

# Consolidarea integrității și reducerea corupției în forțele armate

Culegere de practici exemplare



# CUPRINS

<b>Partea I</b>	<b>Introducere .....</b>	<b>1</b>
Capitolul 1	Blestemul corupției .....	3
Capitolul 2	O abordare strategică a procesului de consolidare a integrității și reducerii corupției în domeniul apărării naționale .....	14
Capitolul 3	NATO și evoluția inițiativei de consolidare a integrității .....	24
Capitolul 4	Abordările specifice ale statelor în ceea ce privește consolidarea integrității și reducerea corupției în sectorul apărării .....	36
<b>Partea II</b>	<b>Riscurile corupției și punctele vulnerabile în sectorul apărării .....</b>	<b>47</b>
Capitolul 5	Politica de cadre .....	49
<b>Capitolul 6</b>	<b>Bugetarea și managementul financiar al sectorului apărării .....</b>	<b>67</b>
Capitolul 7	Achiziții publice în sectorul apărării .....	85
Capitolul 8	Aranjamentele compensatorii .....	102
Capitolul 9	Oportunități și riscuri legate de externalizare, privatizare și parteneriate public-private în domeniul apărării .....	118
Capitolul 10	Utilizarea surplusurilor de echipamente și infrastructură .....	134
Capitolul 11	Implicarea personalului și cadrelor militare în activități economice .....	148
Capitolul 12	Problema integrității în contextul operațiunilor militare .....	161
Capitolul 13	Combaterea corupției din sectorul apărării în țările cu dispute teritoriale nerezolvate sau conflicte înghețate .....	176
<b>Partea III</b>	<b>Consolidarea integrității și reducerea potențialului de corupție în instituția de apărare .....</b>	<b>191</b>
Capitolul 14	Importanța procesului de consolidare a integrității .....	193
Capitolul 15	Cadrele normative .....	200
Capitolul 16	Factorul uman .....	224
Capitolul 17	Rolul guvernului .....	239
Capitolul 18	Rolul parlamentelor și al oficiilor de audit .....	259

Capitolul 19	Rolul instituțiilor de ombudsman .....	273
Capitolul 20	Industria militară ca aliat în lupta împotriva corupției .....	290
Capitolul 21	Rolul societății civile și al mass-mediei .....	303
Capitolul 22	Rolul organizațiilor internaționale.....	327
<b>Partea IV</b>	<b>Implementarea programelor de consolidare a integrității.....</b>	<b>345</b>
Capitolul 23	Realizarea practică a reformei.....	347
Capitolul 24	Conștientizarea factorului cultural în implementarea programelor de consolidare a integrității .....	362
Anexa 1:	Bibliografie selectivă .....	375
Anexa 2:	Programul de apărare și securitate al TI .....	380
Anexa 3:	Abrevieri.....	382

## Capitolul 6

# Bugetarea și managementul financiar al sectorului apărării

Elaborarea bugetului apărării naționale este un proces de alocare a mijloacelor financiare pentru activități de apărare. Este un proces amplu care cuprinde planificarea, executarea, raportarea și auditul bugetului. Un proces transparent de elaborare a bugetului militar și un management financiar responsabil sînt cheia asigurării integrității tuturor activităților de apărare și reducerii potențialului de corupție în sectorul apărării. Managementul financiar netransparent în domeniul apărării, laolaltă cu o responsabilitate insuficientă, creează circumstanțe propice apariției unor practici corupte. Chiar dacă nu există cazuri evidente de corupție, planificarea defectuoasă, disparitățile dintre procesul de elaborare a politicilor, de planificare și de elaborare a bugetului, precum și controlul slab asupra cheltuielilor subminează serios atingerea performanțelor în sectorul apărării și contribuie la demotivarea atît a militarilor, cît și a personalului civil.

În acest capitol ne vom focaliza atenția asupra principiilor de elaborare a bugetului și problemelor care însoțesc acest proces. Un interes deosebit prezintă modul de promovare a principiului integrității în procesele bugetare. În compartimentele respective din Partea a III-a a acestei *Culegeri* este examinat, de asemenea, rolul Parlamentului, al Curții de Conturi, al societății și a altor actori în procesul dat.

## Principii și cerințe

Procesul bugetar și managementul financiar în domeniul apărării reflectă procedurile și practicile bugetare aplicate în sectorul public. Prin urmare, analiza formelor corupției în apărare, referitor la managementul financiar, ar trebui să înceapă cu analiza implementării principiilor de bază ale unui proces de bugetare veritabil în sectorul public, prezentat în Caseta 6.1. Chiar dacă cerințele Băncii Mondiale nu se referă nemijlocit la domeniul securității și apărării naționale, aceste principii se aplică, în egală măsură, procesului bugetar și managementului financiar din sectorul defensiv.

În concepția modernă a procesului de bugetare a apărării, alocarea de bani și, respectiv, de oameni, echipamente și infrastructură pentru activitatea de apărare contribuie, în mod clar, la realizarea obiectivelor de securitate și apărare națională și la implementarea strategiei militare. După cum s-a exprimat fostul Președinte al SUA, Harry S. Truman, „strategia, programele și bugetul – toate împreună sînt aspecte ale aceluiași decizii de bază”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Public Papers of presidents of the USA, Harry Truman, 1945* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1961), p. 551.

