GUIDES TO GOOD GOVERNANCE

No. 07

Managementul finanțelor publice

Centre for Integrity in the Defence Sector

Norwegian Ministry of Defence

CENTRUL PENTRU INTEGRITATE ÎN DOMENIUL APĂRĂRII

Centrul pentru Integritate în Domeniul Apărării, CIDS (/*The Centre for Integrity in the Defence Sector*), promovează măsurile de luptă împotriva corupției, buna guvernanță și integritatea în domeniul apărării. În colaborare cu partenerii săi norvegieni și internaționali, centrul are ca obiectiv dezvoltarea competențelor, creșterea nivelului de conștientizare și oferirea de mijloace practice pentru a reduce riscurile de corupție. CIDS a fost înființat de Ministerul Apărării norvegian în 2012.

DESPRE AUTORI

Dna Aleksandra Rabrenović este cercetător la Institutul de Drept Comparat din Belgrad, Serbia. Din 2003, dna Rabrenovic lucrează ca consultant pentru reforma sectorului public în Serbia, Muntenegru, România, Tadjikistan, Moldova, Mongolia, Kârgâzstan și Bosnia și Herțegovina, pentru diferite organizații internaționale de dezvoltare: Banca Mondială, Fondul de Dezvoltare a Națiunilor Unite, Sprijinul pentru Îmbunătățirea Guvernanței și a Managementului – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și Uniunea Europeană, Consiliul Europei, CIDS și pe diferite proiecte finanțate de Uniunea Europeană. Principalele ei domenii de expertiză sunt în managementul resurselor umane și managementul cheltuielilor publice. Dna Rabrenovic a publicat o serie de lucrări despre reforma sectorului public în limbile engleză și sârbă. Ea deține un master de la Școala de Economie și Științe Politice din Londa și un doctorat în Drept de la Universitatea din Glasgow.

Dna Jelena Kostić este cercetator la Institutul de Drept Comparat din Belgrad, Serbia. Înainte de a se alătura Institutului, ea a lucrat ca expert asociat și auditor intern la Secretariatul Financiar al Administrației Orașului Belgrad. Dna Kostić a avut funcția de consultant pentru Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, cu CIDS, și în proiecte finanțate de Uniunea Europeană. Principalele ei domenii de competență sunt managementul cheltuielilor publice și măsurile de prevenire a corupției. Dna Jelena Kostić a publicat o serie de lucrări în limbile engleză și sârbă. Dna Kostić deține o diplomă de master de la Facultatea de Drept a Universității din Belgrad și un doctorat în Drept de la Universitatea din Niš, Serbia.

CUVÂNT ÎNAINTE

Obiectivul principal al Ghidurilor pentru Buna Guvernanță (*GGG*) ale Centrului pentru Integritate din Domeniul Apărării este de a prezenta problemele cheie relevante pentru domeniul „bunei guvernanțe". Ghidurile sunt de obicei scurte, dar fără a simplifica exagerat lucrurile.

În acest al șaptelea GGG, autorii prezintă conceptul de Management Financiar Public (PFM/ *Public Finance Management*) funcționarilor publici și personalului forțelor armate. Ghidul explică semnificația și rolul PFM, analizează actorii cheie și explică diferitele faze ale procesului de management financiar. Un accent special se pune pe pregătirea, executarea și supravegherea bugetului. În partea a patra a ghidului, autorii explică caracteristicile unice ale bugetelor clasificate.

Ghidul este scris de Aleksandra Rabrenovic și Jelena Kostic, ambele membre cercetătoare a Institutului de Drept Comparat din Belgrad. Aș dori să mulțumesc autoarelor pentru contribuția lor la un aspect fundamental al bunei guvernanțe. Încrederea publicului în modul în care sunt gestionate resursele publice este vitală pentru o democrație care să funcționeze bine.

Aș dori să mulțumesc editorului centrului, Bård Bredrup Knusten, și coordonatorului nostru de publicații Åse Marie Fossum pentru contribuțiilor lor la acest ghid.

Centrul speră ca acest ghid să fie utilizat de publicul larg, nu numai de cei din domeniul apărării și sectorul public, deoarece fiecare contribuabil ar trebui să tragă la răspundere guvernul pentru modul în care sunt alocate și cheltuite resursele publice.

CIDS este bucuros să primească feedback la acest ghid.

Oslo 22 mai 2018

Per Christensen
Director

CUPRINS

1. INTRODUCERE 3

1.1 Semnificația și rolul managementului finanțelor publice 4

1.2. Buget și principii 4

2. STRUCTURA INSTITUȚIONALĂ 8

2.1. Rolul executivului 8

2.2. Rolul legislativului (Parlament/Adunarea Națională) 10

2.3. Rolul instituțiilor supreme de audit 11

3. CICLUL BUGETAR 13

3.1. Planificarea bugetului 15

3.2. Aprobarea bugetului 22

3.3. Executarea bugetului 23

3.4. Supravegherea bugetară 25

4. CONSIDERENTE SPECIALE LEGATE DE BUGETELE SECRETE 30

1. Introducere

Acest ghid a fost întocmit pentru funcționarii de stat și personalul forțelor armate din cadrul ministerelor apărării, care, fie doresc să dobândească cunoștințe despre managementul finanțelor publice (PFM/*Public Finance Management)*, fie doresc să le aprofundeze. Acest ghid satisface atât nevoile noilor veniți în domeniu, care sunt interesați în a se familiariza cu conceptele legate de PFM, cât și nevoile ofițerilor financiari, care doresc să-și dezvolte expertiza în privința PFM-ului. Cu toate acestea, ghidul poate fi folosit și de alți funcționari de stat, care și-au manifestat interesul în aspectele legate de managementul finanțelor publice.

Lucrarea este formată din patru părți principale. Prima parte oferă o prezentare generală asupra semnificației și rolului pe care-l are managementul finanțelor publice și explică conceptul de buget și principiile cheie privind bugetul. Cea de-a doua parte analizează participanții cheie din cadrul managementului finanțelor publice. Evidențiază rolurile specifice pe care le are executivul, parlamentul și instituțiile supreme de audit, în ceea ce privește ciclul bugetar. Cea de-a treia parte clarifică fazele separate ale gestionării bugetare, acordând o atenție sporită asupra elaborării, executării și supravegherii bugetului. Cea de-a patra parte discută despre caracteristicile speciale ale bugetelor secrete.

1.1 SEMNIFICAȚIA ȘI ROLUL MANAGEMENTULUI FINANȚELOR PUBLICE

Managementul finanțelor publice este un domeniu cuprinzător. La un moment dat, pe parcursul carierei lor, majoritatea funcționarilor de stat și personalul forțelor armate se confruntă cu acest aspect. Când un membru al personalului participă la elaborarea bugetului unui program, propune un ordin de cumpărare, revizuiește un raport de cheltuieli sau întocmește un document care urmează să fie supus unui control de audit, fie intern, fie extern, acesta pășește pe teritoriul procedurii de gestionare a finanțelor publice.

Din punctul de vedere al unui cadru profesional din domeniul finanțelor, managementul finanțelor publice include câteva activități generale: mobilizarea venitului, alocarea fondurilor strânse către diverse activități și contabilitatea pentru fondurile alocate. Această lucrare nu se va referi la gestionarea venitului, care reprezintă un element important în cadrul sistemului PFM, deoarece acest subiect, singur, necesită o analizare detaliată.[1] În schimb, noi ne vom referi la a doua și a treia activitate:

- alocarea fondurilor dobândite către diferite activități, care include planificarea, aprobarea și executarea cheltuielilor, și
- contabilitatea pentru fondurile alocate.

Procedurile diverse de finanțare publică sunt structurate în funcție de ciclul bugetar. Acest ciclu anual are drept scop să se asigure că cheltuielile publice sunt bine planificate, aprobate, executate și contabilizate.

1 Un lucru important de reținut este acela că gestionarea venitului interacționează îndeaproape cu gestionarea cheltuielilor, mai ales în ceea ce privește stabilirea bugetului total și gestionarea fluxului monetar anual.

Ciclul bugetar reprezintă o parte importantă a managementului finanțelor publice și are drept scop crearea certitudinii că cheltuielile publice sunt bine planificate, aprobate, executate și contabilizate.

1.2. BUGET ȘI PRINCIPII

Bugetul este un document central al politicii de guvernare. Chiar dacă pentru un observator din afară bugetul poate fi privit drept o ilustrare tehnică a unor diferite numere financiare, acesta este, de fapt, mult mai mult decât atât. În cadrul unei democrații, bugetul reprezintă răspunsul guvernului la nevoile și prioritățile cetățenilor. Aceste nevoi sunt exprimate în obiectivele politicii, care pot fi calitative (de exemplu, sporirea capacității de securitate a țării), sau cantitative (de exemplu, corectarea dezechilibrelor de piață). Majoritatea obiectivelor politicii necesită resurse financiare publice, care nu pot veni decât sub formă de taxe și impozite. Având în vedere că aceste resurse sunt limitate, partea bugetului care se ocupă de cheltuieli arată modalitatea în care guvernul intenționează să acorde prioritate și resurse, cu scopul de realizare a obiectivelor sale anuale și multianuale, prin investirea resursele publice.

Practicile naționale privind bugetarea diferă pe scară largă, de la o țară la alta, în funcție de practicile politice, juridice, constituționale, instituționale și culturale distinctive. Este necesar ca țările să stabilească și să gestioneze structurile lor naționale, în funcție de astfel de împrejurări specifice fiecărei țări, totodată acordând, respectul cuvenit unor anumite principii și orientări bugetare de un nivel mai înalt.

De obicei, o structură statală de gestionare a bugetului este reglementată printr-o legislație bugetară semnificativă, care poate fi denumită "legea organică a bugetului". Legea organică a bugetului reglementează toate fazele care țin de procedura de buget, pornind de la redacta-

rea acestuia și până la aprobarea, executarea și supravegherea acestuia. Totodată, mai include și principiile cheie de gestionare a bugetului.

Elaborarea și executarea bugetului trebuie să se bazeze pe principiile bugetare asupra cărora s-a căzut de acord la nivel internațional. Aceste principii asigură o prezentare generală a celor mai bune practici internaționale și pot servi drept îndrumări în privința tuturor fazelor prin care trece un ciclu bugetar – în această broșură am acordat o atenție deosebită sectorului de securitate.

PRINCIPIILE BUGETARE, ACORDÂND O ATENȚIE DEOSEBITĂ SECTORULUI DE SECURITATE

1. **Autorizarea prealabilă –** *Parlamentul trebuie să autorizeze executivul pentru executarea cheltuielilor.*

2. **Unitate –** *Toate cheltuielile și întregul venit trebuie să fie prezentate parlamentului, sub forma unui singur document de buget, consolidat.*

3. **Periodicitate –** *Se așteaptă ca executivul să respecte, anual, un termen periodic pentru prezentarea bugetului în parlament. Totodată, periodicitatea mai implică și necesitatea de specificare a intervalului de timp în care vor fi cheltuiți banii alocați.*

4. **Specificitate –** *Numărul și descrierile fiecărui articol de buget ar trebui să rezulte într-o prezentare generală clară a cheltuielilor efectuate de guvern. Prin urmare, descrierea articolelor de buget nu ar trebui să fie vagă, iar fondurile aferente unui articol de buget nu ar trebui să fie prea mari.*

5. **Legalitate** – *Toate cheltuielile și activitățile trebuie să fie efectuate în conformitate cu legea.*

6. **Structură/transparență prietenoasă utilizatorului –** *Se așteaptă ca executivul să familiarizeze parlamentul cu un plan referitor la cheltuiala aproximativă, în așa fel încât planul să poată fi la îndemâna unui public larg și divers și, totodată, să fie pe înțelesul acestui public larg și divers, care, de regulă, este prezent în parlament.*

7. **Exhaustivitate –** *Bugetul de stat care se referă la diferitele aspecte legate de sectorul de securitate trebuie să fie atotcuprinzător și complet. Nicio cheltuială nu trebuie să treacă necontabilizată, inclusiv bugetele tuturor serviciilor de securitate, de ex.: forțele armate, alte organizații militarizate ale statului, serviciile de poliție și de informații, precum și firmele particulare militare, angajate de către executiv.*

8. **Mediatizare –** *Fiecare cetățean (fie sub formă individuală, fie sub formă organizată) ar trebui să aibă oportunitatea de a-și exprima opinia în privința bugetului. Aceasta impune ca toate documentele de buget să aibă o structură care să fie prietenoasă utilizatorului și ca acestea să fie disponibile pentru a fi citite oriunde în țară (de exemplu, prin trimiterea de xerocopii la bibliotecile locale).*

9. **Consecvență –** *Trebuie să fie stabilite legături clare între politici, planuri, contribuția bugetului și rezultatele executării.*

10. **Strategie/raport calitate-preț –** *Explicarea bugetului ar trebui să comunice o înțelegere clară asupra scopurilor bugetului, în ceea ce privește: aportul resurselor, obiectivele de performanță sau de capacitate care să fie realizate și rezultatele cuantificabile privind planurile. Un buget flexibil ar trebui să permită modificări aduse oricăruia dintre acești trei parametri.*

Sursa: IPU, DCAF, "Parliamentary Oversight of the Security Sector", 2003 ("Supravegherea Parlamentară a Sectorului de Securitate", 2003).

