și eficace.

**Studiu de fezabilitate** – document în baza căruia se elaborează documentația de proiect, care include și furnizează informația privind impactul multidimensional al proiectului, precum și viabilitatea economică și durabilitatea financiară a proiectului de investiții capitale.

**Studiu de prefezabilitate** – document în baza căruia se elaborează studiul de fezabilitate, care include informația de analiză la nivel macro al impactului proiectului, inclusiv posibilele variante alternative de atingere a obiectivelor proiectului de investiții capitale publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a autonomiei locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.97.
2. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012 - 2015, nr. 68 din 05.04.2012, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 143-148 din 13.07.2012.
3. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 223-230/519 din 08.08.2014
4. Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 248-253/996 din 19.12.2003
5. Codul Fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 27.04.1997, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, ed. specială din 08.02.2007.
6. Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 237-240, art. 864, din 31.12.2008
7. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 94 - 96 din 30.05.2008.
8. Legea contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007, *Monitorul Oficial nr. 90-93/399 din 29.06.2007*.
9. Hotărârea Guvernului nr. 1029 din 19 decembrie 2013, Anexa nr. 3, REGULAMENTUL cu privire la proiectele de investiții capitale publice.
10. Ordinul Ministrului Finanțelor privind aprobarea Regulamentului privind modul de elaborare, monitorizare și raportare a bugetelor pe programe nr. 187 din 24 decembrie 2013.
11. Ordinul Ministrului Finanțelor privind clasificția bugetară nr. 208 din 24 decembrie 2015.
12. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 191 din 31.12.2014.
13. Norme metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar (Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 66 din 15.05.2015).
14. Liubomir Chiriac, Angela Secrieru, Victor Mocanu, Gheorghe Gladchi, "Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova", 2102
15. Winston C. Evans, materiale de instruire de David W. Tees, Managementul Lichidităților Manualul nr. 8, eseuri, versiunea în limba română - Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală, [http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training\\_manuals&id=10](http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training_manuals&id=10)

## Anexa 1.

Tabelul 1. Exemplu de buget de numerar

	ianuarie	februarie	martie	aprilie	mai	iunie	iulie	august	septembrie	octombrie	noiembrie	decembrie	TOTAL
Încasări													
Impozite pe venit	110	120	115	110	120	125	150	120	115	100	100	115	1400
Impozitul funciar	15	15		20		100		50	10	50		40	300
Impozitul pe bunurile imobiliare		10			20	150		70		70		30	350
Plata pentru arendă	5	2	3	5	3	5	5	10	12	5	5	10	70
Taxa pentru patenta de întreprinzător	0,5	0,5	0,6	0,5	0,7	0,3	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,4	5
Taxa pentru amenajarea teritoriului	2	2	4	1	2	4	2	2	4	1	2	4	30
Taxa pentru unitățile comerciale	5	10	25	5	10	25	5	10	25	5	10	25	160
Mijloace speciale	10	12	14	10	15	10	20	15	10	15	14	10	155
Transferuri	300	350	300	550	370	350	350	450	350	300	510	500	4680

# ANEXE

<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>522</b>	<b>462</b>	<b>702</b>	<b>541</b>	<b>769</b>	<b>532</b>	<b>727</b>	<b>527</b>	<b>546</b>	<b>641</b>	<b>734</b>	<b>7150</b>
<b>Încasări</b>													
<b>Plăți</b>													<b>0</b>
Retribuirea muncii	300	275	275	300	300	250	275	300	250	225	225	300	<b>3275</b>
Contribuțiile la BASS	69	63	63	69	69	58	63	69	58	52	52	69	<b>753</b>
Plata pentru mărfuri și servicii	100	110	100	110	100	120	130	100	100	100	150	150	<b>1370</b>
Primele de asigurare medicală	11	10	10	11	11	9	10	11	9	8	8	11	<b>115</b>
Cărți și ediții periodice	3		3		3		3		3		3		<b>18</b>
Alimentație	50	50	50	50	50	40	30	30	50	50	50	50	<b>550</b>
Cheltuieli capitale				150				200			150		<b>500</b>
<b>Total plăți</b>	<b>532,5</b>	<b>507,875</b>	<b>500,875</b>	<b>689,5</b>	<b>532,5</b>	<b>476,25</b>	<b>510,875</b>	<b>709,5</b>	<b>469,25</b>	<b>434,625</b>	<b>637,625</b>	<b>579,5</b>	<b>6581</b>
<b>Net (încasări-plăți)</b>	<b>-85</b>	<b>14</b>	<b>-39</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>293</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>57</b>	<b>112</b>	<b>4</b>	<b>155</b>	<b>569</b>
<b>Soldul inițial</b>	<b>150</b>	<b>65</b>	<b>79</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>60</b>	<b>353</b>	<b>374</b>	<b>392</b>	<b>449</b>	<b>561</b>	<b>564</b>	<b>3136</b>
<b>Soldul final</b>	<b>65</b>	<b>79</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>60</b>	<b>353</b>	<b>374</b>	<b>392</b>	<b>449</b>	<b>561</b>	<b>564</b>	<b>719</b>	<b>3705</b>



Tabelul 2. Formular pentru un BBP la nivelul UAT

		Cod																			
Autoritatea publică locală																					
Identificator*		XXXXX																			
Grupul principală																					
Grup																					
Program																					
Subprogram																					
<b>I. A. INFORMATIE GENERALA</b>																					
Scop																					
Obiective																					
Descriere succintă a subprogramului																					
<b>I. B. INDICATORI DE PERFORMANTA</b>		Denumire																			
Rezultat	Unitatea de măsură	Cod	2013		2014		2015		2016		2017										
			executant	aprobat	aprobat	proiect	executant	executant													
Produs			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x									
Eficacitate			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x									
<b>II. CHELTUIELI</b>																					
Denumire	Cod	Dati	Ancoi	Alteci**	2013 executant				2014 aprobat				2015 proiect				2016 executant		2017 executant		
					Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Proiecte finalizate din surse externe	Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Proiecte finalizate din surse externe	Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Proiecte finalizate din surse externe	Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Proiecte finalizate din surse externe	Total
TOTAL GENERAL (cu descriere pe articole)					5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Total pe fiecare tip (cu descriere pe articole***)					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Seful directiei finantare		Data prezentei		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura	
Responsabil		Data prezentei		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura		Semnatura	

\* Căpucule marcate nu se vor completa (permanență) pentru primul an de implementare se completează cu descrierea de specialitate ale API, să elaboreze programele/subprogramele caracteristice sectorului, iar restul anilor subordonate să furnizeze indicatorii de produs și eficiență.  
 \*\* Autoritățile API pot implica în procesul de elaborare a proiectelor de buget și alte instituții subordonate în măsura și formatul în care considerat necesar.  
 \*\*\* Pentru primul an de implementare a BBP se vor completa pe art. 100, 111, 112, 116, 206, 241





