CZU: 336.142/.143:005.922.1:336 **https://doi.org/10.59295/sum11(4)2024_05**

EVALUAREA EXPERIENȚELOR NAȚIONALE ȘI A MODULUI ÎN CARE SE ELABOREAZĂ DOCUMENTELE STRATEGICE ÎN CONTEXTUL ASIGURĂRII BUNĂSTĂRII ȘI SECURITĂȚII FINANCIARE A CETĂȚENILOR

Andrei MULIC*, *Mariana DOGA-MÎRZAC,
Universitatea de Stat din Moldova

Scopul articolului: rezidă în evaluarea experienţelor naţionale şi a modului în care se elaborează documentele strategice în contextul asigurării bunăstării şi securităţii cetăţenilor prin intermediului analizei experienţei europene la formarea şi aprobarea bugetelor statelor membre în vederea identificării implicaţiilor pentru Republica Moldova.

Preluarea experienţei statelor membre ale Uniunii Europene în formarea BPN este crucială pentru dezvoltarea durabilă a ţării. Acest lucru poate contribui la consolidarea transparenţei, eficienţei şi responsabilităţii în utilizarea resurselor financiare, asigurând bunăstarea şi securitatea financiară a cetăţenilor. Originalitatea cercetării constă în în elucidarea celor mai bune practici aplicate la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene în domeniul bugetar în vederea implementării acestora la nivel naţional.

Cuvinte-cheie: *documentele strategice, asigurării bunăstării, securitatea financiară, Bugetului Public Naţional, bugetare ecologică.*

EVALUATION OF NATIONAL EXPERIENCES AND THE WAY IN WHICH STRATEGIC DOCUMENTS ARE DRAWN UP IN THE CONTEXT OF ENSURING THE WELL-BEING AND FINANCIAL SECURITY OF CITIZENS

Purpose of the article: resides in the evaluation of national experiences and the way in which strategic documents are drawn up in the context of ensuring the well-being and security of citizens through the analysis of the European experience in the formation and approval of the budgets of the member states in order to identify the implications for the Republic of Moldova. Taking over the experience of the member states of the European Union in the formation of the NPB is crucial for the sustainable development of the country. This can contribute to strengthening transparency, efficiency and accountability in the use of financial resources, ensuring the well-being and financial security of citizens. The originality of the research consists in the elucidation of the best practices applied at the level of the member states of the European Union in the budgetary field in order to implement them at the national level.

Keywords: *strategic documents, welfare assurance, financial security, National Public Budget, ecological budgeting.*

Introducere

La momentul actual Republica Moldova se confruntă cu diverse probleme în procesul de formare principalului document strategic: Bugetului Public Naţional, în contextul asigurării bunăstării şi securităţii cetăţenilor, printre care pot fi menţionate:

- Corupţia şi lipsa transparenţei – conduc la decizii neclare sau influenţate de interesele private, care nu corespund nevoilor reale ale populaţiei şi economiei.
- Planificare strategică slabă – conduce la alocarea ineficientă a resurselor şi la subfinanţarea sau suprafinanţarea anumitor sectoare sau programe.
- Capacitatea instituţională limitată – uneori funcţionarii publici nu dispun de expertiza necesară pentru a efectua analize detaliate şi proiecţii precise pentru elaborarea unui buget realist şi echilibrat.
- Dependenţa de ajutorul extern – creează vulnerabilităţi în gestionarea finanţelor publice ş limitează capacitatea statului de a formula şi implementa politici economice şi fiscale independente.

- Fragmentarea instituțională – procesul de formare a bugetului este afectat de fragmentarea instituțională și lipsa coordonării între diferite niveluri ale guvernului și între diversele ministere și instituții implicate în elaborarea bugetului.

Abordarea și soluționarea problemelor respective ar putea contribui la îmbunătățirea procesului de formare a Bugetului Public Național al Republicii Moldova și la promovarea unei guvernări mai eficiente și mai transparente. În acest sens, experiența statelor membre ale Uniunii Europene este extrem de valoroasă pentru Republica Moldova, îndeosebi în contextul integrării europene.

Nivelul cercetării temei în literatura de specialitate

Bugetul Public Național reprezintă un concept complex fiind cercetat vast în literatura de specialitate întrucât este un instrument eficient de gestionare a finanțelor publice în vederea asigurării sustenabilității finanțelor publice.