### Caseta 6.1. Principiile de bază ale unui proces bugetar eficient în sectorul public

Banca Mondială definește următoarele principii de bază ale unui proces bugetar și ale unui management financiar eficient care sînt în întregime aplicabile și la bugetarea sectorului apărării:

- *Comprehensivitate*: Bugetul trebuie să cuprindă toate operațiunile fiscale;
- *Disciplină*: Deciziile trebuie luate doar decurgînd din posibilitățile financiare reale pe termen mediu; bugetul trebuie să absoarbă doar resursele necesare pentru implementarea politicilor guvernamentale, iar alocările bugetare trebuie ajustate la aceasta;
- *Legitimitate*: Politicile pot fi modificate în procesul de implementare doar de acei politicieni care au participat la elaborarea lor și au aprobat varianta inițială;
- *Flexibilitate*: Deciziile trebuie luate ținîndu-se cont de toate informațiile relevante disponibile;
- *Predictibilitate*: Trebuie să existe stabilitate în politicile strategice și macroeconomice, dar și în finanțarea politicilor curente;
- *Contestabilitate*: Toate sectoarele trebuie să concureze în mod egal pentru finanțare în timpul planificării bugetare;
- *Obiectivitate*: Bugetul trebuie să derive dintr-o proiectare nepărtinitoare a veniturilor și cheltuielilor;
- *Informare*: Determinarea unui quantum al cheltuielilor generale pe termen mediu, pe fundalul căruia poate fi efectuată evaluarea modificărilor bugetare în urma schimbării de politici strategice, și prezentarea unor informații corecte privind cheltuielile, eficiența și eficacitatea acestora;
- *Transparență*: Politicienii trebuie să țină cont, în deciziile pe care le iau, de toate informațiile și problemele relevante și apoi să le comunice și să le explice opiniei publice;
- *Responsabilitatea*: Politicienii trebuie să poarte responsabilitate pentru exercițiul autorității cu care au fost împuterniciți.

Sursă: World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, DC: The World Bank, 1998), p. 1-2.

Lucrurile nu au stat însă întotdeauna așa. În sistemele *cameralistice* de bugetare și contabilitate, introduse în Europa în Evul Mediu, un suzeran cheltuie o sumă oarecare de bani pe parcursul unui an fiscal, dar chiar și în cazul în care procesul se află sub control, nu există o estimare riguroasă a rezultatelor. Astfel de sisteme mai sînt cunoscute și ca sisteme bugetare și de management financiar „orientate spre cheltuieli”. Acestea continuă să funcționeze în mai multe țări, deservind sectorului apărării. În

aceste țări, parlamentul votează pur și simplu propunerea bugetară a guvernului de a cheltui o anumită sumă pentru, de exemplu, salariile personalului civil și militar, pentru operații și mentenanță, pentru investiții capitale, cercetări științifice și dezvoltare. În realitate însă, chiar și la un grad mult mai mare de detalieri, o asemenea prezentare a bugetului militar propus nu permite înțelegerea legăturii dintre obiectivele politice strategice și cerințele bugetare.

În schimb, prezentarea unei conexiuni clare și verificabile dintre obiective, strategie și implementare este indispensabilă atât pentru evaluarea rezultatelor, cât și a performanțelor. În Caseta 6.2 sînt prezentate dimensiunile critice ale performanței în evaluarea sistemelor și practicilor de management financiar public.

## Integritatea proceselor

Spre deosebire de sistemele bugetare „orientate spre cheltuieli”, sistemele „orientate spre eficiență și rezultate” sînt menite să traducă obiectivele de securitate și apărare în cerere de capabilități și în programele respective, iar mai apoi, în cereri de buget. Cel mai bun sistem cunoscut de acest fel este Sistemul de Planificare, Programare și Bugetare al Ministerului Apărării al Statelor Unite ale Americii (SPPB), instituit la începutul anilor 1960 de către inspectorul financiar superior al ministerului de resort, Charles J. Hitch, sub patronajul nemijlocit al ministrului Apărării de atunci Robert S. McNamara. Mai multe state, în particular țările din Europa Centrală și de Est și fostele republici sovietice, aflate în perioada de tranziție postcomunistă, încearcă să reproducă sau să adapteze SPPB-ul american ca instrument principal în cadrul unui management eficient și rezultativ al instituțiilor de apărare și ca bază pentru un control democratic al domeniului apărării naționale.

### Caseta 6.2. Parametrii principali în măsurarea performanțelor managementului financiar public

Programul Cheltuieli Publice și Responsabilitate Financiară (Public Expenditure and Financial Accountability–PEFA) al Băncii Mondiale a identificat șase parametri de performanță fundamentali pentru un Sistem de Măsurare a Performanței echilibrat și deschis:

1. *Credibilitatea bugetului*: bugetul trebuie să fie unul realist și implementat potrivit destinației;
2. *Comprehensivitate și transparență*: bugetul și controlul asupra riscului fiscal sînt comprehensive, iar informația bugetară și fiscală – accesibilă publicului;
3. *Elaborarea bugetului în baza politicilor guvernamentale*: bugetul este elaborat în strictă conformitate cu politicile guvernului;

4. *Previzibilitate și control asupra executării bugetului:* bugetul este implementat într-o manieră ordonată și previzibilă, cu mecanisme și posibilități de control și de gestionare a fondurilor publice;
5. *Calcul, evidență și înregistrare contabilă:* se produc, se mențin și se diseminează registre și informații contabile adecvate, satisfăcând exigențele de control, management și dare de seamă;
6. *Control extern și audit:* sînt create toate condițiile necesare pentru controlul asupra finanțelor publice și mecanismele de intervenții guvernamentale.

Sursă: World Bank, *Public Financial Management: Performance Measurement Framework* (Washington, DC: PEFA Secretariat, iunie 2005), p. 2.

Astfel de sisteme precum SPPB stipulează o legătură transparentă dintre obiectivele apărării și bugete, precum și dintre planurile și programele de lungă și medie durată și activitățile curente. În astfel de condiții, atît politicienii din guvern, cît și deputații din parlament vor fi capabili să înțeleagă care va fi impactul unor decizii concrete asupra alocărilor pentru apărare și distribuirii acestora pentru programe și activități militare, asupra posibilității de atingere a obiectivelor apărării naționale și, respectiv, asupra riscurilor pentru securitatea statului. Asemenea sisteme servesc și la asigurarea unei flexibilități bugetare în condiții schimbătoare, păstrîndu-se, totodată, nivelul necesar de transparență și de responsabilitate.