În țările unde există o bună guvernanță, principiul fundamental al gestionării financiare este acela că departamentul executiv al guvernului

nici nu poate lua bani de la public, nici nu poate efectua vreo cheltuială folosindu-se de acei bani, exceptând situația în care deține acceptul legiuitorului, în calitate de organ reprezentativ al cetățenilor.[2] De regulă, parlamentul aprobă cheltuielile sub formă de lege – o lege a bugetului anual – după cum vom discuta despre aceasta pe parcursul analizei care va urma.

Totodată, este esențial și principiul unității bugetare, deoarece acesta asigură exhaustivitate și transparență în privința tuturor cheltuielilor (și veniturilor). Cu toate că sectorul apărării are caracteristicile sale specifice, este esențial să se respecte principiul unității și să se evite bugetele adiționale, cheltuielile și veniturile extrabugetare, sau oricare fel de tratament preferențial, din afara principiilor generale care reglementează deciziile asupra bugetului. De asemenea, acest principiu asigură și o transparență totală și exclude posibilitatea unei finanțări externe, fără știrea parlamentului.

Principiul de periodicitate garantează existența unei perioade de timp regulate în vederea pregătirii bugetului și prezentării acestuia înaintea parlamentului. Cu toate că, de regulă, bugetele sunt aprobate anual, acestea trebuie să includă și o perspectivă pe mai mulți ani. Multe proiecte și programe necesită o perioadă mai mare de un an pentru a fi implementate, sau pot avea implicații financiare pe viitor. De obicei, perspectiva pe mai mulți ani se face prin pregătirea unei structuri bugetare extinse, pentru termenul mediu (MTBF /*Medium Term Budgetary Framework*, care stabilește prioritățile de cheltuieli pe termen mediu și restricțiile bugetare specifice, în baza cărora pot fi elaborate și îmbunătățite planurile de sector.

Specificitatea bugetului și o structură care este prietenoasă utilizatorului – pe scurt, transparență – sunt de importanță maximă, în vederea asigurării unei bune guvernanțe. Pe parcursul ultimului deceniu au existat o serie de organizații internaționale și think tank-uri (*grupuri de reflecție*) care au acordat o atenție specială asigurării unei transparențe a bugetului în țările din lumea întreagă.[3] Există convingerea că transparența bugetară duce la un nivel mai ridicat de contabilizare și a raportului calitate-preț, atunci când este vorba de folosirea fondurilor publice, îndeosebi în sectoarele care cheltuiesc o mare parte din fondurile publice, precum cel al apărării.[4]

Cu scopul de a asigura consecvența și transparența în ceea ce privește folosirea fondurilor publice, multe țări folosesc metoda întocmirii bugetului pe programe, care devine un standard de bună guvernanță. Întocmirea bugetului pe programe este o metodă de organizare și clasificare a bugetului, în funcție de programele care au obiective comune, în loc de orientări administrative sau de input. Modalitatea în care programul abordează este aceea de a se concentra mai mult asupra rezultatelor și mai puțin asupra input-urilor. Unul dintre primele programe bugetare pentru sectorul apărării a fost introdus în SUA prin anii 60, după cum se va explica, în detaliu, în cele ce urmează (PPBS/*Planning, Programming and Budgeting System).*

2 S. Schiavo-Campo, *"The Budget and its Coverage"* (Despre Buget și ce acoperă acesta), în A. Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions (Bugetarea și Instituțiile bugetare)*, Governance and Accountability Series, the World Bank, p. 53 *(Seria despre Guvernare și Responsabilitate, the World Bank, pagina 53)*

3 Organizații internaționale, precum Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD), NATO și Organizația pentru Securitate și Co operare în Europa (OSCE) și-au înaintat propriile lor manuale de publicații, militând pentru niveluri sporite de transparență în ceea ce privește bugetul, alături de analize, sfaturi și metode de evaluare, care să vină în sprijinul țărilor cu reformă. Totodată, și Națiunile Unite oferă o platformă semnificativă pentru transparența bugetară a apărării, prin Instrumentul său de Raportare Standardizată Internațională a Cheltuielilor Militare, care datează din 1980. Un *think-tank* internațional – Parteneriatul Internațional de Buget – efectuează, cu regularitate, sondaje anuale și în toată lumea, în ceea ce privește transparența bugetului. De asemenea, Transparency International a introdus, de curând, un sistem de evaluare a transparenței bugetului. Cf. Transparency International UK (2011), *The Transparency of National Defence Budgets - an Initial Review (Transparența Bugetelor Apărării Naționale - o Revizuire Inițială)*, Transparency International UK, Defence and Security Programme *(Transparency International UK, Programul de Apărare și Securitate).*

4 Totodată, Transparency International a introdus, de curând, un sistem de evaluare a transparenței bugetului, numai în sectorul apărării, Cf. Transparency International UK (2011), "Transparența Bugetelor Naționale ale Apărării - o revizuire inițială", Transparency International UK, Programul Apărării și Securității.

SISTEMUL DE PLANIFICARE, PROGRAMARE, ELABORARE ȘI EXECUTARE A BUGETULUI (PPBS) DIN SUA, ÎN ANII '60

"(...) Sistemul de planificare, programare, elaborare și executare a bugetului (PPBS) a fost folosit în Statele Unite pentru prima oară [în perioada de început a anilor 60] pentru dezvoltarea bugetului apărării [și, în prezent, acesta este folosit în multe alte țări] (..). Un ciclu tipic PPBS constă într-o fază inițială de planificare, în care atât mediul de securitate cât și interesele naționale și amenințările sunt analizate, cu scopul de a stabili sarcinile, componența și structura forțelor armate. Ținând cont de aceste imperative, se dezvoltă programele. Programul, o formă de plan de afaceri, identifică obiectivele concrete care trebuie să fie satisfăcute. Acesta este o legătură esențială a ciclului, deoarece munca acestuia se concentrează asupra raportării obiectivelor identificate la resursele financiare. Astfel, PPBS se separă de practica de alocare a resurselor în conformitate cu nevoile menționate și, în schimb, se ocupă de planificare și programare, în conformitate cu restricțiile bugetare date și anticipate. Astfel, este important ca programele să fie dezvoltate cu caracter prioritar, acolo unde se cer să fie satisfăcute cele mai stringente nevoi ale forțelor armate. Pentru stabilirea ordinii prioritare, se pot folosi evaluările de risc care se ocupă de consecințele care decurg din neîndeplinirea unui obiectiv dat. Finalizarea până la capăt a ciclului reprezintă o fază de măsurare a performanței, pe parcursul căreia, îndeosebi ministerul dar și societatea în general, pot stabili, la sfârșit de an, în ce măsură au fost satisfăcute obiectivele. O distribuire eficientă a resurselor poate fi astfel obținută..."

Sursa: Defence Budget Transparency on the Internet, by Kate Starkey and Andri van Meny Information & Security, Vol. 5, 2000.C4 in Defence of Reengineering; IPU, DCAF, "Parliamentary Oversight of the Security Sector", 2003 (Transparența Bugetului Apărării pe Internet, scrisă de Kate Starkey și Andri van Meny Informații și Securitate, Vol. 5, 2000. C4 în Apărarea în Reorganizare; IPU, DCAF, "Supravegherea Parlamentară a Sectorului de Securitate", 2003

Totodată, pentru gestionarea bugetului devine, din ce în ce mai importantă definirea și măsurarea performanței, iar sectorul apărării nu trebuie să fie o excepție. Chiar dacă definirea și măsurarea performanței din sectorul apărării este mai dificilă în comparație cu multe alte sectoare, s-a demonstrat că concentrarea asupra promptitudinii/abilității, drept indicator de performanță, a ajutat la definirea rolului, structurii, performanței și a nevoilor de resurse ale apărării.[5]

Deoarece sectorul apărării are în comun multe din caracteristicile altor sectoare, procesul de bugetare a apărării trebuie să fie integrat în planificarea generală a guvernului, a sistemului de elaborare a politicii și a celor de elaborare și executare a bugetului, de o manieră care să fie consecventă cu controlul democratic și civil al forțelor apărării. Cetățenii oricărei țări vor beneficia de pe urma unui sector al apărării care este răspunzător în fața autorității democratice, civile și sub rezerva aceluiași set de reguli generale și proceduri ca al celorlalte sectoare. Așa cum, în mod legitim, securitatea reprezintă o prioritate înaltă pentru orice guvern și, în mod frecvent, implică aspecte care se referă la alte state, sectorului apărării trebuie să i se permită să mențină un anumit nivel de confidențialitate în ceea ce privește procesarea de informații referitoare la aspectele sensibile de securitate națională. Cu toate acestea, este important să nu se permită ca nevoia reală pentru un anumit nivel de confidențialitate să fie folosită drept scuză pentru sustragerea de la regulile generale și procedurile bunei gestionări financiare.[6] Lipsa de respect față de principiile și bunele practici ale gestionării financiare pot atrage după sine consecințe nefavorabile și pot reduce abilitatea forțelor apărării de a-și desfășura sarcinile lor statutare, de protejare a statutului și a cetățenilor acestuia.

5 N. Ball, M. Holmes, "Integrating Defence into Public Expenditure Work", UK Department for International Development, 2002. (*Integrarea Apărării în Munca dedicată Cheltuielilor Publice*), Departamentul Regatului Unit pentru Dezvoltare Internațională, 2002..

6 *Ibid*.

2. Structura instituțională

Trebuie definite cu claritate responsabilitățile diferiților participanți implicați în elaborarea bugetului și formularea politicii. În democrațiile parlamentare, în conformitate cu principiul de repartizare a competențelor, bugetul este pregătit de către executiv, trebuie să fie aprobat de către legiuitor, de exemplu: parlament sau adunarea națională. Necesitatea ca parlamentul să autorizeze cheltuielile (precum și impozitarea), în conformitate cu tradiția constituțională britanică, numită "puterea portofelului", este un punct principal în ceea ce privește autoritatea pe care o are parlamentul de a trage la răspundere guvernul. Dacă autorizarea este negată, guvernul nu va avea dreptul constituțional de a cheltui banii și este posibil să fie forțat să-și dea demisia, în situația în care întregul buget național este implicat. Dacă, pe de altă parte, se acordă aprobarea, aceasta înseamnă că parlamentul a încredințat bani publici guvernului, care răspunde de asigurarea că există în vigoare aranjamente pentru întrebuințarea acestor fonduri, după cum s-a convenit, în mod eficient și eficace.

2.1. ROLUL EXECUTIVULUI

2.1.1. CONSILIUL DE MINIȘTRI (GUVERN SAU CABINET)

Consiliul de Miniștri (cunoscut, în unele țări, și sub denumirea de Guvern sau Cabinet) este organul executiv suprem în sistemele parlamentare. Este format din miniștrii care răspund de portofolii individuale, inclusiv Ministrul Apărării și este prezidat de către Primul Ministru, cunoscut, în unele țări, și sub denumirea de Lider sau Președinte al Consiliului de Miniștri. De obicei, Consiliul de Miniștri ia decizii în mod colectiv. Trebuie să echilibreze nevoile și prioritățile ministerelor și sectoarele lor individuale cu nevoile guvernului, drept organ colectiv și în conformitate cu politica generală.

În ceea ce privește managementul finanțelor publice, Consiliul de Miniștri are două roluri cheie. În cazul în care se ivește vreun conflict între diferiți miniștri în ceea ce privește alocarea resurselor destinate anului care vine, Consiliul de Miniștri are autoritatea de a-l soluționa. Cel de-al doilea rol pe care-l are Consiliul de Miniștri este acela de a aproba ca proiectul de lege de buget să fie înaintat parlamentului, deoarece miniștrii individuali nu pot solicita fonduri din parlament. Este firesc ca miniștrii individuali să favorizeze o cheltuială sporită în cadrul propriului lor sector, lucru care ar putea să se ciocnească cu interesul colectiv al Consiliului, în ceea ce privește reducerea tuturor cheltuielilor și a veniturilor, de exemplu: menținerea la un nivel scăzut a taxelor și evitarea împrumutului excesiv. Pe parcursul procedurii de elaborare a bugetului, Consiliul de Miniștri deține un rol important în ceea ce privește crearea unui echilibru între politica generală și nevoile financiare sau ambițiile sectoarelor individuale.

O instituție centrală a guvernului (Secretariatul Guvernului, Cancelaria de Stat sau Ministerul Finanțelor) deține un rol important în sprijinirea Consiliului de Miniștri în vederea coordonării priorităților financiare și a elaborării politicii privind aspectele legate de managementul finanțelor publice. Aceștia coordonează activitatea tuturor portofoliilor ministeriale, inclusiv stabilirea priorităților, planificarea strategică, corelarea politicilor și a resurselor, verificarea calității propunerilor înaintate și – odată ce au fost luate deciziile – monitorizarea implementării acestora. Este foarte important ca ministerele, în mod individual, inclusiv Ministerul Apărării, să colaboreze îndeaproape și în mod constructiv cu instituția centrală a guvernului care coordonează gestionarea financiară.

În timpul procesării bugetului, este foarte importantă coordonarea între instituțiile centrale guvernamentale, răspunzătoare pentru gestionarea financiară. Sunt necesare reguli oficiale de procedură și linii clare de comunicare între acești participanți, pentru a se avea certitudinea că există coordonare și au loc consultații sistematice.