Cercetarea are la bază studierea aprofundată a lucrărilor științifice a cercetătorilor în domeniu de specialitate, cum ar fi O. A. Davis, M. A. H. Dempster, A. Wildavsky, A. Schick, R. Downes, D. Moretti, S. Nicol, V. T. Batâchko, S. O. Șohin, E. A. Sidorova, A. V. Klimenko, T. I. Manjula, M. P. Afanasiev, A. A. Belenciuk, I.V. Krivogov, O. S. Vezure etc. Cercetătorii analizează rolul planificării eficiente a resurselor financiare, evidențiind importanța elaborării bugetului bazat pe performanță care subliniază interdependența dintre mijloacele alocate și obiectivele urmărite ceea ce contribuie la eficientizarea cheltuielilor publice. Bugetul este un instrument de asigurare a dezvoltării economice a statului fiind utilizat de către autoritățile publice în calitate de regulator al proceselor social-economice, deoarece prin intermediul măsurilor de politică bugetar-fiscală, socială, vamală pot fi stimulate sau din contra restricționate anumite activități (procese).

Important de menționat că o contribuție esențială la studierea problematicii respective și-au adus-o următorii cercetători autohtoni: L. Rotaru (Dragomir), T. Vișanu (Covalschi), M. Ciubotaru, V. Hîncu, D. Criclivaia, I. Brumă, E. Gheorghița, G. Ulian, T. Manole etc. Aceștia și-au adus aportul la conceptualizarea noțiunilor, precum și la implementarea anumitor reforme în domeniul managementului finanțelor publice, inclusiv aplicarea în practica națională a bugetării pe bază de program și performanță. Cu toate că pe parcursul mai multor decenii au fost realizate schimbări importante în domeniul elaborării bugetului public, totuși alinierea la bunele practici europene și internaționale nu este finalizată. În plus, ca bază informațională au constituit datele Comisiei Europene, organizațiilor internaționale și a ministerelor de resort.

Metodologia cercetării

Pentru atingerea obiectivelor stabilite au fost utilizate mai multe metode: metoda generalizării a fost utilizată pentru a întocmi istoriografia și a demonstra că bugetul reprezintă interes pentru diverși cercetători; metoda istorică a oferit o perspectivă asupra modului în care au evoluat practicile bugetare; metoda analizei documentelor a permis interpretarea practicilor de elaborare a bugetului, dar și a indicatorilor analizați; metoda descriptivă a fost utilizată pentru a ilustra cele mai importante practici europene în domeniul bugetar; metoda comparației a oferit o viziune asupra practicilor ce pot fi preluate de Republica Moldova de la statele membre ale Uniunii Europe în vederea îmbunătățirii procesului bugetar.

Rezultatele cercetării

Statele membre ale Uniunii Europene au dezvoltat bune practici și au adoptat standarde internaționale în elaborarea și gestionarea bugetului public. Aceste practici includ transparența, responsabilitatea, planificarea strategică și evaluarea performanței. Multe dintre acestea au fost implementate în Republica Moldova, însă necesită a fi îmbunătățite. Raportul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare 2021 elaborat de echipa Băncii Mondiale a evidențiat punctele slabe și forte ale managementului finanțelor publice, precum și schimbările în performanță comparativ cu evaluarea din 2015. Conform raportului, dintre cei 28 de indicatori evaluați s-a înregistrat o îmbunătățire la 10 indicatori, un declin la 8 indicatori și 10 indicatori au rămas nemodificați [2]. Astfel, datorită controlului

asupra cheltuielilor în timpul execuției bugetare, precum și a previziunilor relativ realiste ale veniturilor se asigură disciplina fiscală agregată a Republicii Moldova. Prognozele macroeconomice și fiscale sunt elaborate corespunzător, iar informațiile cu caracter bugetar și fiscal sunt transparente și cuprinzătoare. De menționat că deși indicatorii de performanță sunt bine specificați, se înregistrează lacune la capitolul evaluării acestora. Mai mult ca atât, raportul a scos în evidență o îmbunătățire la capitolul transparenței bugetare și participării publicului în procesul bugetar.

Experiența statelor membre ale Uniunii Europene poate oferi orientare și asistență în implementarea reformelor necesare pentru alinierea la cerințele și standardele UE în domeniul bugetar. Prin schimbul de bune practici și programe de asistență tehnică, Republica Moldova poate întări capacitățile instituționale și administrative pentru a gestiona eficient procesul bugetar. Astfel, experiența statelor membre ale Uniunii Europene în elaborarea bugetului poate juca un rol semnificativ în sprijinirea dezvoltării și modernizării sistemului financiar, contribuind la consolidarea stabilității economice și promovarea creșterii durabile.