Trebuie, în același timp, să se țină cont că SPPB în sine, deși reprezintă un mecanism puternic de asistență, nu poate garanta integritatea întregului ciclu de management al domeniului apărării. Această sarcină poate fi atinsă prin complementarea SPPB cu modalități eficiente de supraveghere a executării bugetului, de sporire a responsabilității, de funcționare a mecanismelor de evaluare și audit. Tocmai de aceea, recent, Ministerul Apărării al SUA a adăugat, în mod explicit, fazele de Executare și Evaluare la „PPB“, iar acum folosește termenul de *sistem PPBEE*. Sistemul PPBEE asigură, astfel, un control atotcuprinzător asupra cadrului de cheltuieli și a legalității acestuia, a eficienței și efectivității managementului.<sup>2</sup>

Pornind de la necesitatea de a corobora obiectivele de apărare, strategia, planurile și rezultatele implementării lor, unele state le integrează în *managementul strategic al apărării*. În Caseta 6.3 este prezentat un exemplu de stat, al cărui buget și management financiar al apărării sînt expuse într-un document-cadru de management strategic, care

<sup>2</sup> François Melese, „Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector“, prezentare făcută la Conferința organizată de NATO și RACVIAC „Pentru un management mai bun al resurselor apărării, inclusiv consolidarea integrității în forțele armate“, Zagreb, Croația (14-16 septembrie 2009).

garantează constanța orientării politice, transparența, credibilitatea, controlul intern și extern într-un mediu dinamic de planificare și executare.<sup>3</sup>

Nu mai puțin importantă este și păstrarea integrității procesului bugetar în circumstanțe schimbătoare, în special în acele țări unde bugetul are o perspectivă mai îndelungată, ca în cazul Regatului Unit, care elaborează bugetul pentru o perioadă de patru ani, exemplu prezentat în Caseta 6.4, laolaltă cu delegarea de autoritate pentru executarea bugetului.

Ministerul Apărării al Olandei, de exemplu, aplică un mecanism de ajustare a unor capacități urgente la procesul operațional curent, drept exemplu, în acest sens, putînd servi așa-numitele achiziții „din mers”. De obicei, e vorba de programe relativ mici care intră sub incidența autorității deținătorului de buget. Acest lucru se întîmplă în sistemele de planificare suficient de robuste pentru a produce planuri realiste și suficient de flexibile, deci apte să se acomodeze unor circumstanțe neașteptate. În orice caz, astfel de cheltuieli bugetare trebuie să rămîna obiectul unui control permanent extern și intern și al auditului, indiferent de gradul de urgență și/sau de confidențialitate a cererii.

### **Caseta 6.3. Managementul financiar în cadrul managementului strategic al apărării**

Pentru a imprima planurilor, bugetelor și activităților de audit credibilitate, transparență și orientare politică, Ministerul Apărării al Bulgariei este pe cale să implementeze o nouă și cuprinzătoare schemă a managementului strategic de apărare. Aceasta se focalizează pe cinci procese de bază:

1. Analiză și reevaluare a politicii de apărare;
2. Orientare politică;
3. Trecere în revistă a necesităților sectorului apărării;
4. Asigurare a capacităților de apărare;
5. Evaluare a performanței și a rezultatelor.

O analiză și evaluare a politicii de apărare se desfășoară la începutul activității fiecărui cabinet de miniștri nou și se încheie prin publicarea Cărții Albe a Apărării, toate fiind prezentate apoi pentru aprobare Parlamentului Bulgariei. O nouă reevaluare poate fi desfășurată în timpul acestui ciclu politic regulat în urma unor schimbări esențiale în mediul de securitate, de exemplu, odată cu declanșarea unei crize economice ori financiare (sau, în cazul unei țări partenere care dorește să adere la NATO, după primirea invitației de aderare la alianță).

Ministerul Apărării elaborează, la rîndul său, linii politice directe și de planificare la începutul fiecărui ciclu anual de planificare, dar și atunci cînd estimările în cadrul unui an fiscal indică asupra necesității ajustării obiectivelor și planurilor de activitate la constrîngerile financiare.

<sup>3</sup> Acesta este un model de abordare procesuală a consolidării managementului bugetar și financiar al apărării. Pentru a vedea un exemplu de schimbări organizaționale, vezi Caseta 17.1.



Analiza și evaluarea cererilor de capabilități defensive se efectuează bianual, ambele fiind coordonate cu procesele de planificare din NATO și UE. Acest exercițiu se încheie prin luarea unei decizii privind portofoliul viitoarelor capabilități de apărare, unul cuprinzător și realist. O parte din subcomponente reprezintă capabilități-țintă pentru managerii de programe și urmează să fie atinse prin câteva procese de bază, descrise mai jos.

Procesul de constituire a capabilităților de apărare constă din programare, planificare pe termen scurt și implementare. Programele de apărare specifică modul în care vor fi atinse în anii următori scopurile de creare a capabilităților de apărare. Odată ce sînt luate deciziile privind programele, în primul sau în al doilea an managerii programelor apărării detaliază în continuare componentele capabilităților (sau tipurile de resurse) din, de exemplu, bugetul de apărare, planul de achiziții, planurile de recrutare și de instruire, planurile de dezvoltare a infrastructurii etc. Toate aceste planuri sînt implementate apoi pe parcursul anului fiscal.

Procesul de evaluare servește la verificarea legalității cheltuielilor efectuate, la măsurarea performanței și a rezultatelor obținute, precum și a eficienței tuturor activităților de apărare. Procesul dat se desfășoară o dată la fiecare patru luni și cuprinde o reevaluare a prognozelor emise la etapa de planificare. Acest exercițiu oferă liderilor politici un feedback și poate conduce, de asemenea, la recomandarea de a redefini obiectivele, strategiile și constrîngerile printr-o trecere în revistă și reevaluare a planurilor sau a programelor, ori, dacă pronosticurile făcute la etapa de planificare s-au schimbat simțitor, la reevaluarea cererilor de capabilități sau chiar a politicii de apărare în sine a țării.

Această abordare s-a dezvoltat în baza experienței acumulate timp de mai mulți ani de Ministerul Apărării și a lecțiilor însușite în urma folosirii sistemului de planificare, programare și bugetare. Abordarea dată continuă să susțină bugete bazate pe politici, dar adaugă câteva elemente esențiale: (1) instituie o nouă înțelegere a noțiunii de capabilitate de apărare, concepută ca debit al tuturor activităților managementului de apărare, inclusiv al managementului financiar, și ca principal indicator al performanței și rezultatelor; (2) adaugă, la controlul financiar, evaluarea regulată a eficienței și eficacității și (3) oferă politicienilor posibilitatea de a echilibra balanța între obiectivele apărării, planuri și resurse financiare și, mult mai important, de a le ajusta la împrejurările în permanentă schimbare.