2.1.2. MINISTERUL FINANȚELOR

În mod obișnuit, Ministerul Finanțelor deține un rol central în ceea ce privește gestionarea ciclului bugetar. Rolul Ministerului Finanțelor nu este doar de a aduna cifrele, în mod mecanic, așa cum era în perioada de planificare centrală de stat, în țările unde exista un regim comunist. În majoritatea țărilor, acesta deține o autoritate puternică de a stabili limita cheltuielilor și de a negocia, cu ministerele individuale, în privința priorităților și a propunerilor financiare. Prin urmare, joacă un rol esențial în procedura bugetară.

Ministerul Finanțelor joacă un rol activ în toate fazele ciclului bugetar. Mai întâi, stabilește orientările pentru elaborarea bugetului; acestea sunt apoi trimise tuturor ministerelor, inclusiv Ministerului Apărării. La primirea solicitărilor de buget, acesta demarează negocierile cu ministerele individuale, asigurând consecvența totală a proiectului de buget cu politica și obiectivele macroeconomice. În mod oficial, Ministerul Finanțelor răspunde de pregătirea legii proiect a bugetului și de elaborarea argumentelor cheie și a justificărilor financiare care să fie folosite în parlament. În momentul în care legea de buget a fost adoptată, Ministerul Finanțelor este răspunzător pentru coordonarea executării acestuia și implementarea acestuia la timp, în mod eficient și eficace.

Biroul central de buget din cadrul Ministerului Finanțelor trebuie să dispună de competența și abilitatea de a evalua importanța tuturor solicitărilor bugetare, inclusiv solicitarea de buget a ministerului apărării. În această privință, este important ca ministerele finanțelor să aibă abilitatea de a evalua, în mod critic, programele de securitate, așa cum, la fel de bine, ele trebuie să aibă abilitatea de a analiza alte programe guvernamentale. Ministerul Finanțelor trebuie să evalueze propunerile anuale de cheltuieli ale Ministerului Apărării într-un cadru pe termen mediu și trebuie să facă în așa fel încât să asigure legături strânse între planificarea strategică, planificarea de apărare și elaborarea și executarea bugetului. Deși un buget dat trebuie respectat, este esențial să existe certitudinea că vor fi atinse obiectivele de apărare, deciziile legate de achiziții publice și sustenabilitatea pe termen lung.

2.1.3. MINISTERUL APĂRĂRII

Ministerele de resort, inclusiv Ministerul Apărării, răspund de elaborarea programelor pentru sectoarele și propunerile lor bugetare, în parametrii directivelor de politică și a structurii financiare, decisă de guvern/Consiliul de Miniștri. Ministerul Apărării trebuie să se asigure că există un echilibru în ceea ce privește alocarea de resurse între diferitele entități din

sectorul apărării, în conformitate cu prioritățile de politică convenite. Totodată, trebuie să se asigure că bugetul va ajuta la dezvoltarea sustenabilă a întregului sector – că există o corespondență între mijloacele disponibile și obiectivele politicii.

Funcționarii financiari de stat din Ministerul Apărării trebuie să medieze între Ministerul Finanțelor și agențiile individuale de apărare, care sunt subordonate Ministerului Apărării, cu scopul de a se asigura că bugetul total este consecvent cu limitările financiare, după cum s-a decis în ciclul bugetar anual. Ținând cont de faptul că, în majoritatea țărilor, Ministerul Apărării este un sector destul de mare, cu un număr de unități organizatorice, este important ca Ministerul Apărării să asigure directivele bugetare cât se poate de clar, astfel încât unitățile subordonate să dispună de suficient timp pentru a stabili prioritățile interne și pentru a elabora propuneri bugetare credibile, în cadrul propriilor lor domenii de responsabilitate. Odată ce s-a stabilit structura bugetară pentru apărare – de către Consiliul de Miniștri și Ministerul Finanțelor – Ministerul Apărării preia conducerea în ceea ce privește elaborarea proiectărilor inițiale de buget, în colaborare cu diferitele servicii și agenții de apărare: forțele armate, forțele maritime, forțele aeriene, serviciile de informații, etc.

Asemenea altor ministere de resort, Ministerul Apărării mai răspunde și de implementarea bugetului, în contextul controalelor normative stabilite de Ministerul Finanțelor. Ministerul Apărării răspunde de îmbunătățirea productivității sectorului public pe teritoriul său de responsabilitate, ori de câte ori este posibil, inclusiv prin identificarea domeniilor unde se pot face economii, fără a avea un impact negativ asupra abilității operaționale ale forțelor armate.

2.2. ROLUL LEGISLATIVULUI (PARLAMENT/ADUNAREA NAȚIONALĂ)

Așa cum am subliniat anterior, organul legislativ joacă un rol fundamental în autorizarea cheltuielilor publice și trage guvernul la răspundere pentru felul în care sunt cheltuiți banii. Având în vedere că sectoarele de securitate și ale apărării consumă o sumă considerabilă din bugetul statului, este esențial ca parlamentul să aprobe monitori și să mențină tragerea la răspundere a guvernului asupra felului în care sunt cheltuite resursele publice.

Parlamentele joacă un rol important în privința fazelor de ciclu bugetar – aprobare, executare și supraveghere. La faza de aprobare a bugetului, parlamentele trebuie să fie implicate într-o discuție aprofundată asupra priorităților politice, definite drept alocarea de resurse în cadrul sectorului apărării. Pe parcursul fazei de executare a bugetului, parlamentul trebuie să examineze cu atenție guvernul, prin efectuarea unor revizuiri a rapoartelor privind cheltuielile, prin adresarea de întrebări esențiale și aplicarea altor metode de control și supraveghere parlamentare, cu scopul de a spori transparența și responsabilitatea. Pe parcursul stadiului final de supraveghere, parlamentul trebuie să se asigure că bugetul alocat Ministerului Apărării este cheltuit în conformitate cu alocările aprobate și în conformitate cu principiile de economie, eficiență și eficacitate, de exemplu: principiul raportului calitate-preț. În mod frecvent, un parlament desfășoară această funcție printr-o instituție națională de audit, care raportează direct parlamentului.

În mod obișnuit și cu scopul de a-și desfășura rolul său în mod eficace, parlamentul lucrează prin comitete parlamentare, care, mai mult sau mai puțin, pot reflecta organizația ministerelor. Diferitele comitete se ocupă de diferitele domenii ale gestionării financiare. În practica

uzuală comitetul de buget și finanțe revizuiește veniturile și cheltuielile din toate sectoarele, inclusiv din sectorul apărării, în timp ce comitetele permanente care au responsabilități de sector, de exemplu comitetul de securitate și apărare, se ocupă de politica și bugetul din sectorul lor specific. O bună practică este aceea de a avea comitete separate, care să răspundă de tragerea la răspundere și control, care răspund de revizuirea rapoartelor de audit pentru întregul buget național, inclusiv bugetul apărării. Un astfel de comitet asigură supravegherea legislativă, controlul și conlucrează, îndeaproape, cu instituția națională supremă de audit.

Parlamentele trebuie să aibă acces la toate documentele necesare de buget, la date și să lucreze într-o manieră transparentă. Pentru o examinare corectă și amănunțită a bugetului, legislativul și comitetele sale individuale trebuie să aibă acces la expertiza independentă și la orice fel de informații pe care acesta le consideră importante și care provin de la ministerele de resort, inclusiv de la Ministerul Apărării. Ministerul Apărării trebuie să înainteze parlamentului rapoarte documentate în întregime, asupra modului în care cheltuie banii care i-au fost alocați, dacă se va solicita acest lucru. Mai mult de atât, ținând cont de misiunea parlamentului de a reprezenta interesele și îngrijorările cetățenilor, este esențial să existe transparență atunci când au loc dezbaterile parlamentare care vizează aspectele de securitate – atâta timp cât aceasta este compatibilă cu cerințele importante de securitate și cu obligațiile internaționale. Totodată, la fel de important este și accesul publicului și al mass-mediei la dezbaterile parlamentare și la ședințe.

2.3. ROLUL INSTITUȚIILOR SUPREME DE AUDIT

În democrațiile parlamentare, auditul extern asigură un mecanism cheie, care examinează, în mod amănunțit și în numele contribuabililor, felul în care guvernul folosește banii care i-au fost alocați și, prin urmare, îl trage la răspundere. Organele naționale de audit sunt înființate și însărcinate cu examinarea legalității și folosirii eficiente a fondurilor publice și, prin urmare, raportează constatările lor la o instituție de audit mai înaltă, de obicei la parlament. Cu toate că aranjamentele organizaționale și practicile diferă de la o țară la alta și reflectă diferitele culturi administrative și tradiții, munca desfășurată de instituțiile de audit este aceeași: independența organizațională și financiară, competența de a decide asupra propriului său program de muncă, precum și dreptul de a raporta, liber, constatările sale.

Este la latitudinea fiecărei instituții supreme de audit (SAI/*Supreme Audit Institution*) să stabilească care îi sunt prioritățile de desfășurare a diverselor tipuri de audit, în conformitate cu un program auto-stabilit și în concordanță cu cadrul juridic. O instituție SAI trebuie să aibă acces la toate registrele și documentele care se referă la gestionarea financiară și trebuie să fie împuternicită de a solicita, fie verbal, fie în scris, orice fel de informații care-i sunt necesare pentru îndeplinirea sarcinilor ei.

De regulă, SAI-urile sunt autorizate de a efectua auditul privind legalitatea managementului financiar precum și de a desfășura audituri specifice de performanță. Obiectivul auditurilor de legalitate este de a se asigura că fondurile publice sunt cheltuite în conformitate cu legislația și cu reglementările, principiile și procedurile pertinente. Banii publici alocați pot fi folosiți numai pentru scopurile intenționate de autoritatea bugetară – la nivel național, parlamentul – de regulă recurgând la o lege bugetară anuală și alte decizii pertinente. Pe de altă

parte, auditurile de performanță sunt orientate spre examinarea economiei, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice. Auditul asupra "economiei" urmărește să stabilească în ce fel costurile minime au fost asumate când s-a desfășurat o anumită activitate, în timp ce "eficiența" măsoară dacă cumva s-a obținut un rezultat maxim dintr-un input dat ('a cheltui bine'). "Eficacitatea" verifică proporția în care au fost obținute obiectivele politicii date ('a cheltui cu înțelepciune').

De regulă, SAI este împuternicită de a raporta constatările sale parlamentului sau unei alte instituții guvernamentale răspunzătoare, în mod independent și anual. În conformitate cu legislația de transparență publică, astfel de rapoarte trebuie să fie disponibile publicului. Aceasta asigură o distribuire amplă a constatărilor făcute de SAI și încurajează o discuție publică despre punctele slabe sau greșelile care s-au ivit când s-au cheltuit fondurile publice. Cea din urmă sporește nevoia potențială de monitorizare a constatărilor făcute de SAI.

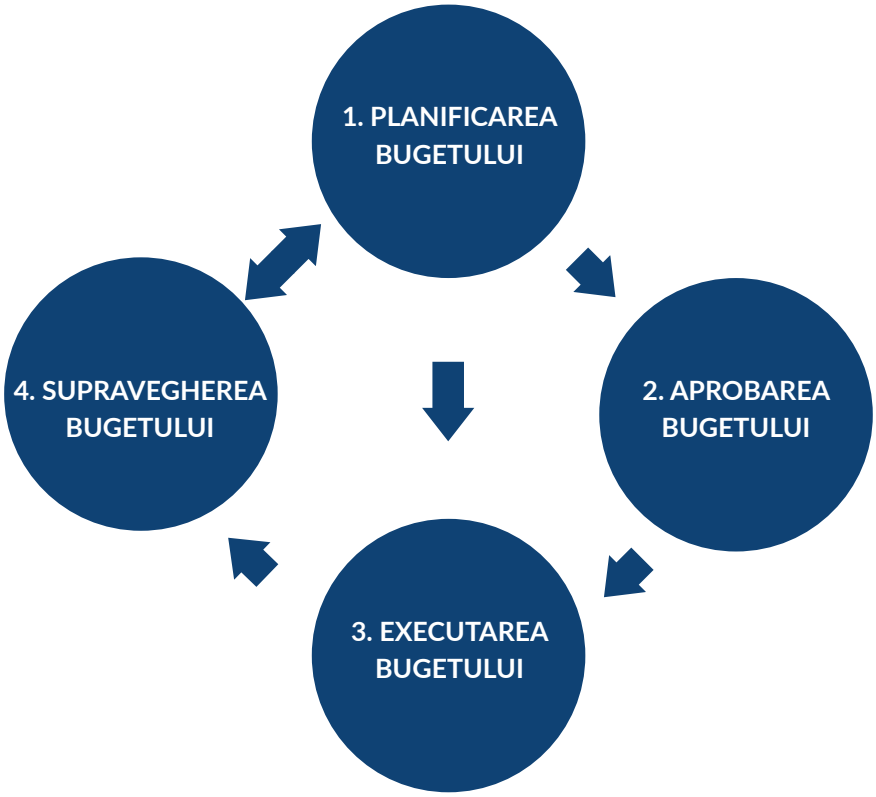
Parlamentul și/sau comitetul său desemnat, care, de regulă, este un Comitet pentru Fonduri Publice, are obligația de a analiza, cu seriozitate, rapoartele întocmite de SAI, iar guvernul are obligația de a răspunde, în mod oficial și public, la constatările cuprinse în rapoarte. Este important să se asigure o monitorizare eficientă a recomandărilor făcute de SAI și să se creeze certitudinea că acestea sunt implementate corect. În această privință, responsabilitatea parlamentară reprezintă un aspect fundamental al unui sistem democratic de mecanisme de control, în care rolul parlamentului este acela de a controla puterea executivă, de exemplu, guvernul.