Normele economice aplicate la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene datează încă din anii 1990, acestea reușind să facă față diferitor provocări. Cu toate acestea, crizele din ultimele perioade au evidențiat necesitatea adoptării normelor la provocările actuale.

În acest context, Comisia Europeană a venit cu inițiativa de a adopta noi norme de guvernanță economică care să fie adaptate exigențelor viitorului [3]. Modificarea cadrului de guvernanță economică are ca obiectiv principal consolidarea sustenabilității datoriei publice, promovarea unei creșteri durabile în toate statele membre ale Uniunii Europene și încurajarea progreselor către o economie verde, digitală și incluzivă.

Criza economică și pandemică a evidențiat imposibilitatea abordării universale a regulilor bugetar-fiscale în statele Uniunii Europene, Comisia Europeană propunând aplicarea unui cadru de supraveghere bazat pe riscuri. Astfel, pentru statele a căror deficit public va depăși 3% din PIB sau a căror datorie publică va avea o pondere de peste 60% în PIB, Comisia va emite ,,traiectoria tehnică” care va avea ca scop asigurarea faptului că datoria este menținută la niveluri prudente, iar deficitul este adus la nivelul sub 3% din PIB.

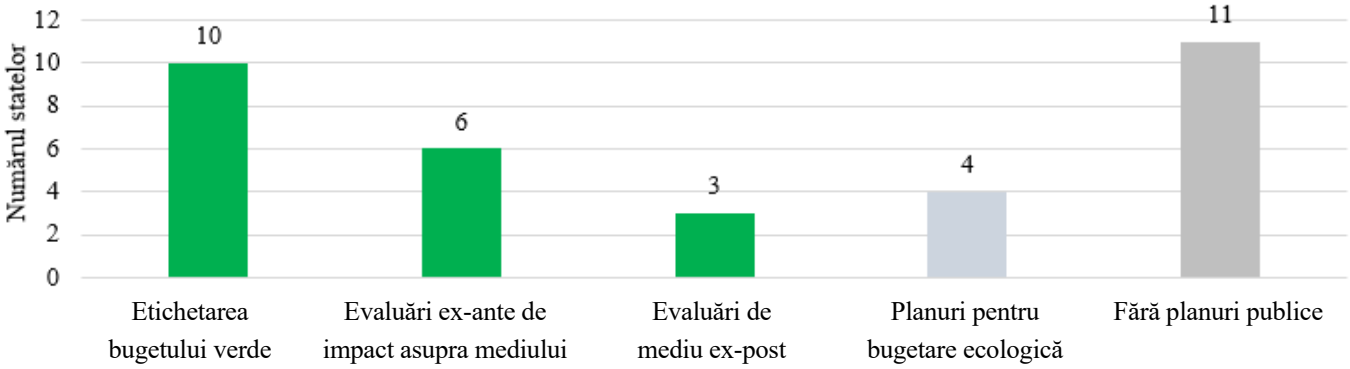
La rândul său, pentru statele care vor înregistra atât un nivel al deficitului bugetar, cât și al datoriei publice sub 3% în PIB, și respectiv sub 60% în PIB, Comisia va emite informații tehnice pentru asigurarea unui deficit public sub 3% în PIB [1]. Astfel, atât traiectoriile tehnice, cât și informațiile tehnice vor avea ca obiectiv ghidarea statelor membre ale Uniunii Europene în formularea obiectivelor multianuale cu privire la cheltuieli.

În plus, vor fi aplicate garanții comune în vederea asigurării sustenabilității datoriei publice. Valorile de referință pentru deficitul bugetar și datoria publică nu vor suferi modificări, însă Comisia Europeană solicită statelor membre ca ponderea datoriei publice în PIB la sfârșitul perioadei acoperite de planul multianual să fie mai mică decât cea de la începutul perioadei. Totodată, în cazul în care deficitul va depăși limita de 3% în PIB statul va fi nevoit să implementeze o ajustare bugetară minimă de 0,5% din PIB pe an. În cazul înregistrării unor abateri de la traiectoria de ajustare bugetară se va iniția deschiderea procedurii de deficit excesiv [1].

Mai mult ca atât, noul cadru de guvernanță economică sprijină tranziția verde și tranziția digitală, reformele de consolidare a creșterii durabile fiind un aspect esențial al planurilor de reducere a datoriei. Statele membre ale Uniunii Europene sunt încurajate să implementeze bugetarea ecologică prin elaborarea unor strategii bugetare pe termen lung care să integreze obiectivele de durabilitate. Bugetarea durabilă în statele membre ale Uniunii Europene este o preocupare majoră pentru Uniunea Europeană, ținând cont de obiectivele sale de dezvoltare durabilă și protecția mediului înconjurător.