Introducerea unei astfel de abordări a managementului strategic contribuie la îmbunătățirea calitativă a credibilității bugetului de apărare, consolidează capacitatea de predictibilitate și controlul asupra executării bugetului, adaugă mecanisme de supraveghere externă și audit, precum și facilitează ameliorarea continuă a întregului proces de activitate și metodele de planificare.

*Sursă:* Pentru detalii asupra procesului nr. 4, vezi Todor Tagarev, „Introduction to Program-based Force Development“ în *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), p. 75–92; pentru politici și practici ale altor țări în managementul strategic de apărare, vezi și Stephan De Spiegeleire et al., *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, aprilie 2009).

## Delegarea împuternicirilor și responsabilitatea

Una dintre cauzele ineficienței mai multor sisteme bugetare este centralizarea nu doar a procesului de planificare a bugetului, dar și a fazei de executare. Centralizarea excesivă a procedurilor de luare a deciziilor, atât de caracteristice sistemului sovietic de comandă, continuă și azi să aibă un impact asupra stilurilor de management în spațiul postsovietic. În multe cazuri, anume ministrul Apărării este persoana care trebuie să autorizeze chiar și cele mai mici cheltuieli.

O astfel de centralizare încetinește procesul de luare a deciziilor și lasă foarte puțin timp pentru luarea în considerare a unor soluții alternative. Dar mult mai gravă este pierderea transparenței: atunci când propunerile pentru cheltuieli sînt propulsate pe verticala ierarhică a guvernării, întotdeauna prin semnături ale persoanelor responsabile la fiecare nivel al instituției militare a statului, îți scapă foarte ușor atât persoana care a generat în realitate cererea de resurse, cât și impactul pe care îl va avea această cerere asupra altor activități militare.

Organizațiile care dispun de un management eficient se descurcă în această privință prin delegarea împuternicirilor și a responsabilităților. În Caseta 6.4 se aduc exemple de delegare a împuternicirilor care merg mîna în mîna cu implementarea unor proceduri riguroase de dare de seamă și audit.

## Credibilitate și comprehensivitate

Pentru a fi credibil, bugetul apărării trebuie să fie realist și implementat potrivit destinației sale. Pentru a asigura credibilitatea, atât procesul bugetar, cât și bugetul apărării trebuie să fie cuprinzător și să se întemeieze pe date și informații vrednice de încredere.

Credibilitatea este examinată aici din trei puncte principale de vedere:

1. Costurile preliminare ale programelor și proiectelor apărării se bazează pe informație statistică autentică sau, cînd astfel de date statistice sînt indisponibile, se întemeiază pe studii serioase ale parametrilor de control. Folosirea regulată a evaluărilor independente înainte de luarea de decizii privind alocarea unor resurse semnificative pentru un program anumit poate contribui la sporirea credibilității propunerilor bugetare.

#### **Caseta 6.4. Delegarea împuternicirilor și responsabilitatea beneficiarilor de bugete în Ministerul Apărării al Marii Britanii**

Marea majoritate a activităților în instituția de apărare a Marii Britanii sînt efectuate de către opt beneficiari principali ai bugetului (Top Level Budget–TLB holders). Rezultatele scontate ale activității structurilor TLB, precum și volumul resurselor pe care acestea urmează să le primească pentru activitatea respectivă sînt prevăzute în Planul de Apărare.

Un viceministru permanent al apărării oferă fiecărei structuri TLB puteri delegate extensive asupra cadrelor, infrastructurii, bugetului. Fiecare beneficiar TLB semnează, împreună cu viceministrul permanent al Apărării și cu șeful Marelui Stat-Major, un acord de livrare a serviciilor, în care se specifică:

- rezultatele scontate ale activității beneficiarului TLB;
- resursele alocate pentru obținerea acestor rezultate și
- autoritatea financiară, de personal, comercială și de altă natură, delegată de beneficiarul TLB.

Acordul mai include indicatorii-țintă de performanță ai beneficiarului TLB, care derivă din obiectivele și indicatorii-țintă ai Planului de Apărare.

Beneficiarii TLB sînt responsabili de performanțele organizațiilor lor, inclusiv de performanțele unităților și agențiilor subordonate ierarhic. Conducătorii executivi ai acestor unități și agenții primesc, la rîndul lor, respectivele puteri delegate și își fac darea de seamă beneficiarului TLB pentru modul în care și-au utilizat resursele.

Beneficiarii TLB își fac, la rîndul lor, raportul în cadrul Comisiei de Apărare, în prezența viceministrului permanent al Apărării și a șefului Marelui Stat-Major, pentru rezultatele obținute și modul de folosire a resurselor lor, pe cînd viceministrul permanent al Apărării, în calitate sa de șef al departamentului financiar-economic, își face darea de seamă în fața parlamentului pentru folosirea economă, eficientă și efectivă a resurselor de apărare, pentru administrarea prudentă, regularitatea și corectitudinea achizițiilor de apărare.

Pentru a îmbina delegarea autorității și dările de seamă, Ministerul Apărării al Marii Britanii aplică un mecanism cunoscut drept *Balanced Scorecard*. Acesta este un sistem strategic de planificare și management folosit pentru a racorda activitățile de la toate nivelurile la viziunea și strategia organizației, de a ierarhiza obiectivele și indicatorii, de a îmbunătăți comunicarea internă și externă și de a monitoriza gradul de performanță organizațională în temeiul scopurilor strategice.

Surse: Ministerul Apărării al Regatului Unit, *How Defence Works. Defence Framework* (London: Ministry of Defence, 2009); Ministerul Apărării al Regatului Unit, *Defence Plan 2007* (London: Ministry of Defence, 2007).

2. Funcționarea adecvată a sistemului contabil. Sistemul contabil trebuie să fie, de asemenea, unul comprehensiv, oportun și supus unor audite regulate.
3. Înțelegerea riscurilor asociate implementării tuturor programelor sau proiectelor de bază, cu punerea la punct a procedurilor și instrumentelor adecvate ale managementului de riscuri.