Domeniul apărării și sectorul securității nu sunt întotdeauna plasate sub supravegherea generală a SAI. Conform sondajului efectuat de Transparency International (2011), aproape un sfert din țările vizate, 22 din 92, nu au efectuat niciun audit asupra sectorului lor de securitate, periodic sau parțial, – cu excepția agenților de informații militare sau a altor organe din sectorul de securitate. Cu atât mai mult, în majoritatea țărilor, SAI-urile nu au avut la dispoziție un număr suficient de mare de personal calificat care să efectueze audituri eficiente, în domeniul apărării.[7] În ceea ce privește o bună guvernanță, aceasta reprezintă un punct slab ce trebuie abordat.

7 Cf. Transparency International UK (2011) "The Transparency of National Defence Budgets- an initial review" *(Transparența bugetelor apărării naționale - o revizuire inițială)*, Transparency International UK, Defence and Security Programme *(Programul de apărare și securitate)*.

3. Ciclul bugetar

Ciclul bugetar constă din patru faze interdependente: planificare, aprobare, executare și supraveghere. Deși fazele se succed, planificarea bugetară continuă cu aprobarea bugetului, etc.; fazele diferite au tendința de a fi reciproc interconectate. De exemplu, procedura de aprobare a bugetului poate fi eficientă doar dacă bugetul a fost întocmit într-un mod transparent și inteligibil, astfel încât membrii parlamentului să poată fi capabili să aprecieze obiectivele și motivele pentru diferitele lucruri și să discute despre ele și - dacă se dorește, să le modifice în mod semnificativ. Mai mult decât atât, un buget aprobat nu poate fi executat în mod corespunzător dacă nu a fost planificat bine. În cele din urmă, supravegherea asupra executării bugetului nu poate fi eficientă dacă bugetul nu a fost elaborat în mod corespunzător și de o manieră bine argumentată și transparentă. Grație tuturor acestor motive, fazei de planificare a gestionării finanțelor publice trebuie să i se acorde o atenție corespunzătoare, în toate ministerele de resort, inclusiv în Ministerul Apărării. În cele din urmă, funcția de supraveghere este foarte importantă, deoarece vine cu comentarii despre eficacitatea bugetului anterior, de care trebuie să se țină cont la planificarea pentru următoarea perioadă de buget.



O executare și supraveghere adecvată a fondurilor bugetare presupune o bună planificare a cheltuielilor.

Toate instituțiile care folosesc fondurile publice, inclusiv Ministerul Apărării, trebuie să stabilească direcții clare de responsabilitate, răspundere și delegare a autorității pentru procedura bugetară. Aceasta devine cu atât mai importantă în sectorul apărării, unde controlul democratic asupra forțelor armate este esențial și unde administrația de stat a Ministerului Apărării execută supravegherea și controlul forțelor armate, în numele Ministerului Apărării.

Delegarea autorității servește drept un mecanism important și reprezintă o garanție împotriva centralizării excesive de autoritate, care, în multe țări, are tendința de a fi concentrată la cel mai înalt nivel politic din minister. Una dintre consecințele negative ale acesteia se ivește atunci când o persoană (de obicei șeful unei instituții) își asumă o autoritate financiară excesivă, care o împiedică de a se concentra asupra politicii de strategie și a problemelor legate de gestionare și creează puncte de congestie, care nu permit progresul în procedura de luare a deciziei.

Delegarea autorității înseamnă o delegare a unui set de responsabilități clar definite, către unități inferioare în ierarhia instituțională – către personalul apolitic, de exemplu: spre cadrele profesionale ale funcționarilor de stat. În privința tuturor funcțiilor publice, trebuie să se acorde o atenție deosebită evaluării unei persoane care a fost delegată cu o anumită autoritate financiară, pentru evitarea unui conflict de interese. Funcționarul de stat respectiv va fi obligat să ducă la bun sfârșit respectivele sar-

cini cu care a fost delegat, în conformitate cu legislația pertinentă, după cum se cere tuturor funcțiilor publice.

Stabilirea aranjamentelor adecvate managementului financiar – mai ales delegarea de autoritate și responsabilitate managerială – în mod normal, va fi analizată în contextul unei reforme mai largi de administrare publică. Acordarea mai multor responsabilități funcționarilor apolitici necesită o deosebire clară între rolul și îndatoririle de la nivel politic, în opoziție cu personalul administrației de stat și cel administrativ. Deși cel dinainte trebuie să se concentreze asupra strategiei generale, cel din urmă trebuie să se concentreze asupra sarcinilor cu un caracter mult mai profesional, cum ar fi livrarea de servicii sau implementarea activităților în cadrul priorităților politice date și obiectivelor.

Secretarul General sau un alt membru al personalului care a fost desemnat să-i fie delegate autoritățile financiare din Ministerul Apărării trebuie să fie tras la răspundere pentru legalitatea muncii sale și pentru raportul calitate-preț în folosirea fondurilor publice. Respectivii funcționari de stat trebuie să raporteze în privința implementării și întrebuințării fondurilor bugetare, nu numai în ceea ce privește gestionarea Ministerului Apărării dar și în privința organelor care sunt subordonate Ministerului Apărării. Aceste rapoarte trebuie să fie înaintate organelor de supraveghere externe, ca de exemplu unei instituții supreme de audit, precum și comitetelor parlamentare răspunzătoare.

Instituțiile care folosesc fondurile publice, inclusiv Ministerul Apărării, trebuie să stabilească direcții clare de responsabilitate și delegare a autorității, în cadrul organizației lor, pe parcursul procedurii bugetare. Aceste proceduri bugetare și relațiile ar trebui să fie definite în mai mare detaliu, prin reguli interne de procedură (de ex.: orientări privind gestionarea bugetului)

Delegarea autorității și a tuturor celorlalte aspecte legate de gestionarea bugetului din cadrul unei instituții trebuie să fie reglementate prin norme interne și proceduri (de exemplu: orientări de gestionare bugetară sau financiară), cu scopul de a stabili direcții clare privind responsabilitatea și tragerea la răspundere a diverșilor participanți implicați în ciclul bugetar. Aceasta este deosebit de importantă la sectoarele mari, care constau din numeroase instituții sau alte unități și care au un numeros personal de lucru, precum Ministerul Apărării.

3.1. PLANIFICAREA BUGETULUI

3.1.1. INTRODUCERE

Procedura de planificare a bugetului include următoarele faze: (i) întocmirea structurii macroeconomice; (ii) întocmirea circularei privind bugetul, care oferă orientări în vederea întocmirii bugetelor de sector și a plafoanelor de cheltuieli de către sector; (iii) întocmirea bugetului ministerelor de resort, în baza acestor orientări; (iv) negocieri bugetare între ministerele de resort și Ministerul Finanțelor; (v) finalizarea proiectului de buget; și (vi) depunerea la legiuitor.[8] Deoarece întocmirea structurii macroeconomice și circularei privind bugetul și finalizarea proiectului de buget sunt responsabilitățile Ministerului Finanțelor, în acest sub-capitol ne vom concentra asupra întocmirii planurilor financiare ale ministerelor de resort, cu o atenție sporită asupra Ministerului Apărării.

Primul aspect cheie pentru ministerele de resort, și aici includem Ministerul Apărării, când e vorba de faza de planificare a bugetului, este acela de a permite o scurgere liberă de informații în cadrul ministerului. Planificarea financiară și gestionarea conlucrează bine în cadrul unei organizații, dacă sistemele de informare sunt credibile și permit o scurgere de informații la timp și cu exactitate, între toate

8 R. Allen, D. Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure – a Reference Book for Transition Countries* (Gestionarea Cheltuielilor Publice – Manual de Referință pentru Țările în Tranziție) OECD publishing.

unitățile respective. Aceasta necesită o strânsă cooperare între toate departamentele Ministerului Apărării și organele subordonate. Având în vedere că planificarea financiară, prin natura sa, este o activitate continuă în cadrul unei instituții, o planificare financiară (și o executare) de succes, necesită o strânsă colaborare între toate departamentele sale.

Cel de-al doilea aspect cheie de care trebuie să se țină cont la planificarea financiară este asigurarea că ea este convenabilă și că se încadrează în limitele plafonului bugetar dat. Deoarece un echilibru macroeconomic sustenabil este decisiv pentru sănătatea economică pe termen lung a unei țări, este esențial să se respecte limitele generale ale bugetului, pe care Consiliul de Miniștri le-a stabilit la începutul ciclului bugetar. Odată ce Ministerul Finanțelor stabilește structura generală a bugetului pentru apărare, Ministerul Apărării trebuie să preia conducerea în dezvoltarea previziunilor inițiale ale bugetului, în colaborare cu diferitele servicii, după cum este cazul (forțele armate, forțele navale, forțele aeriene, serviciile de informații, etc.). În timpul acestei faze de formulare a bugetului, toate sectoarele din cadrul Ministerului Apărării vor fi în competiție pentru obținerea de fonduri – în baza priorităților de strategie și de performanță anterioară. Cu scopul de a menține bugetul consolidat în cadrul ansamblului de constrângeri de resurse date, se va ivi, de regulă, un ulterior război de genul "ba la mine, ba la tine" și nevoia de a se ajunge la un compromis.

Ultimul și probabil cel mai important aspect în planificarea bugetului este acela de a se crea certitudinea că acesta este în conformitate cu prioritățile și politica de apărare, după cum a fost definită la nivel politic – Ministrul Apărării și guvernul. După cum se întâmplă în majoritatea altor părți din sectorul public, bugetele apărării trebuie să fie întocmite în conformitate cu o strategie sectorială, de exemplu: o Revizuire Strategică a Apărării și un Plan de Dezvoltare pe Termen Lung pentru forțele armate. Scopul unor astfel de documente strategice este acela de a identifica nevoile și obiectivele cheie ale sectorului apărării și a misiunilor specifice pe care forțele armate trebuie să le efectueze și ce implică acest lucru în privința echipamentului, personalului, etc. Fără o politică de apărare clar definită și pe termen lung, este imposibil de elaborat un buget corespunzător în ceea ce privește modalitatea de alocare anuală a fondurilor pentru satisfacerea nevoilor din sectorul apărării, într-o perspectivă pe termen lung.

Cu toate acestea, procedura Ministerului Apărării de planificare a bugetului necesită și luarea în considerație a obiectivelor generale ale guvernului, politice și strategice, precum obținerea stabilității macroeconomice, accelerarea și satisfacerea cerințelor impuse pentru procedurile de aderare la Uniunea Europeană sau NATO, etc. La urma urmei, un buget al apărării este doar o parte dintr-un plan mai mare de buget național.

Planificarea financiară în cadrul Ministerului Apărării trebuie să se bazeze pe politica de apărare și pe prioritățile strategice guvernamentale

3.1.2. PLANIFICAREA FINANCIARĂ MULTIANUALĂ ȘI ANUALĂ

Din ce în ce mai mult, se solicită ca guvernele naționale să prezinte informații bugetare sub forma unei structuri pe termen mediu și să stabilească obiective fiscale pe termen mediu. Această cerință se referă îndeosebi la țările care sunt (potențial) candidate la Uniunea Europeană. Odată ce devin țări membre ale Uniunii Europene, acestea vor trebui să asigure stabilitatea financiară și să întrunească cerințele de convergență financiare, toate presupunând un element important al unei structuri fiscale pe un termen mult mai lung.[9]

9 *Ibid.*

Atât planificarea financiară multianuală cât și cea anuală sunt coordonate de către o autoritate financiară centrală a unei țări, de regulă Ministerul Finanțelor. Ministerul Finanțelor stabilește, printr-o circulară anuală, abordarea generală, orarul și ipotezele care stau la baza și care furnizează temelia estimărilor de buget a diverselor instituții publice, inclusiv a Ministerului Apărării. Prin urmare, Ministerul Apărării trebuie să respecte circulara de buget a guvernului și să furnizeze Ministerului Finanțelor estimări cuprinzătoare, precise și transparente. În ceea ce privește planificarea următorului buget anual, evaluările sunt pentru anul bugetar următor. În privința planificării multianuale, evaluările includ anul bugetar următor și, de regulă, doi sau până la patru ani bugetari după aceea.