Important de menționat că mai multe state ale Uniunii Europene au înregistrat progrese semnificative în adoptarea măsurilor de bugetare durabilă, incluzând în bugetele naționale fonduri pentru investiții în energia regenerabilă, eficiență energetică și infrastructură verde. Datele statistice ale Uniunii Europene evidențiază că aproximativ două treimi din statele membre fie au implementat, fie intenționează să implementeze o formă de bugetare ecologică (Figura 1).

Figura 1. Practici și planuri de bugetare verde în Uniunea Europeană.



Sursa: elaborat de autor în baza sursei [2].

În statele membre ale Uniunii Europene se aplică următoarele practici de bugetare ecologică:

- Etichetarea bugetului verde – Austria; Grecia; Finlanda; Franța; Irlanda; Italia; Luxemburg; Spania; Portugalia; Suedia.
- Evaluări ex-ante de impact asupra mediului – Danemarca; Finlanda; Franța; Irlanda; Olanda; Suedia.
- Evaluări de mediu ex-post – Danemarca; Franța; Suedia.
- Planuri pentru bugetare ecologică – Cipru; Cehia; Lituania; România; Slovenia.
- Fără planuri publice – Belgia; Bulgaria; Germania; Estonia; Croația; Ungaria; Letonia; Malta; Polonia; Slovacia.

Un cadru solid de bugetare ecologică implică integrarea instrumentelor de bugetare ecologică în toate etapele ciclului bugetar. Statele membre au abordări diferite în ceea ce ține de integrarea instrumentelor ecologice în ciclul bugetar, de cele mai dese ori acestea fiind utilizate în etapa de pregătire a bugetului ceea ce este absolut necesar pentru includerea considerațiilor ecologice în buget.

Important de menționat că majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene care au implementat bugetarea ecologică raportează informația respectivă diferit. Unele state precum Franța, Italia, Irlanda și Olanda raportează informația privind bugetarea verde în planurile bugetare anuale și în rapoartele de execuție bugetară. State precum Finlanda, Irlanda, Italia, Luxemburg raportează informația în planurile multianuale. La rândul lor, Austria, Franța și Italia publică separat situațiile detaliate ale bugetului ecologic alături de buget [1].

Implementarea eficientă a bugetului ecologic este posibilă doar datorită asigurării unei conlucrări eficace între toate părțile interesate cu definirea clară a rolurilor și responsabilităților. De cele mai dese ori, procesul de etichetare a bugetului ecologic este condus de autoritatea bugetară centrală care implică ministerele de resort relevante. În unele state precum Austria, Spania, Franța și Portugalia a fost creat un grup de lucru a căror atribuții au constat în elaborarea metodologiei și coordonării procesului. Evaluările de impact legate de propunerile de buget sunt realizate de ministerele de resort. O practică comună este implicarea strânsă a agențiilor externe și a diferitor experți în realizarea evaluărilor de mediu, completând cunoștințele sectoriale ale ministerelor de resort. De exemplu, în Danemarca și Suedia, Ministerul Mediului este responsabil de pregătirea rapoartelor de evaluare a mediului în strânsă cooperare cu agențiile relevante, iar în Franța activitatea de evaluare ecologică este coordonată de Direcția Buget în cooperare cu ministerele de resort. Experiența statelor membre în implementarea bugetării durabile variază în funcție de diferite contexte economice, sociale, politice. Câteva exemple notabile sunt prezentate în Figura 2.

Experiența Uniunii Europene în implementarea bugetării ecologice este un exemplu elocvent pentru Republica Moldova care, de asemenea, ar putea prelua practica respectivă în vederea asigurării unei bugetări durabile și economii sustenabile. De menționat că Republica Moldova a manifestat un interes tot mai mare pentru implementarea bugetării ecologice în ultimii ani, ca parte a eforturilor de a promova dezvoltarea durabilă și protecția mediului înconjurător. Printre progresele înregistrate se numără: elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Durabilă; alocarea fondurilor pentru proiecte ecologice;

promovarea inovării și tehnologiilor verzi etc. Cu toate acestea, mai sunt multe provocări de depășit, cum ar fi nevoia de a consolida instituțiile de mediu, de a îmbunătăți capacitatea de monitorizare și aplicare a legislației și de a face față presiunilor economice și sociale în vederea adoptării unor politici ecologice mai ambițioase. Prin integrarea preocupărilor de mediu în ciclul bugetar al Republicii Moldova, se poate contribui la promovarea unei dezvoltări durabile și la protejarea mediului înconjurător pentru generațiile viitoare.