Următoarele trei aspecte ale unei bugetări ample a sectorului militar sînt esențiale pentru asigurarea credibilității:

1. *Procesul de planificare a bugetului trebuie să includă toate operațiunile fiscale și toate activitățile instituției de apărare națională.* Nimic nu se face și nici nu se plătește în afara bugetului apărării. În cazul în care structurile militare sînt implicate în activități economice sau li se permite să perceapă de la clienți plăți pentru anumite servicii, tranzacțiile respective sînt efectuate în cadrul procedurilor bugetare. Acest lucru se referă și la tranzacțiile internaționale și la transferarea unor sume de la un an bugetar la altul, precum și la eventualele rambursări pentru achizițiile de apărare.
2. *Procesul bugetar este examinat într-un mod amplu, ca un proces continuu, începînd de la formularea obiectivelor politicii militare, de la cererile și programele apărării și pînă la executarea bugetului, elaborarea rapoartelor și auditul acestor rapoarte.* Procesul dat se caracterizează mereu prin integritate.
3. *Procesele de planificare, în cele mai diferite faze ale acestora, includ și examinarea alternativelor.* Participanții la procesul de planificare caută tot felul de soluții posibile, dar și în cazul în care nu este posibilă nicio soluție, din cauza capacității analitice limitate, aceștia examinează oricum cel puțin două soluții alternative și diferite din punct de vedere calitativ pentru cererile bugetare studiate.

Verificarea minuțioasă a implementării și a rezultatelor obținute reprezintă o experiență instructivă, contribuind, de asemenea, la consolidarea managementului financiar și bugetar al apărării. Verificările preliminare ale unor aspecte selectate aleatoriu, efectuate de persoane ce nu au fost implicate direct în procesul de planificare înainte de alocarea unor resurse considerabile, sînt primate, la fel, ca un instrument important pentru consolidarea integrității și reducerea potențialului de corupție în sectorul apărării naționale.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Valeri Ratchev, „Effective Defence Police through Integrated Management, Transparency and Accountability”, în *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management* (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), p. 1-94.

## Transparența în cadru multinațional

În ultimele cîteva decenii, transparența procesului bugetar și a bugetelor apărării este considerată drept o măsură importantă de securitate și de consolidare a încrederii. Astfel, nu este deloc surprinzător faptul că una dintre primele inițiative în cadrul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, lansată la sfîrșitul anilor 1990 în fosta Iugoslavie după încheierea războaielor civile de pe teritoriul acesteia, a fost Inițiativa Transparenței Bugetare ITB (Budget Transparency Initiative–BTI). Proiectul este prezentat pe scurt în Caseta 6.5.

Unul dintre scopurile acestei Inițiative a fost schimbul de informații privind procesele de elaborare și de argumentare a bugetelor, precum și bugetele militare ca atare. Pentru mai mulți ani înainte, cele două anuare publicate de secretariatul Inițiativei au servit drept cea mai cuprinzătoare și autoritară sursă de informații disponibilă publicului larg privind bugetele militare ale statelor din Europa de Sud-Est.<sup>5</sup>

### **Caseta 6.5. Exemplu de abordare regională pentru încurajarea transparenței în cadrul procesului bugetar în sectorul apărării**

Pe parcursul anilor 1990, întreaga regiune sud-est europeană (ESE) s-a aflat într-o adevărată stare de turbulență. Țările ESE sufereau din cauza războaielor și a conflictelor, îndurînd, în același timp, toate greutățile perioadei de tranziție spre economia de piață. Odată ce conflictele armate s-au încheiat, transformările democratice au condus spre o restructurare fundamentală a forțelor armate, spre schimbarea rolului militarilor în sistemele politice naționale. Toate țările ESE s-au angajat într-un proces de constituire a unui control democratic eficient al forțelor armate și au fost motivate în dorința de a introduce practici transparente și responsabile în activitățile guvernului, inclusiv în domeniul apărării.

Iată de ce una dintre primele inițiative în cadrul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est a avut ca scop promovarea transparenței procesului bugetar, transparența fiind concepută atît în termeni de accesibilitate a informației despre bugete și executarea acestora, cît și în termenii unui proces deschis de luare a deciziilor, orientat pe politici și accesibil societății civile. Avînd în vedere faptul că procesul bugetar militar reprezintă nucleul controlului democratic asupra forțelor armate și al stabilității regionale, Inițiativa Transparenței Bugetare (ITB) a Pactului de Stabilitate urmărește promovarea transparenței locale și internaționale a bugetelor militare și a proceselor bugetare din domeniul apărării din toate țările Europei de Sud-Est și, totodată, încurajează practicile exemplare în procesul de luare a deciziilor în sectorul apărării (elaborarea politicilor, a planificării, a programelor și a bugetului), cu un accent deosebit asupra responsabilității.

<sup>5</sup> Secretariatul Inițiativei Transparenței Bugetare, *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001* (Sofia: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002).

Un al scop a fost acela de a identifica practicile exemplare în interiorul țărilor care se confruntau cu provocări similare și de a promova principiile bunei guvernări în sectorul apărării naționale. Unul dintre instrumentele de identificare și diseminare a practicilor exemplare în procesul bugetar al apărării a fost adoptarea unei metodologii comune. Această metodologie, intrată în mod oficial în vigoare în anul 2003, constă din obiective de referință, dintr-un chestionar și un proces de identificare a domeniilor unde se atestă cea mai mare nevoie de ameliorare a situației și unde asistența este stringentă. Obiectivul de referință este prezentat în următoarea secțiune.

Implementarea acestui mod de abordare a problemei în cadrul unei structuri regionale sau multinaționale presupune efectuarea unor evaluări și verificări reciproce, precum și exercitarea de presiuni pentru diseminarea informației despre buget, pentru schimbul de experiență bugetară și pentru îmbunătățirea acestei experiențe. S-a dovedit că o astfel de abordare multinațională a problemelor facilitează, în mod eficient, introducerea de practici exemplare în procesul bugetar și în managementul financiar al apărării. Ea poate fi privită, totodată, și ca o finalitate a procesului de consolidare a integrității și de reducere a potențialului de corupție în sectorul apărării.