Planificarea bugetară multianuală presupune existența unor obiective strategice pe termen mediu, a se citi documentele de la nivelul de sector, iar evaluările de preț să fie incorporate în previziunile bugetare pe termen mediu.[10] Aceasta înseamnă că este foarte important ca Ministerul Apărării să aibă o politică de apărare pe termen mediu clar definită, cu planuri de achiziții publice și activități operaționale care sunt evaluate și adecvate pentru integrarea în planificarea bugetară pe termen mediu. De obicei, o astfel de politică se bazează pe o Revizuire a Strategiei de Apărare și pe un Plan de Dezvoltare pe Termen Lung, care includ costurile viitoare ale activităților existente și costurile estimative ale priorităților noii politici care vor fi implementate în perioada termenului mediu. Este posibil ca cel din urmă să implice solicitări de finanțare suplimentară, exceptând cazul în care costurile sunt echilibrate de economii prin restructurare, etc. Totodată, este posibil ca structura bugetară pe termen mediu să se refere la mai multe cheltuieli pe termen lung ale investițiilor ce vor fi suportate peste perioada termenului mediu.[11]

Totodată, documentul de buget pe termen mediu trebuie să fie aprobat și de parlament și să reprezinte un angajament politic din partea parlamentului, în privința nivelului de finanțare pe termen mediu. Ar fi de preferat ca acest angajament să fie împărtășit de Ministerul Finanțelor și să fie în consecvență cu prioritățile politice ale Consiliului de Miniștri. O astfel de înțelegere comună a priorităților din domeniul apărării va spori previzibilitatea și stabilitatea procedurii de planificare financiară, din domeniul apărării, într-o perspectivă pe termen mediu. De asemenea, va permite luarea unor decizii mai bune, în privința investițiilor și achizițiilor publice. Cu toate acestea, Ministerul Apărării va avea mereu nevoie de planuri de contingență, dacă Planul său de Dezvoltare pe Termen Lung pentru forțele armate nu este continuat conform planului.

Pe parcursul planificării anuale a bugetului, ofițerii financiari trebuie să acorde o atenție deosebită programului anual de muncă al Ministerului Apărării, care trebuie integrat în cadrul estimărilor bugetare anuale. Chiar dacă, de regulă, programul anual de muncă al Ministerului Apărării va fi strâns legat de documentele sale referitoare la strategia de apărare pe termen lung, este posibil ca unele evenimente neașteptate și schimbări de împrejurări să recurgă atât la resursele de personal cât și cele bugetare. Așadar, chiar dacă obiectivele anuale de muncă ale Ministerului Apărării includ o cronologie pentru realizarea fiecărui obiectiv – metodele/activitățile care trebuie desfășurate pentru realizarea acestora și resursele financiare necesare – întotdeauna există riscul unei necesități de adaptare a planurilor atunci când sunt implementate. Ținând cont de posibilitatea ca bugetul să nu poată asigura fonduri suficiente pentru realizarea tuturor obiectivelor declarate, este necesar să se definească prioritățile acestora, cu scopul de a ține cont de nesiguranță și de ceea ce poate fi realizat, în mod realist, într-un anumit an bugetar.

10 SIGMA/OECD (2014), *Principles of Public Administration, (Principii de Administrație Publică)* SIGMA/OECD publishing.
11 *Ibid*.

3.1.3. CAPITALUL DE INVESTIȚII ȘI PLANIFICAREA FINANCIARĂ ACTUALĂ

Pentru planificarea bugetară cele două lucruri cheie sunt investițiile capitale și cheltuielile actuale, de exemplu acțiunile de luptă. Planificarea de capital sau de investiții sunt folosite pentru evaluarea investițiilor potențiale în proiecte specifice sau pentru scopuri specifice. Atunci când Ministerul Apărării planifică cheltuielile de investiții, în mod tipic, acesta implică procurarea unor bunuri specifice (active) – clădiri, sistem de arme, alte echipamente militare, etc. Uneori, scopul este acela de a înlocui sau moderniza echipamentul învechit sau cel imobiliar, alteori, pentru a investi într-un proiect nou. Investițiile de capital includ achiziționări în privința cărora expectativa este ca acestea să dureze peste durata anului bugetar actual. La rândul ei, planificarea cheltuielilor actuale urmărește cheltuielile continue care se ivesc cu regularitate, fie lunar, semestrial, la jumătate de an sau anual. Astfel de cheltuieli financiare includ toate costurile legate de operațiunile actuale –precum salariile, resursele umane, utilități, aprovizionarea birourilor, plăți pentru chirie sau închiriere, inclusiv cheltuielile de mentenanță. Totodată, mai include și cheltuielile obișnuite de funcționare a activităților militare, precum învățământul și instruirea, exercițiile și operațiunile militare.

Pe parcursul procedurii de planificare financiară, este deosebit de important să se facă o alocare exactă între investiții și cheltuielile actuale. În contextul ultimei menționate, la fel de important este și găsirea unui echilibru corespunzător între cheltuielile destinate personalului, salariilor, învățământului, etc. și altor cheltuieli asociate cu operațiunile și mentenanța.

Din punct de vedere al termenilor bugetari, planificarea pentru investițiile de capital deseori interacționează cu cheltuielile actuale. Dacă, de exemplu, Ministerul Apărării achiziționează o piesă nouă de echipament militar, acea investiție va ieși din bugetul său de capital, dar, fiindcă utilizarea echipamentului implică cheltuieli operaționale și necesită o mentenanță continuă, aceste cheltuieli vor fi percepute de la bugetul pentru operațiuni sau de la bugetul actual de cheltuieli. Din acest motiv și cu scopul unei transparențe și gestionări bugetare, trebuie să fie integrate procedurile folosite pentru întocmirea bugetului actual și a bugetului de investiții capitale.

Planificarea pentru investiții (cheltuieli de capital)

În cadrul procedurii de planificare financiară, o atenție deosebită trebuie acordată planificării pentru investiții, deoarece aceasta este orientată spre viitor și depășește cheltuielile operaționale de funcționare, de la un an la altul. Elaborarea unui plan de investiții este o sarcină profesională destul de complexă. De regulă, planificarea cheltuielilor de capital are drept scop satisfacerea nevoilor viitoare în ceea ce privește modernizarea priorităților și a altor priorități politice și operaționale, pentru forțele armate ale unei țări. De obicei, astfel de investiții necesită o perioadă mai lungă de timp pentru planificare și implementare și sunt menite să asigure beneficii pentru o perioadă mai lungă de timp – ani și, uneori, decenii. Prin urmare, planificarea pentru investiții trebuie să analizeze pe termen lung dacă implicațiile pentru cheltuielile operaționale de funcționare, mentenanță, învățământ și instruirea personalului, etc. trebuie să fie incluse drept parte din plan, în plus față de cheltuielile inițiale de capital de investiții. În planificarea militară modernă, termenul folosit este de regulă cheltuieli *pe viață*, care mai includ și costurile viitoare de eliminare, la sfârșitul perioadei de funcționare.

Uneori, în funcție de situația actuală, investițiile pot fi un răspuns la unele nevoi imediate. Cu toate acestea, de obicei, investițiile militare pentru forțele armate sunt încorporate într-un plan cuprinzător și evaluat din punct de vede-

re al costurilor – de exemplu, pentru următorii patru ani. În mod frecvent, un astfel de plan include o perspectivă pe un termen mult mai lung, care indică spre următorul deceniu sau pe o perioadă chiar mai lungă.

În mod normal, tipul de planificare pentru apărare de mai sus, va constitui parte din ceea ce în NATO numește Revizuire Strategică de Apărare (SDR /*Strategic Defence Review*). Aici, obiectivul este de a analiza investițiile viitoare în capacitățile militare, în cadrul unei structuri generale și într-un interval de timp definit. O structură generală înseamnă că investițiile capitale ca atare sunt văzute laolaltă cu implicațiile pentru costurile viitoare de personal, mentenanță și alte cheltuieli operaționale aferente. Rezultatul SDR-ului trebuie să constituie o forță de apărare viitoare echilibrată care să fie atât ieftină cât și capabilă de a satisface sarcinile și obiectivele stabilite de guvern. În mod obișnuit, SDR este pus în funcțiune printr-un Plan de Dezvoltare pe Termen Lung, care include sincronizarea fiecărei investiții, a consecințelor bugetare anuale referitoare la investițiile care acoperă o perioadă de câțiva ani, mentenanța preconizată și alte costuri operaționale, etc. Un exemplu al unei proaste planificări este investiția într-un echipament pe care, odată achiziționat, forțele armate fie că nu-și pot permite să-l pună în funcțiune, fie că acestea nu dispun de necesarul de personal instruit să manipuleze respectivul echipament.

De obicei, procedura SDR-ului este în funcție de solicitările inițiale de investiții, de la categoriile de forțe ale armatei, în combinație cu directivele politice și prioritățile date de guvern. Astfel de directive pot asigura orientările financiare pentru bugetele viitoare de apărare.

În mod normal, statele membre NATO își vor lua angajamentul, în diferite feluri, de a dobândi capacități militare specifice, ca parte a procedurii de planificare a apărării Aliate. Astfel de angajamente sunt implementate prin procedurile de planificare națională bugetare și cele de apărare. De exemplu, NATO se așteaptă ca Aliații să investească, pentru modernizare, cel puțin 20 % din bugetul lor total anual de apărare. Începând cu data la care a avut loc Summitul în Țara Galilor, în 2016, obiectivul pe termen lung al NATO este acela ca fiecare stat membru să-și mărească bugetul, atingând un procent de 2 % din produsul național brut (GDP). În consecință, pentru membrii NATO, procedura SDR-ului va include o dimensiune importantă, în plus față de considerentele naționale, care întotdeauna va fi foarte importantă.

Solicitările făcute de forțele armate pentru investiții trebuie să includă întotdeauna o justificare, un obiectiv al investițiilor, cerințele operaționale, intervalul de timp dorit pentru implementare, informații despre fazele de implementare, etc. După cum am menționat mai sus, un plan de achiziții publice trebuie să includă un interval de timp pentru cheltuiala bugetară, o evaluare a costurilor aferente operațiunilor și mentenanței și a altor costuri privind ciclul de viață al investiției.

De regulă, planul de investiții conține următoarele informații: tipul investiției; construcția, achiziții, etc.; informații de bază aferente investițiilor individuale specifice; o agendă de implementare; finanțarea totală pentru realizarea investiției; și modalitatea în care investiția propusă se potrivește cu structura de investiții pentru apărare, mai generală și pe termen lung. Cea din urmă poate, în mod frecvent, să fie importantă, cu scopul de a securiza fonduri. Totodată, vor mai fi importante și angajamentele realizabile sociale, economice și internaționale și alte măsuri ce vor fi luate pentru o îndeplinire încununată de succes a investiției.

Planificarea financiară curentă

Elementele cheie ale planificării financiare curente sunt 1) planificarea resurselor umane și

2) planificarea resurselor materiale (de exemplu: mentenanță și alte costuri operaționale). Este important să se creeze un echilibru corespunzător între aceste elemente. Costurile excesive pentru personal implică mai puține resurse pentru mentenanță și alte nevoi operaționale, care pot reprezenta un risc grav în ceea ce privește eficacitatea sectorului apărării. Este esențial ca, pe lângă un echilibru corespunzător între investițiile și cheltuielile actuale, să existe și un echilibru între costurile pentru personal și costurile operaționale anuale.

Planificarea resurselor umane (HR /*Human Resources*) permite unei instituții să ia decizii sustenabile în privința numărului și componenței resurselor sale umane și distribuirea acestora în cadrul structurii organizatorice (Ministerul Apărării, agențiile din subordinea sa și forțele armate permanente). Abilitatea de a realiza obiectivele unei instituții trebuie să fie în centrul tuturor planificărilor pentru Resurse Umane. O atare planificare cuprinde diverse aspecte de resurse umane, inclusiv recrutarea, promovarea, dezvoltarea profesională, relocarea resurselor, sistemul de pensii și concedierea angajaților suplimentari. Datorită acestui motiv, departamentul de resurse umane al Ministerului Apărării trebuie să răspundă de toate aspectele legate de procedura de planificare a resurselor umane.

Planificarea resurselor umane ar trebui să se facă prin 1) analizarea potențialului resurselor umane existente și numărul anticipat de personal din Ministerul Apărării 2) definirea numărului și calității resurselor umane necesare pentru satisfacerea nevoilor viitoare și a obiectivelor politicii.

Pentru a obține sustenabilitatea și perspectiva pe termen lung, este esențială o coordonare îndeaproape a procedurii de planificare a apărării (SDR). Planificarea RU trebuie să includă atât numărul personalului considerat necesar, precum și competența și profilul lui profesional. Această procedură de planificare trebuie să înceapă cu o analiză detaliată asupra resurselor umane existente și a numărului anticipat de personal în următorul an/următorii ani. Mai mult decât atât, informațiile trebuie să fie corelate cu nevoile viitoare, după cum au fost definite prin SDR și Planul de Apărare pe Termen Lung – pe scurt, obiectivele Ministerului Apărării, din cadrul politicii de apărare, a politicii bugetare și a dezvoltării viitoarelor forțe armate.

Costurile de funcționare și menținerea facilităților existente și a echipamentului reprezintă un alt aspect important al procedurii de planificare financiară pentru cheltuielile bugetare anuale. Aceasta trebuie să se bazeze pe analiza stadiului facilităților existente și a echipamentului, cu scopul de a stabili funcționalitatea și expectativa de viață a resurselor de bază disponibile Ministerului Apărării și cât costă să le pună în funcțiune. Gradul de deteriorare a activului disponibil, necesitatea de mentenanță continuă, nevoia de înlocuire a materialelor consumabile și de achiziționare a pieselor de schimb reprezintă elemente importante ale acestei proceduri. O astfel de planificare este o parte integrantă a elaborării bugetelor anuale pentru operațiunile curente.