Figura 2. Practici de implementare a bugetării ecologice în statele membre ale Uniunii Europene.

Suedia	*Suedia este adesea privită ca un lider în materie de bugetare durabilă, având politici fiscale și bugetare care promovează energiile regenerabile, transportul verde și inovația în domeniul tehnologiilor ecologice.*
Danemarca	*Danemarca este cunoscută pentru investițiile sale masive în energii regenerabile și eficiență energetică, cu accent deosebit pe inovare și tehnologii ecologice.*
Olanda	*Olanda s-a angajat să reducă emisiile de carbon și să promoveze utilizarea energiilor regenerabile. Au fost adoptate măsuri fiscale și bugetare pentru a sprijini aceste obiective, inclusiv subvenții pentru tehnologii verzi și impozite pe emisiile de carbon.*
Franța	*Franța a dezvoltat strategii și politici pentru a promova utilizarea energiilor regenerabile și pentru a reduce dependența de combustibilii fosili. Au fost alocați bani pentru proiecte de transport verde și pentru îmbunătățirea eficienței energetice a clădirilor.*

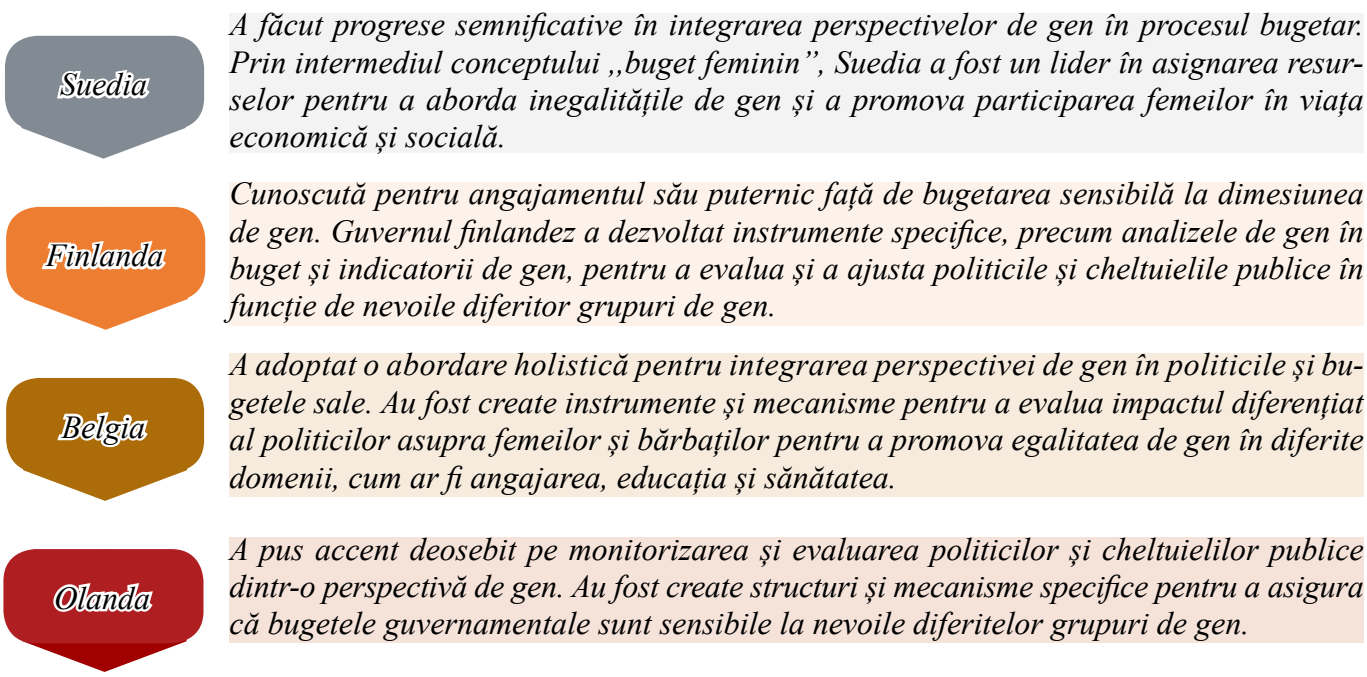
Sursa: elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene.