## Obiectivul de referință al procesului de bugetare în Sud-Estul european

Metodologia de evaluare a transparenței procesului bugetar în statele din Europa de Sud-Est recurge, deseori, la compararea unor prevederi și practici specifice cu un sistem ideal care servește drept reper.<sup>6</sup> Nu este însă absolut necesar ca un astfel de sistem să existe. Sistemul bugetar descris în continuare poate fi considerat drept „exemplar” în termeni de eficacitate, transparență și responsabilitate, caracteristice „bunei guvernări”, și nu ia în calcul preocupările, uneori îndreptățite, privind sensibilitatea informației și prevederile legale privind secretul de stat și limitările accesului la informație.

Obiectivul de referință este descris prin intermediul a cinci criterii categoriale majore de evaluare: (1) finalitatea procesului bugetar; (2) scopul și eficacitatea procesului de planificare bugetară; (3) executarea bugetului și controlul efectiv; (4) transparența procesului bugetar și a bugetelor și (5) asigurarea integrității procesului bugetar de apărare.

---

<sup>6</sup> Metodologia, inclusiv obiectivul de referință și chestionarul sînt prezentate în detalii de Todor Tagarev în „A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South east Europe”, în *Information & Security: An International Journal* 11 (2003), p. 95-135.

## 1. Procesul bugetar militar ca o componentă integrală a politicii de securitate și apărare națională

### a. Obiective, viziuni, strategii

Procesul bugetar militar este un proces perfect încorporat în procesul de planificare a apărării, care garantează implementarea unei politici militare bine definite pe termen mediu și lung. Statul își definește cu claritate obiectivele politicii de securitate și apărare națională într-un număr mic de acte legislative, strâns legate între ele. Există și o strategie cuprinzătoare de atingere a obiectivelor politicii de securitate și apărare națională, de exemplu, aderarea la o alianță militară. Această strategie, formulată într-un act legislativ, este pe larg evaluată ca fiind una realistă. Statul are o viziune asupra structurii forțelor sale armate pentru zece sau mai mulți ani înainte. Această viziune este fezabilă și suficient de elaborată pentru a înfăptui politicile de cercetare și de producere a tehnicii militare și a armamentelor noi, de dezvoltare a tehnologiilor și de achiziții. Implementarea este asigurată de un plan de lungă durată de evoluție a forțelor armate, care nu este extrem de costisitor. Viziunea și planul de lungă durată sînt aprobate de guvern sau de parlament.

### b. Abordarea bazată pe programe

Statul dispune de un proces bine stabilit de elaborare a unui plan pe termen mediu sau a unui program al apărării,<sup>7</sup> concepute întru realizarea cu succes a obiectivelor declarate ale politicii militare. Programul de apărare și componentele sale sînt suficient de clar elaborate pentru a atinge obiectivele politicii de apărare. Acesta conține diferite cerințe, de exemplu, referitoare la apărarea națională sau la procesul de planificare la nivelul alianței. Programul de apărare conține, de asemenea, programe și proiecte considerate drept priorități majore în termeni de obiective militare. Acesta cuprinde, într-o manieră exhaustivă, toate activitățile și costurile de apărare, inclusiv cadrele, operațiile și mentenanța, achiziția și utilizarea echipamentelor, educarea și instruirea personalului, cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică ș.a.m.d. Programul apărării este constrîns de resursele anticipate. În viitor, acesta va restrînge, la fel, orice cerere nouă de resurse ce poate apărea, de exemplu, pe parcursul executării programelor de achiziții sau a planurilor operaționale. Programul conține opțiuni alternative pentru a face față unor situații excepționale, pe care le prevede din timp și le descrie amănunțit. Programul de

<sup>7</sup> De exemplu, SUA folosește termenul de *Program militar pentru anii viitori (Future Years Defense Program (FYDP))*. Mai multe state din Europa de Sud-Est, la fel, au ales termenul de *program* pentru a exprima noțiunea de *plan pe termen mediu de dezvoltare a domeniului apărării și a forțelor armate cu resurse limitate*.

apărare încorporează eficient și indicatorii de performanță. Gradul de detaliere pentru primul an de planificare<sup>8</sup> al programului de apărare este suficient pentru a permite transformarea sa într-un plan bugetar.

### *c. Riscurile procesului de planificare a apărării și a dezvoltării forțelor armate*

Există o înțelegere clară a nivelului de riscuri asociate finanțării bugetare a structurii forțelor armate și necesităților de apărare națională pe termen scurt și mediu.<sup>9</sup> Țara dispune de metodologia de evaluare a riscurilor în cazul elaborării unor planuri de utilizare a forței și a mijloacelor materiale în anumite împrejurări. Statul pune în funcțiune procedurile de elaborare a scenariilor de utilizare a forțelor armate, pentru evaluarea posibilităților de realizare a fiecărui scenariu probabil în baza unor criterii bine stabilite, pentru simularea modurilor de acțiune a forțelor armate, pentru analiza rezultatelor simulării și deducerea riscurilor. Mai mult, evaluarea riscului se efectuează în temeiul unor instrumente relevante, iar experții implicați în această activitate au pregătirea și experiența necesare. În sfârșit, procesul de evaluare a riscurilor este complet și efectiv încorporat în ciclul de procese de planificare a apărării și a dezvoltării forțelor armate.

### *d. Orientarea bugetării militare spre atingerea obiectivelor*

Procedurile bugetare sînt clar orientate spre reflectarea exactă a obiectivelor politicii militare și a deciziilor luate în cadrul implementării programelor de apărare. Ele permit o traducere eficientă și efectivă a deciziilor politice și a programelor în bugete concrete.

## **2. Planificarea bugetului**

### *a. Planificarea bugetului militar*

Rolurile și responsabilitățile din interiorul ramurii executive a puterii și între diferite ramuri ale puterii în privința procesului bugetar militar sînt foarte clare. Este vorba despre distribuirea rolurilor și a responsabilităților între executiv, legislativ și șeful Statului (comandantul suprem), între conducerea militară supremă, conducerea civilă a Ministerului Apărării și Ministerului de Finanțe, precum și a rolurilor și responsabilităților care revin sectorului public, mediului de afaceri și grupurilor lobbistice. În mod particular, plani-

<sup>8</sup> Sau în primii doi ani de planificare, în cazul în care respectiva țară are un buget bienal.