Achizițiile publice sunt o parte importantă din planurile financiare curente (operațiunile curente) precum și pentru planurile de investiții de capital. Planificarea pentru achiziții este procedura prin care se decide ce se va cumpăra (cantitate dar și calitate), când și – uneori – de la care sursă. Normele generale de achiziții publice se vor aplica achizițiilor care nu au un caracter militar definit. Este posibil ca nevoile și obiectivele de securitate națională să se aplice ultimei categorii de achiziții publice și să definească sursa. Procedurile de achiziții din sectorul apărării au particularitățile lor, datorită specificului apărării naționale și, de exemplu, clasificării anumitor informații din considerente de securitate națională și a obiectivului de a

menține o anumită capacitate de producție sau activ tehnologic la nivel național. Totuși, astfel de excepții de la procedurile și normele obișnuite care reglementează achizițiile publice nu trebuie să fie interpretate în termeni generali. Ținând cont de faptul că achizițiile publice reprezintă un domeniu cuprinzător, de sine stătător și merită o atenție specială, nu vom discuta detaliat despre aceasta în această broșură.

3.1.4. ELABORAREA UNUI PLAN FINANCIAR

Elaborarea unui plan financiar pentru Ministerul Apărării trebuie să se bazeze pe toate procedurile anterior menționate, în cadrul Ministerului Apărării însuși cât și în instituțiile pe care acesta le are în subordine:

- Planificarea pentru investiții
- Planificarea pentru resurse umane (drept parte din planificarea financiară actuală)
- Planificarea pentru resurse materiale (drept parte din planificarea financiară actuală)
- Planificarea pentru achiziții publice (care include atât planificarea pentru investiții cât și cea financiară actuală).

Diferitele proceduri de planificare mai sus menționate asigură o bună bază pentru elaborarea unui plan financiar general pentru Ministerul Apărării. Cel din urmă plan trebuie să fie aliniat cu politica de securitate și apărare a țării, cu planificarea pentru apărare pe termen lung, cu alte documente pertinente de politică, cu planul anual de muncă al Ministerului Apărării, precum și cu legislația națională și acordurile internaționale. Trebuie să se acorde o atenție deosebită interdependenței între proiectele de investiție de capital pe termen lung și planificarea financiară actuală. Este posibil ca șabloanele din trecut să ajute și ele cu informații pentru elaborarea planului financiar.

Planurile financiare trebuie să se bazeze pe clasificările de buget aprobate, care, în mod tipic, includ diverse categorii de cheltuieli administrative, economice și funcționale. Deși categoria administrativă identifică entitatea care răspunde de gestionarea respectivelor fonduri publice (de exemplu: Ministerul Apărării), categoria economică identifică tipul de cheltuială suportată, de exemplu: salariile, bunurile, serviciile sau cheltuiala de capital. Categoria funcțională organizează activități guvernamentale, în funcție de obiectivul sau scopul acestora (învățământ, securitatea socială, apărare, etc.).[12] În cazul Ministerului Apărării, planul său financiar se încadrează la categoria de apărare.

3.1.5 NEGOCIERI CU MINISTERUL FINANȚELOR ȘI ELABORAREA UNEI PROPUNERI PENTRU PROIECTUL DE BUGET

Planul financiar al Ministerului Apărării trebuie să fie negociat cu Ministerul Finanțelor, într-o perioadă de timp care este specificată într-o lege organică privind bugetul. De regulă, înainte ca propunerea elaborată de departamentul de buget din cadrul Ministerului Apărării

12 D. Jacobs, J. Helis, D. Bouely, *"Budget Classification"* (Clasificarea bugetară), IMF technical notes and manuals, December 2009 *(consemnări tehnice și manual IMF, decembrie 2009).*

privind planul financiar să fie depusă în mod oficial către Ministerul Finanțelor, se vor purta discuții informale cu cei de la Ministerul Finanțelor, cu scopul de a rezolva anticipat între ministere orice fel de aspecte potențial litigioase. Dacă se acceptă comentariile făcute de Ministerul Finanțelor, iar planul financiar este aliniat instrucțiunilor din partea Ministerului Finanțelor, Ministerul Apărării (la nivel de vârf din punct de vedere politic sau administrativ) îl va adopta și depune, în mod oficial, Ministerului Finanțelor. În cazul unui dezacord, vor avea loc discuții la nivel ministerial, cu scopul de a soluționa aspectele nerezolvate.

La elaborarea unei propuneri anuale de buget național, Ministerul Finanțelor răspunde de integrarea propunerilor financiare a tuturor sectoarelor corelate. Odată finalizată propunerea de proiect privind bugetul, ea va fi prezentată Consiliului de Miniștri, pentru a fi adoptată. După ce Consiliul de Miniștri a aprobat proiectul, propunerea de buget a guvernului va fi trimisă parlamentului, pentru a fi examinată în mod amănunțit și pentru a i se da aprobarea finală.

3.2. APROBAREA BUGETULUI

Guvernul/Consiliul de Miniștri depune la parlament propunerea privind bugetul anual, într-o ordine cronologică aprobată, cu scopul ca parlamentul să dispună de timp suficient pentru a evalua și dezbate prioritățile politice și diversele propuneri de cheltuială și de a vota în privința bugetului, înainte de începutul noului an fiscal. În majoritatea țărilor, anul fiscal coincide cu anul calendaristic, dar este posibil ca unele țări să aibă o definiție alternativă în privința anului bugetar. Uneori, în așa numitele țări în tranziție, propunerea privind bugetul se depune în parlament într-o perioadă de timp foarte scurtă, înainte de termenul limită pentru aprobarea finală (de regulă la sfârșit de an). În majoritatea cazurilor, aceasta este asociată unei tradiții politice anterioare, care a fost sub dominația unei puteri executive. În cazul democrațiilor mai mature, îndeosebi acelea care au un sistem politic parlamentar, termenele limită oficiale de depunere a propunerilor privind bugetul sunt, de regulă, respectate cu strictețe. Parlamentelor nu le place să fie ignorate sau să nu fie luate în serios.

Când parlamentul examinează propunerea guvernului privind bugetul și prioritățile politice, de regulă, acesta își exprimă cea mai importantă influență a sa prin autoritatea de a modifica bugetul, inclusiv a adăuga noi linii directoare. La democrațiile din țările vestice, în baza unui sistem de mecanisme de control cu diviziunea puterilor între puterea executivă, legislativă și juridică, parlamentul reprezintă puterea supremă de alocare (deseori cunoscută sub denumirea de "puterea portofelului"). Aceasta înseamnă că bugetul național trebuie să fie aprobat de parlament, iar aceasta îi conferă parlamentului puterea politică substanțială. Cu toate acestea, când e vorba de practică, rolul adevărat al parlamentului poate depinde de tradițiile naționale, rolul pe care-l au partidele politice și dacă guvernul deține o majoritate în parlament sau dacă îi lipsește un sprijin majoritar definit, etc.

De obicei, parlamentul revizuiește propunerea națională de buget a guvernului prin comitetele sale permanente, înainte ca discuțiile privind bugetul să aibă loc și să fie votat, cu prilejul sesiunii plenare. Aceasta înseamnă că bugetul Ministerului Apărării va fi examinat în mod amănunțit, din punct de vedere al securității și apărării, al afacerilor externe și apărării, sau al echivalentelor acestora de către comitetul permanent al parlamentului. Prin urmare, dezbaterile purtate pe marginea planului Ministerului Apărării pot deveni substanțiale, detaliate, datorită faptului că, de obicei, membrii comitetelor de apărare au o mai mare expertiză referitor la aspectele de politică ale acestui sector. Practica uzuală este ca comitetele pentru bugetul și finanțele parlamentului să revizuiască

veniturile și cheltuielile tuturor sectoarelor, inclusiv al sectorului de apărare, cu scopul de a se asigura că bugetul total național este viabil din punct de vedere financiar.

În cele din urmă, este important să menționăm că, în dezbaterile pe care parlamentul le are despre proiectul de buget național, libertatea acestuia de a modifica în mod substanțial bugetul, va fi restricționată de cheltuielile obligatorii (de exemplu, plata datoriilor naționale, salariile angajaților publici, programele de îndrituire, precum pensiile, contractele de achiziții publice, semnate în anii anteriori, etc.). Astfel de cheltuieli, care de regulă reprezintă o parte foarte substanțială a bugetului național, pot fi modificate doar pe termen lung. Noile priorități ale politicii de strategie a apărării conținute într-o Revizuire de Apărare Strategică reprezintă un bun exemplu legat de modul în care mai multe modificări pe termen lung din bugetul apărării ar putea fi planificate și implementate pe parcursul câtorva ani.

3.3. EXECUTAREA BUGETULUI

Principalul obiectiv la executarea bugetului apărării – asemenea altor bugete sectoriale – este acela de a exista asigurarea că resursele sunt folosite în mod legitim, eficient și eficace, în conformitate cu deciziile luate de parlament privind bugetul. Aceasta necesită o monitorizare și o evaluare atentă asupra performanței operaționale, atât din cadrul Ministerului Apărării, a forțelor armate și a diverselor agenții din subordinea sectorului apărării. Deși, în democrațiile parlamentare responsabilitatea politică este a Ministerului Apărării, atât ofițerii militari cât și funcționarii publici pot fi trași la răspundere pentru felul în care au cheltuit fondurile publice care le-au fost puse la dispoziție.

Prima cerință cheie la executarea bugetului este aceea că fondurile aprobate trebuie să fie folosite în conformitate cu principiul legalității. În țările în care deciziile parlamentare sunt luate printr-o Lege Bugetară specifică, legalitatea, în mod automat, implică faptul că banii alocați trebuie să fie cheltuiți în conformitate cu Legea Bugetară a parlamentului. Cu toate acestea, această cerință este valabilă și în țările unde bugetul național este aprobat de parlament printr-o procedură bugetară separată. Indiferent de modalitatea în care parlamentul ia deciziile sale bugetare, structura juridică în privința cheltuirii banilor publici va fi definită în detaliu prin legi separate, de exemplu, legile privind achizițiile publice, legile privind funcționarii publici, legile privind forțele armate, etc.

Cu scopul de a respecta principiul legalității, Ministerul Apărării va trebui să alinieze planul său financiar cu alocările bugetare stabilite de parlament. Pe parcursul executării bugetare, cheltuiala care este acoperită de bugetul apărării trebuie să fie conformă cu scopurile intenționate ale bugetului și să respecte limitele acesteia. Dacă există nevoia unor modificări bugetare în timpul anului, ca urmare a schimbărilor de împrejurări, Ministerul Apărării va trebui să se adreseze din nou parlamentului și să solicite o modificare a bugetului care fusese aprobat. În majoritatea țărilor există proceduri definite pentru a face acest lucru. Fondurile bugetare care fuseseră aprobate, dar care au rămas necheltuite la sfârșit de an, trebuie să fie returnate, exceptând cazul în care deciziile parlamentului privind bugetul stabilesc, în mod specific, că acestea pot fi transferate următorului an.

Cea de-a doua cerință cheie pentru a cheltui fondurile bugetare alocate este aceea de a respecta principiul privind raportul calitate-preț: economie, eficiență și eficacitate în folosirea fondurilor publice.

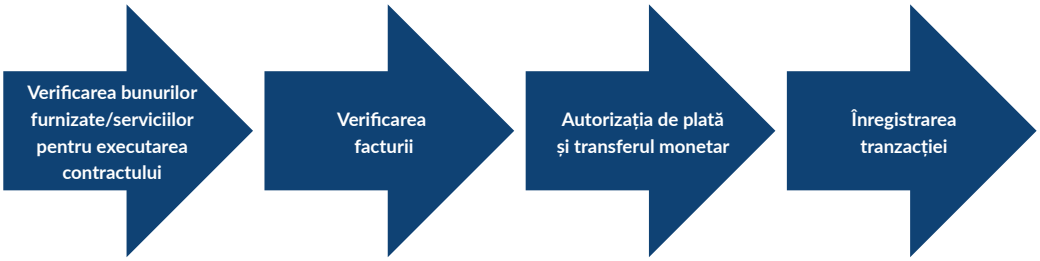
- *Economie – a minimaliza cantitatea de resurse folosite sau dobândite – înseamnă a cheltui mai puțin. Lipsa de economie poate să apară, de exemplu, atunci când există perso-*

nal excedentar sau când se folosesc facilitățile prea scumpe;

- *Eficiența – relația dintre rezultat în termeni de bunuri sau servicii în raport cu resursele folosite pentru producerea lor– înseamnă a cheltui bine. Caută să asigure că rezultatul maxim se obține din resursele alocate pentru obținerea acestuia, sau, alternativ, doar nivelul minim necesar de resurse este alocat, cu scopul de a obține un nivel de rezultat dat.*
- *Eficacitatea – relația între rezultatele privind cheltuiala publică, atât cele intenționate cât și cele adevărate – înseamnă a cheltui înțelept. Eficacitatea indică dacă rezultatele intenționate au fost obținute, independent de resursele folosite pentru obținerea acelor rezultate.*

Informațiile referitoare la executarea bugetară trebuie să fie exacte, fiabile și să fie furnizate la momentul oportun. Departamentul financiar trebuie să fie informat în mod corespunzător de către celelalte departamente sau de către forțele armate în privința contractelor semnate sau a angajamentelor juridice care reprezintă obligațiile financiare pe care le are instituția. Totodată, departamentul financiar trebuie să fie informat, la momentul oportun, despre modificările survenite în contractele semnate, de exemplu, modificări legate de cantitate și de termenii și condițiile oricărei astfel de plăți. Departamentul de resurse umane al Ministerului Apărării trebuie să asigure departamentului de finanțe și informații prompte privind cheltuielile asociate cu personalul Ministerului Apărării.