<sup>9</sup> Pentru mai multe detalii privind riscurile procesului de planificare vezi Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), p. 67-71, [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5).



ficarea se referă și la relațiile dintre executiv și organizațiile comerciale care aparțin Ministerului Apărării sau altor agenții guvernamentale.

### *b. Flexibilitatea*

Rolurile și responsabilitățile pentru aspectele-cheie ale procesului bugetar militar sînt stabilite prin adoptarea unor acte legislative, acte normative și instrucțiuni cuprinzătoare, acoperite de o lege bugetară sistemică. Executivul își poate permite o oarecare flexibilitate în cheltuirea banilor publici. Programele și bugetul ca atare pot fi modificate și în afara ciclului regulat de planificare. Cu toate acestea, împuternicirile exclusive ale executivului sînt descrise clar în actele legislative. Condițiile pentru utilizarea fondurilor prevăzute de legea bugetului pentru situații stringente sînt specificate foarte exact. Rapoartele guvernamentale privind utilizarea fondurilor în situații excepționale sînt supuse auditului în mod separat.

### *c. Bugetele militare*

Bugetul militar cuprinde toate finanțările (subsidiile și „cîștigurile”/„beneficiile”) și toate cheltuielile sectorului apărării. Este evident faptul că bugetul militar dispune de surse clar definite și scopuri bine determinate, încasînd, pe conturile Ministerului Apărării, subsidii de la bugetul de stat, subsidii orientate spre alte organizații ce practică activități militare sau activități legate de sectorul apărării, de exemplu, stocarea și întreținerea rezervelor de război; finanțări din alte programe naționale, cum ar fi, de exemplu, pregătirea pentru aderarea la NATO; finanțări prin intermediul unor programe internaționale sau bilaterale (dispunînd de reglementări stricte privind folosirea fondurilor rambursabile); venituri provenind din vînzarea surplusului de echipamente și tehnică militară, a obiectelor de infrastructură etc., precum și venituri provenite din profitul organizațiilor comerciale și al organizațiilor ce oferă servicii și bunuri unor organizații din afara sistemului, atunci cînd Ministerul Apărării este proprietarul acestor organizații sau deține pachete de acțiuni ale acestora.

Statul are capacitatea – metodologie, competențe adecvate și oameni instruiți – de a estima cu acuratețe toate cheltuielile viitoare ale apărării, inclusiv cheltuielile care se fac în conformitate cu *Instrumentul ONU de Raportare Standardizată a Cheltuielilor Militare*, dar și taxele, costurile asigurărilor sociale și medicale, indemnizațiile de retragere și de pensionare și indemnizațiile pentru adaptarea socială a personalului militar disponibilizat înainte de termen, cheltuielile pentru utilizarea munițiilor, folosirea echipamentelor și a infrastructurii, alocațiile pentru acoperirea costurilor unor contracte anterioare și plata dobînzilor din credite și împrumuturi, precum și cheltuielile neprevăzute în caz de situații excepționale.

Toate veniturile și cheltuielile sînt clasificate într-un mod compatibil cu standardele internaționale, de exemplu, GFS și Instrumentul ONU. Informația bugetară este prezentată în așa mod, încît să faciliteze analiza politicilor și să promoveze responsabilitatea. Bugetul militar este reprezentat în forma foarte detaliată a alocărilor pentru fiecare articol. Bugetul conține informații amănunțite despre distribuirea alocațiilor respective între structurile de apărare, precum și între diferite programe de apărare. În cazul acestora din urmă, bugetul prezintă clar resursele alocate pentru instruire, întreținere, achiziții, cercetare și dezvoltare etc., pentru fiecare program în parte și pentru părțile lor componente.

### 3. Executarea bugetului și controlul asupra procesului bugetar

#### a. Executarea bugetului

În fiecare țară există un sistem contabil comprehensiv care constituie o bază serioasă pentru evaluarea volumului de plăți restante. Sistemul contabil este capabil să genereze, pentru fiecare etapă, date și informații privind toate „cîștigurile” și plățile efectuate cu bani de la buget, precum și de la alte organizații și programe.

Prevederile regulamentare privind cadrele, operațiile militare și întreținerea tehnicii și a echipamentelor, achizițiile, cercetarea și dezvoltarea sînt standardizate și accesibile tuturor părților interesate. Există criterii clare pentru recrutare și angajare în serviciu, pentru salarizare, ceea ce creează condiții pentru angajare în serviciu în baza principiului de competitivitate. Reglementările pentru organizarea licitațiilor publice de achiziții, pentru cercetare și dezvoltare și pentru alte servicii contractuale sînt clare și cuprinzătoare, iar personalul implicat în implementarea lor este calificat și instruit în mod adecvat. Toate aceste reglementări trebuie aplicate necondiționat în practică.

#### b. Auditul

În cadrul instituției de apărare naționale și/sau în cadrul ramurii executive a puterii există capacități serioase pentru efectuarea auditului intern. Procedurile auditului intern sînt bine cunoscute și respectarea lor se află sub supravegherea efectivă a auditorilor externi. Există capacități serioase atît în termenii verificării eficienței financiare, cît și a eficacității performanțelor (studii de audit de tipul „value-for-money”/„valoare-contra-bani”). Pe lîngă toate acestea, există și o capacitate serioasă pentru auditul independent, de exemplu, prin intermediul unui oficiu național de audit din subordinea ramurii legislative a puterii (în Republica Moldova această instituție se numește Curtea de Conturi – *nota trad.*, V.C.). Procedurile și exigențele față de un studiu independent de audit sînt clar stabilite prin lege. Există capacități independente serioase pentru efectuarea auditului în ceea ce privește respectarea legislației referitoare la

operațiile financiare și la identificarea cazurilor de fraudare sau de management defectuos, precum și a auditului de tip „valoare-contra-bani“. Instituțiile independente de cercetare (universitățile, institutele academice și organizații neguvernamentale) complinesc auditele „valoare-contra-bani“ în domenii de interes special, de exemplu, în implementarea programelor de modernizare a forțelor armate. Organizațiile neguvernamentale au capacități notabile, înregistrând o serie de rapoarte performante de-a lungul istoriei lor. Aceste rapoarte au avut un impact serios și vădit asupra politicienilor și a opiniei publice.

### *c. Dărilor de seamă*

Guvernul prezintă în mod regulat parlamentului și publicului larg rapoarte fiscale. Un raport pentru o jumătate de an privind activitatea bugetară se prezintă în parlament. Se publică, la fel, și rapoarte mult mai frecvente, lunare și trimestriale. Calculele finale sînt prezentate parlamentului timp de șase luni după expirarea anului fiscal. Acestea sînt însoțite de o analiză cuprinzătoare și în profunzime a performanței programelor principale din sectorul apărării.<sup>10</sup>

## **4. Transparența procesului bugetar militar**

### *a. Transparența procesului de luare a deciziilor*

Toate etapele procesului bugetar militar (planificarea, executarea și evaluarea implementării) sînt transparente pentru politicieni și pentru opinia publică. Toți participanții la procesul bugetar – persoane responsabile de planificarea civilă și militară, miniștrii apărării și ai finanțelor, consiliile guvernamentale, parlamentul și comisiile sale permanente, șeful statului, oficiul de audit, grupurile lobbistice, organizațiile neguvernamentale profit și nonprofit, mass-media și întreaga societate – își exercită influența în corespundere cu niște reguli clare și în baza unei înțelegeri depline a tuturor aspectelor procesului bugetar militar, dar și în concordanță cu principiile unei guvernări democratice.

### *b. Valabilitatea informației*

Publicul are acces liber la bugetele militare publicate și la informațiile suplimentare, cum ar fi principalele documente de politică de securitate și apărare națională, programele de apărare, rapoartele privind implementarea bugetelor și verificările acestora prin audit. La fel sînt publice și regulile de desecretizare a bugetelor militare

<sup>10</sup> GFS (Government Finance Statistics) se traduce ca Statisticile Financiare ale Guvernului. Pentru alte detalii despre clasificarea ONU vezi: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?CI=218>.

și a informațiilor suplimentare. Acestea sînt clar definite în legislație și lasă puțin loc pentru interpretări arbitrare din partea agențiilor guvernamentale. Guvernul și agențiile sale sînt obligate prin lege să publice informații amănunțite privind bugetele militare, ceea ce permite, mai apoi, analiza lor riguroasă de către observatori avizați. Informațiile se fac disponibile în versiune tipărită și online, ambele variante fiind prezentate atît în limba de stat, cît și într-o limbă de circulație internațională, de exemplu, în limba engleză. Mai mult, membrii guvernului, de exemplu, ministrul apărării, sînt obligați prin lege să răspundă în scris la orice solicitare de informație. Dacă un fragment oarecare a documentului constituie un secret de stat<sup>11</sup>, atunci această porțiune este extrasă din text, iar restul documentului este prezentat organizației sau persoanei solicitante.

Devine publică și accesibilă inclusiv informația generalizată asupra bugetului și starea actuală sau așteptările privind rezultatele celor doi ani fiscali precedenți. La fel, este valabilă și informația generalizată privind pronosticul asupra dezvoltării bugetului pentru cinci sau mai mulți ani înainte.

Țara acționează în acord deplin cu tratatele și înțelegerile internaționale privind desecretizarea informației legate de procesul bugetar militar – de exemplu, cu convențiile ONU și OSCE, cu proiectele Pactului de Stabilitate – și prezintă în mod regulat și la timp informații corecte.

## 5. Asigurarea integrității

Bugetarea militară se bazează pe pronosticuri riguroase și credibile cu privire la parametrii bugetari/fiscali într-un cadru macroeconomic cantitativ comprehensiv și consistent. Toate supozițiile esențiale în cadrul procesului de planificare bugetară, cum ar fi, de exemplu, riscurile financiare majore, costurile incerte, angajamentele specifice la achiziții etc. sînt clar documentate și se iau în considerare într-un mod adecvat. Mai mult, parametrii principali de referință, cum ar fi pronosticurile macroeconomice sau prognozele fiscale sînt realizate de experți independenți.

Costurile tuturor programelor militare sînt calculate în temeiul unui set cuprinzător și consistent de factori de cost care este elaborat și aplicat de către o agenție națională independentă de statistică. Verificarea gradului de integritate a procesului se efectuează în baza unui sistem informațional. Procesele de elaborare a programelor și de întocmire a bugetelor sînt realizate sistematic cu ajutorul unui sistem informațional înzestrat cu

---

<sup>11</sup> În Bulgaria, de exemplu, prim-ministrul este obligat de lege să prezinte parlamentului „Raportul Anual privind Apărarea și Forțele Armate”. De obicei, se așteaptă ca în acest raport să fie analizate performanțele din domeniu și să fie explicate cheltuielile reale ale apărării, chiar dacă acest lucru nu este menționat direct în legea respectivă.

instrumentar analitic automatizat și cu suportul necesar în procesul de luare a deciziilor, înlesnind colaborarea. Sistemul de contabilitate se bazează pe metodologii clare, ce permit informarea imediată a tuturor participanților la proces în legătură cu orice schimbare dictată de experiența practică sau cu modificarea politicilor de contabilitate.

Programele și bugetele alternative, elaborate în temeiul unor ipoteze și prognoze diferite, sînt formulate cu limpezime și bine documentate. Există o procedură scrisă clară de trecere de la o variantă alternativă la alta, momentele acestei tranziții fiind la fel de bine documentate. Istoricul planurilor, dar și al rezultatelor implementării lor și al evaluării devin îndată disponibile publicului larg.

Conținutul rapoartelor fiscale este consistent și corespunde datelor relevante din alte surse. Rapoartele contabile sînt eficiente și elaborate la timp, corespunzînd alocărilor bugetare preliminare și conturilor bancare. Auditul rapoartelor contabile este, de asemenea, eficient și se face la timp. Datele fiscale sînt coroborate în mod riguros cu datele financiare. O agenție națională de statistică, avînd statutul unei instituții independente, este împuternicită să verifice calitatea datelor bugetare. Statul respectă în întregime toate standardele internaționale privind integritatea și calitatea datelor bugetare.