Ca regulă generală, procedura de a efectua plăți trebuie să fie în concordanță cu procedurile specifice. Înainte de efectuarea unei plăți, ofițerul de finanțe responsabil trebuie să verifice: a) că o persoană competentă a verificat dacă bunurile au fost primite sau dacă serviciul a fost furnizat, conform acordului stabilit prin contract (verificarea bunurilor/serviciilor) furnizate și b) că factura și alte documente de solicitare a plății sunt complete (verificarea facturii). Este important de reținut că, deși departamentul de finanțe autorizează efectuarea plăților, celelalte departamente, după cum este cazul, trebuie să fie implicate în procedura de verificare mai sus menționată. Odată ce verificarea a fost finalizată, este posibilă autorizarea plății, adică, semnătura pentru executarea ei. La primirea facturilor, acestea trebuie să fie verificate cu promptitudine și să se facă și o înregistrare corectă a tuturor tranzacțiilor. Normele și procedurile corecte trebuie să reglementeze procedura, după se ilustrează mai jos:



Ministerul Apărării trebuie să elaboreze proceduri interne care să asigure credibilitatea, fiabilitatea și considerentele juridice ale documentelor, înainte de efectuarea de plăți din bugetul său.

Trebuie să se facă un inventar al bunurilor de care răspunde Ministerul Apărării și acesta trebuie actualizat anual. Situația reală privind bunurile trebuie să fie în armonie cu registrele contabile. Implicațiile bugetare, de exemplu, necesitatea de mentenanță sau modernizare

trebuie înregistrate pe parcursul anului bugetar, în timp util pentru elaborarea unui nou buget.

Redistribuirea creditelor trebuie făcută în concordanță cu legislația națională și conform procedurilor. Detaliile referitoare la modul în care, și în ce măsură, pot fi redistribuite sumele de bani, de exemplu, pentru ca acestea să fie cheltuite în mod diferit față de planificarea bugetară, trebuie reglementate prin norme interne. Conform celor menționate anterior, parlamentul ar putea conveni asupra mai multor modificări semnificative aduse bugetului aprobat.

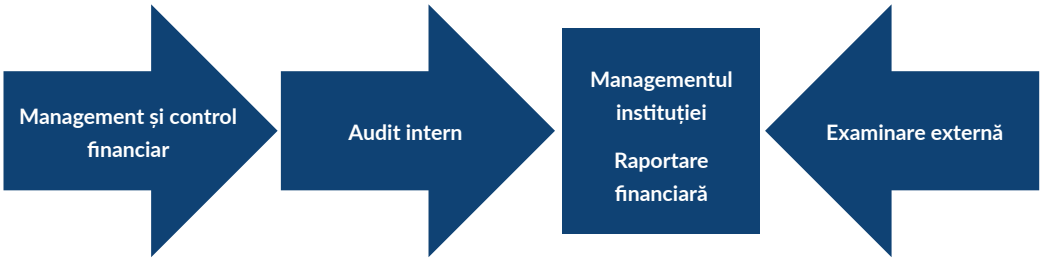
Rapoartele financiare trebuie să fie întocmite în perioada de timp stabilită de legislație. Modalitatea și ordinea cronologică de întocmire a rapoartelor financiare de către Ministerul Apărării pot fi prevăzute detaliat prin reglementările interne.

Toate activitățile financiare trebuie să fie transparente și fiecare măsură trebuie să fie documentată și raportată corect. Fiecare măsură cu implicații financiare trebuie să fie sub rezerva unui audit și a unei revizuiri independente, profesionale și nepărtinitoare. Funcționarii de stat ai Ministerului Apărării trebuie să analizeze cu atenție recomandările auditului intern și extern, ținând cont de faptul că este posibil ca reglementările și procedurile Ministerului Apărării să trebuiască să fie îmbunătățite. Ministerul Apărării trebuie să respecte recomandările date atât de auditul intern cât și cel extern, exceptând situația în care există motive întemeiate de a nu se face întocmai.

3.4. SUPRAVEGHEREA BUGETARĂ

Supravegherea bugetară reprezintă un sistem instituționalizat de verificare a felului în care sunt cheltuite resursele, în termeni de legalitate, dar și dacă se respectă principiile de economie, eficiență și eficacitate. Constă din mecanisme de responsabilitate internă și externă. Supravegherea *externă* se face, de obicei, în numele parlamentului, ramura guvernamentală care dispune de puterea de alocare și, printre cele trei ramuri ale guvernului, aceasta poate fi văzută drept parte din sistemul de mecanisme de control. Supravegherea și controlul *intern* reprezintă un instrument de conducere de vârf a instituției, prin care se garantează că diferitele unități, de care răspund cei de la cel mai înalt nivel, funcționează conform legii, a bugetului dat și în cadrul normelor și procedurilor pertinente. Multe reforme recente din domeniul de supraveghere bugetară sunt orientate spre o mai bună gestionare a diverselor riscuri de corupție. Aceasta include o consolidare a practicilor de bună gestionare și de reducere a ineficiențelor, precum și reducerea practicilor de confidențialitate și a altora, netransparente, care nu sunt necesare. Pe scurt, supravegherea bugetară reprezintă un element important de bună guvernanță – în domeniul apărării și sectorul securității precum și, în general, în sectorul public.

În cele ce urmează, vom acorda o atenție deosebită celor trei elemente de supraveghere bugetară: 1) raportarea financiară, 2) controlul financiar intern, care include gestionarea și controlul financiar precum și auditul intern și 3) mecanismele de examinare externă, precum supravegherea parlamentară și auditul extern.



Ministerul Apărării trebuie să elaboreze proceduri interne care să asigure credibilitatea, fiabilitatea și autorizarea legală a documentelor, înainte de a fi efectuate plăți din bugetul său.

3.4.1. RAPORTAREA FINANCIARĂ

Raportarea financiară este un instrument de supraveghere util și asigură o bază pentru evaluarea operațiunilor și performanțelor guvernamentale, în toate sectoarele publice. Raportarea financiară presupune extragerea și prezentarea datelor din sistemul de contabilitate prin modalități care facilitează analiza. Rapoartele financiare trebuie să fie detaliate și să dezvăluie informații corecte și prompte referitoare la executarea bugetului. Aceste rapoarte trebuie să asigure informații despre toate articolele de cheltuieli, inclusiv salarii și indemnizații, echipament, vânzări și cedare de bunuri.

Rapoartele financiare trebuie să fie transparente și elaborate pentru a se potrivi nevoilor diferiților utilizatori (parlamentul, publicul, managerii bugetari, factorilor de decizie privind politica, etc.). Astăzi, majoritatea rapoartelor sunt (sau trebuie să fie) publicate pe pagina de internet a instituției respective, în timpul anului fiscal și la sfârșit de an, făcându-le accesibile publicului. Toate rapoartele trebuie să fie accesibile parlamentului și instituției naționale supreme de audit.

Rapoartele tipice includ rapoarte zilnice despre fluxul monetar, rapoarte lunare despre executarea bugetului, rapoarte despre venituri, rapoarte la jumătatea anului și rapoarte financiare anuale sau rapoarte fiscale. Acestea sunt cerințele minime, recunoscute pe plan internațional, în ceea ce privește raportarea fiscală și constituie baza auditurilor anuale de conturi, pe care le face instituția supremă de Stat de audit.

Un alt element cheie care a devenit parte din raportarea financiară, în ultimele decenii, este utilizarea indicatorilor de performanță care acoperă toate operațiunile guvernului, inclusiv sectorul apărării. Informațiile referitoare la performanță reprezintă o componentă importantă pentru evaluarea valorii raportului calitate-preț; economia, eficiența și eficacitatea principiilor în utilizarea fondurilor bugetare. Totodată, sprijină îmbunătățirile aduse viitoarelor politici și procedura de planificare politică și bugetară. Această tendință generală implică o mai mare concentrare asupra măsurării performanțelor din sectorul apărării și din sectorul public, în ansamblu.

3.4.2. CONTROLUL FINANCIAR INTERN

Există trei componente cheie ale controalelor financiare interne care sunt necesare în cadrul instituțiilor de stat, cu scopul de a obține întrebuințarea eficientă și eficace a resurselor publice:

- managementul financiar și sistemele de control;
- audit intern;
- o unitate de armonizare centrală pentru dezvoltarea metodologiilor și a standardelor legate de cele două componente mai sus menționate, inclusiv raportarea.

Prima componentă este un **sistem de management și control financiar**. Un astfel de sistem poate fi definit ca fiind politicile și procedurile instituției folosite pentru a ajuta la asigurarea că diversele programe instituționale obțin rezultatele pe care au intenționat să le obțină; că resursele folosite la implementarea acestor programe sunt adecvate pentru obținerea obiectivelor stabilite și că programele instituției sunt protejate împotriva risipei, a fraudei și a unei proaste gestionări.

Sistemul de management și control financiar din cadrul Ministerului Apărării trebuie să examineze, în mod amănunțit:

- toate domeniile pertinente ale activităților Ministerului Apărării, precum: cheltuieli, achiziții publice și gestionarea venitului;

- toate stadiile majore ale ciclului de viață al gestionării imobiliare și al achizițiilor publice, inclusiv planificarea, executarea, raportarea, arhivarea și monitorizarea.

Managementul și controlul financiar presupun existența politicilor și procedurilor din cadrul instituției folosite pentru a detecta frauda, risipa, abuzul sau eroarea.

Pentru ca un sistem de management și control financiar să funcționeze după cum s-a intenționat, sunt necesare norme și proceduri clare pentru procesarea resurselor bugetare, după cum s-a menționat anterior în acest text. Delegarea autorității trebuie să specifice limitele – scopul – delegației, obiectivele pe care le are delegarea precum și raportarea rutinelor care vor urma.

Cea de-a doua componentă al controlului financiar intern este stabilirea unui mecanism de **audit intern care să fie independent din punct de vedere funcțional** cu un mandat și scop pertinent. Auditul intern trebuie să raporteze direct la nivelul administrativ de vârf al instituției. Auditul intern este orientat spre evaluarea performanței instituționale și manageriale, nu numai a conformării juridice. În țările unde a fost introdus auditul intern, nu acoperă neapărat toate domeniile de administrație publică. Standardele pentru audit intern sunt dezvoltate progresiv mai ales de către Institutul pentru Auditori Interni.[13] Totodată, au loc modificări în privința standardelor COSO (*/Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* și INTOSAI (*/International Organization of Supreme Audit Institutions)*, legate de controlul intern. În timp ce managementul și controlul financiar reprezintă un control *ex ante (nu atât în baza rezultatelor adevărate, cât în baza previziunilor)*, auditul intern reprezintă un control *ex post (după eveniment)*.

Funcția de audit intern a Ministerului Apărării adună, verifică și analizează informațiile, care pot fi împărțite în două: 1) informații despre modelul sistemului de gestiune și control financiar ale Ministerului și 2) modalitatea în care acesta funcționează în practică. Scopul este de a stabili dacă sistemul, atât din punct de vedere al modelului său cât și al operațiunilor reale, funcționează în concordanță cu standardele și principiile care au fost acceptate la nivel internațional, acelea de gestionare financiară sănătoasă, cf. standardelor la care s-a făcut referire mai sus. Funcția de audit intern trebuie să fie organizată drept o unitate separată în cadrul Ministerului Apărării.

Auditul intern analizează modalitatea în care sistemul de management și control financiar funcționează în practică. Acesta evaluează posibilele riscuri sistemice și asigură recomandările pentru reducerea lor.

Deși funcția de audit intern este subordonată șefului Ministerului Apărării, aceasta trebuie să fie organizată pe cât posibil ca o unitate indepen-

13 https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards.aspx

dentă din punct de vedere funcțional. Independența organizațională înseamnă că auditul intern trebuie să fie independent față de activitățile supuse auditului acestuia, ceea ce înseamnă că nu trebuie să facă parte din nicio altă unitate organizațională. Cu atât mai mult, trebuie să raporteze direct la conducerea de vârf a Ministerului Apărării. Independența funcțională înseamnă că auditul intern – în funcție de modalitatea acestuia evaluează riscurile și domeniile cu probleme potențiale – trebuie să aleagă domeniile cărora să li se facă un audit independent: maniera de audit și cum să raporteze. Auditorii interni, fie că sunt numiți pentru o perioadă limitată de timp sau nu, trebuie să aibă accesul liber la informații și factorii de decizie. Legislația națională trebuie să definească și să protejeze independența auditului intern și să includă prevederi în privința obligației auditorilor de a fi obiectivi și de a avea standarde etice înalte.

Auditul intern diferă de inspecția financiară. Auditorii verifică caracterul adecvat al sistemelor în vigoare, din punct de vedere al economiei, eficienței și eficacității. Rolul lor cheie este de a efectua un audit intern cu scopul de a scoate în evidență punctele potențial slabe care ar putea periclita îndeplinirea obiectivelor instituției. Recomandările trebuie să ajute la îmbunătățirea managementului financiar al instituției, reducerea riscurilor de corupție și a altor practici care nu sunt etice și la eliminarea – dacă e posibil – a abuzului de fonduri sau alte bunuri alocate. Pe scurt, auditul intern trebuie să ajute la asigurarea că conducerea instituției deține controlul asupra modului în care banii și alte bunuri sunt gestionate.

Cea de-a treia componentă a controlului intern este existența unei **unități centrale de armonizare** care îndrumă, coordonează și supraveghează aranjamentele pentru managementul și controlul financiar – inclusiv auditul intern – a diverselor organe publice (ministere, agenții, etc.). Aceasta înseamnă că trebuie să existe o organizație responsabilă cu propunerea de reglementări, coordonare și armonizare a implementărilor managementului și controlului financiar și de audit intern pe tot cuprinsul sectorului public, inclusiv raportarea cerințelor și a practicilor. Un astfel de organism poate atât să stabilească cât și să coordoneze activități de instruire. De regulă, Ministerul Finanțelor se ocupă de organizarea acestuia. Scopul de a avea o astfel de organizație este acela de a asigura consecvență în sistemele de control financiar intern, în cadrul sectorului public și de a asigura diseminarea celor mai bune practici și de a asigura îndrumări noi și consolidate.

3.4.3. MECANISMELE DE MONITORIZARE EXTERNĂ

Mecanismele cheie pentru monitorizarea externă pot include un număr de mijloace, inclusiv societatea civilă. Cu toate acestea, din punct de vedere instituțional, principalele mecanisme sunt munca pe care o desfășoară instituțiile supreme de audit și organele parlamentare de supraveghere. Deoarece deja am discutat despre aceste instituții în rândurile de mai sus, următoarele paragrafe pot fi considerate drept un memento:

Instituția supremă de audit (SAI) constituie un mecanism cheie prin intermediul căruia o instituție națională examinează în mod amănunțit – în numele contribuabililor – modul în care guvernul cheltuiește banii alocați de parlament și, în acest fel, trage la răspundere guvernul. Înființarea și funcționarea aranjamentelor pentru audit extern sunt în afara competenței executivului. Cu toate acestea, eficacitatea acestuia și impactul depind de colaborarea cu guvernul și cu diversele sale instituții. Este esențial ca – de exemplu, diferitele ministere, inclusiv Ministerul Apărării – să asigure SAI-ului informații cuprinzătoare, precise și prompte referitoare la deciziile privind cheltuielile, veniturile și altele, de natură financiară și economică și că acestea, în mod oficial, public și în cadrul unui interval de timp rezonabil răspund la comentarii și rapoar-

tele publicate de instituția centrală de audit. La rândul său, SAI trebuie să funcționeze de o manieră independentă, responsabilă și transparentă. Totodată, SAI mai trebuie să dețină un rol important în a se asigura că controlul eficient financiar intern funcționează drept o parte integrală atât pentru gestiunea și controlul financiar cât și pentru auditul de performanță în toate instituțiile publice. Este esențial să se facă o monitorizare eficace a recomandărilor făcute de SAI și de regulă aceasta reprezintă parte din supravegherea făcută de parlament.

Instituția supremă de audit trebuie să facă, cu regularitate, auditul conturilor Ministrului Apărării, împreună cu cele ale forțelor armate și ale altor agenții de apărare, din subordinea lor. Astfel de audituri trebuie să se concentreze nu numai pe legalitatea modului în care sunt cheltuite fondurile dar și dacă s-a obținut raportul dintre calitate-preț și dacă au fost atinse obiectivele date. Auditurile efectuate de SAI privind raportul calitate-preț trebuie să ajute la concentrarea atenției asupra eficienței și eficacității financiare din sectorul apărării.

Rezultatele de audit trebuie să fie raportate parlamentului cu promptitudine. Una dintre cele mai bune căi de abordare a ineficiențelor identificate este de a se avea asigurarea că parlamentele sunt implicate direct în monitorizarea recomandărilor date de SAI. Comitetul de apărare al parlamentului și/sau comitetul pentru conturi publice trebuie să se implice în dezbateri și să tragă la răspundere pe funcționarii de stat ai Ministerului Apărării pentru felul în care aceștia se folosesc de fondurile alocate. Cu atât mai mult, ședințele parlamentare referitoare la rapoartele de audit trebuie să fie deschise pentru public și publicate de mass-media, cu scopul ca un segment cât mai mare al societății să poată avea acces la el. Membrii comitetului de apărare trebuie să fie verificați, cu scopul de a putea accesa informații secrete, referitoare la securitatea națională și serviciul militar de informații, atunci când astfel de informații nu sunt potrivite pentru public.[14]

Deoarece organizațiile din sectorul de securitate folosesc o parte substanțială din bugetul statului, rămâne esențial ca parlamentul să monitorizeze întrebuințarea resurselor limitate ale statului. Este important ca parlamentul să primească informații cuprinzătoare, exacte și prompte privind intențiile și deciziile guvernului legate de aspectele de securitate și de sectorul de securitate. Parlamentul nu va avea o poziție constituțională corespunzătoare dacă guvernul îl informează numai după ce deja a luat o decizie finală. În democrațiile parlamentare, parlamentul nu trebuie să fie confruntat cu un 'fait accompli' (fapt împlinit) – trebuie să facă mai mult decât să aprobe sau să respingă deciziile guvernamentale. Este posibil ca instituțiile supreme de audit să poată servi parlamentului drept o sursă importantă de informații și expertiză, prin urmare să sfătuiască în privința modalității în care guvernul trebuie să fie tras la răspundere. În sectorul de apărare, ca și în celelalte sectoare, modul în care sunt cheltuite fondurile bugetare va reprezenta, întotdeauna, un indicator cheie.

Rolul de supraveghere al parlamentului asupra domeniului apărării și asupra guvernului în ansamblu, poate fi ajutat mult prin munca instituției naționale supreme de audit. Opusul este la fel de esențial – SAI are nevoie de sprijinul total al parlamentului. Este posibil ca SAI să acorde sprijin parlamentului cu expertiza sa semnificativă privind aspectele legate de audit, în timp ce parlamentul poate oferi asistență SAI-ului prin a se asigura că recomandările și constatările lor sunt consemnate și fac obiectul unei monitorizări. Împreună, parlamentul și instituția supremă de audit poate reprezenta o alianță specială și puternică în ceea ce privește tragerea la răspundere a guvernului pentru întrebuințarea fondurilor publice.

14 Transparency International (2011), *Buidling Integrity and Countering Corruption in Defence and Security (Consolidarea Integrității și Combaterea Corupției în Apărare și Securitate)*, Transparency International UK.

4. Considerente speciale legate de bugetele secrete

În toate țările democratice – atât în cele care se află în tranziție cât și în cele cu democrații mai mature – realizarea unui echilibru între principiul transparenței bugetare și natura specifică a securității naționale este, în mod frecvent, un domeniu problematic. Majoritatea autorităților de stat din lumea întreagă au tendința de a încadra drept secret o cantitate considerabilă de informații care se referă la securitatea națională, inclusiv informații referitoare la cheltuielile pentru apărare. Mai ales în situațiile caracterizate de incertitudine și provocări în privința securității, riscuri și amenințări, noi, sau care acum ies la iveală, există tendința de a ține astfel de informații departe de ochiul public. Cu siguranță că motivele pot fi justificate dar, dacă sunt folosite in mod automat sau prea frecvent, o atare lipsă de transparență poate submina funcționarea democratică a unei societăți.

Când ne ocupăm de bugete secrete, provocarea cheie este aceea de a ne asigura că secretul este folosit doar unde și când este esențial. Cerința cheie pentru păstrarea confidențialității cheltuielilor pentru apărare este aceea ca acestea să poată fi justificate în mod convingător – de exemplu, că transparența ar putea amenința un obiectiv strategic important, de exemplu protecția integrității teritoriale a statului, în raport cu o amenințare externă; înființarea unui sistem de apărare adecvat, etc. Trebuie să fie în vigoare o procedură internă care să stipuleze mecanismele exacte prin care cheltuielile pot fi ținute în regim de confidențialitate.[15]

În ciuda caracterului lor confidențial, bugetele secrete nu trebuie să fie excluse în totalitate de a fi monitorizate și, sub nicio formă, de a fi supravegheate de către parlament. Când propunerea de buget a guvernului a fost înaintată parlamentului, o modalitate de abordare ar fi aceea de a face diferența între categoriile obișnuite de propuneri bugetare și acele propuneri bugetare care, datorită caracterului lor special, sunt secrete. De exemplu, elementele secrete pot fi prezentate sub formă de cifre cumulate, pe când cele care nu sunt secrete pot fi prezentate în detaliu. Un exemplu citat frecvent și care se referă la modalitatea de a ne ocupa de aprobarea bugetelor secrete este cazul Coreei de Sud, după cum se prezintă în căsuța de mai jos:

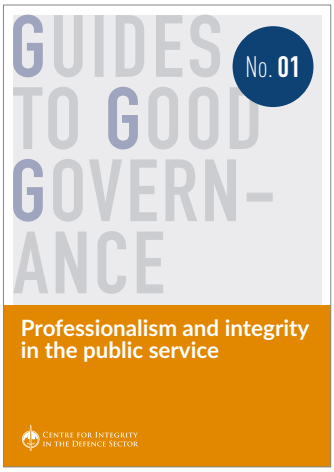
15 Transparency International UK (2011), "The Transparency of National Defence Budgets- an initial review", (Transparența Bugetelor Naționale de Apărare – o revizuire inițială) Transparency International UK, Defence and Security Programme.

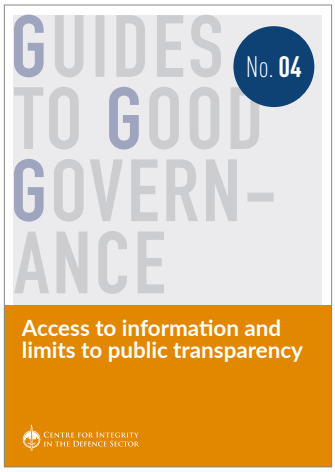
Guvernul Coreei de Sud separă bugetul său de apărare în trei categorii, cu caracter secret diferit. Articolele de buget din categoria A sunt prezentate la dezbaterile din Adunarea Națională, sub formă cumulată; articolele din categoria B sunt prezentate membrilor Comitetului Apărării Naționale din Adunarea Națională, defalcat și detaliat; Articolele din categoria C sunt apoi defalcate în continuare și prezentate Comitetului Apărării Naționale. Înainte, membrii legislaturii nu primeau decât o sumă globală pentru dezbateri.

Source: Chul Choi, Jong (1998), 'Chapter Six: South Korea' in Pal Singh, Ravinder, ed. Arms Procurement Decision Making Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand, http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=156#contents TI UK (2011), "The Transparency of National Defence Budgets- an initial review", (Transparența Bugetelor Naționale de Apărare - o revizuire inițială) Transparency International UK, Defence and Security Programme (Transparency International UK, Programul de Apărare și Securitate)

Elementele secrete care apar în rapoartele financiare ale Ministerului Apărării trebuie să fie audituri întocmite de către instituția supremă de audit, care poate emite un raport secret de audit. Un astfel de raport trebuie să fie depus la parlament, cu scopul de a menține mecanismul cheie de responsabilitate democratică, care trage la răspundere executivul pentru întrebuințarea fondurilor publice.

Seria Ghiduri pentru Buna Guvernanță




GUIDES TO GOOD GOVERN-ANCE
No. 04
Access to information and limits to public transparency
Centre for Integrity in the Defence Sector

GUIDES TO GOOD GOVERN-ANCE
No. 05
Managing real estate corruption and fraud risks in the defence sector
Centre for Integrity in the Defence Sector

GUIDES TO GOOD GOVERN-ANCE
No. 06
Balancing Openness and Confidentiality in The Defence Sector: Lessons from International Good Practice
Centre for Integrity in the Defence Sector
Norwegian Ministry of Defence

Ghiduri pentru Buna Guvernanță însumează o serie de broșuri de mici dimensiuni, fiecare dedicată în mod special unei teme importante pentru buna guvernanță în domeniul apărării. Acestea pot fi citite de persoane interesate să descopere mai multe despre una sau mai multe tematici ce prezintă un interes direct pentru buna guvernanță în domeniul apărării – sau într-un sector public în general – iar ele pot fi utilizate și în scopuri educaționale.

Este permisă reproducerea integrală sau parțială, cu condiția să se menționeze pe deplin Centrul pentru Integritate în Domeniul Apărării din Oslo, Norvegia în orice reproducere și cu condiția ca orice astfel de reproducere, integrală sau parțială, să nu fie vândută sau încorporată în lucrări care sunt vândute.

Published by: Centre for Integrity in the Defence Sector
Design: www.melkeveien.no
Print: Norwegian Government Security and Service Organisation
May/2018. Impressions: 100

Centre for Integrity in the Defence Sector

www.cids.no

NATO OTAN

Traducerea versiunii originale din limba engleză în limba română a fost efectuată prin amabilitatea Organizației Tratatului Atlanticului de Nord.