Statele membre ale Uniunii Europene aplică în practica sa bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen care se referă la abordarea care ia în considerare impactul diferențiat al politicilor și cheltuielilor publice asupra femeilor și bărbaților. Acest tip de bugetare implică colectarea și analiza datelor cu privire la impactul politicilor și cheltuielilor publice asupra femeilor și bărbaților în diferite domenii, precum educația, sănătatea, ocuparea forței de muncă, asistența socială. Astfel de date sunt utilizate pentru a formula politici și programe care să abordeze inegalitățile de gen și să promoveze incluziunea socială și economică.

Bugetarea sensibilă la gen are o importanță majoră în procesul bugetar: promovează egalitatea de gen; creșterea eficienței politicilor publice; creșterea incluziunii sociale și economice; îmbunătățirea eficienței economice; respectarea drepturilor fundamentale [2, p. 93-94]. Bugetarea sensibilă la gen este crucială în procesul bugetar pentru a asigura că politicile și resursele guvernamentale sunt distribuite în mod echitabil și în conformitate cu nevoile și exigențele diferite ale femeilor și bărbaților, contribuind astfel la construirea unei societăți mai echitabile și mai incluzive. Important de menționat că unele state membre au avansat în adoptarea bugetării sensibile la dimensiunea de gen în politicile bugetar-fiscale, în timp ce altele sunt în etapa incipientă. Câteva exemple ale aplicării bugetării sensibile la gen în statele membre ale Uniunii Europene sunt prezentate în Figura 3.

În general, există un trend crescând în Uniunea Europeană pentru adoptarea bugetării sensibile la dimensiunea de gen, cu recunoașterea tot mai mare a importanței promovării egalității de gen și a incluziunii în politicile publice și procesele bugetare. Republica Moldova a făcut primii pași în implementarea bugetării sensibile la dimensiunea de gen, elaborând împreună cu echipa experților din cadrul Academiei de Studii Economice a Moldovei, cu suportul UN Women Moldova a ghidului pentru autoritățile publice locale „Bugetarea sensibilă la gen” [4]. În contextul aprobării și implementării Programului de promovare și asigurare a egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pentru anii 2023-2027 se accentuează importanța aplicării bugetării sensibile la gen în elaborarea documentelor de politici.

Figura 3. Practici de implementare a bugetării sensibile la gen în statele Uniunii Europene.



Sursa: elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene.

Important de remarcat că Republica Moldova a înregistrat progrese la capitolul promovării drepturilor femeilor și asigurării egalității între femei și bărbați. Cu toate acestea, cât privește bugetarea sensibilă la gen Republica Moldova întâmpină următoarele provocări: absența orientărilor clare privind includerea dimensiunii de gen în planificarea bugetară anuală; capacități limitate de integrare a perspectivelor de gen în procesul bugetar; lipsa mecanismelor de monitorizare și evaluarea a politicii respective.

Concluzii

Implementarea bugetării sensibile la gen în Republica Moldova este necesară pentru a promova egalitatea de gen, a sprijini incluziunea socială și economică a femeilor și a bărbaților, și a asigura eficiența și relevanța politicilor publice. Aceasta ar putea contribui semnificativ la construirea unei societăți mai echitabile și mai prospere în Republica Moldova.

În statele membre ale Uniunii Europene asigurarea unei guvernanțe fiscale solide și transparente ține de responsabilitatea instituțiilor fiscale independente. Aceste instituții au responsabilitatea de a monitoriza și evalua politica fiscală a țării în raport cu obiectivele stabilite, de a oferi analize și prognoze privind evoluția economică și fiscală, și de a emite recomandări pentru îmbunătățirea politicilor fiscale și a gestionării bugetare. Republica Moldova ar putea prelua practica respectivă pentru a îmbunătăți procesul bugetar.

Instituirea unui Consiliu Fiscal Independent în Republica Moldova este importantă din mai multe motive. În primul rând, un astfel de organism poate oferi evaluări obiective și analize imparțiale asupra situației financiare a țării, contribuind la creșterea transparenței și a responsabilității în procesul decizional bugetar. De asemenea, un consiliu fiscal independent poate oferi recomandări pentru îmbunătățirea politicilor fiscale și a gestiunii bugetare, contribuind astfel la stabilitatea macroeconomică și la reducerea riscului de dezechilibre fiscale sau financiare. În plus, un astfel de organism poate spori încrederea investitorilor și a partenerilor internaționali în managementul economic al Republicii Moldova.

Astfel, preluarea experienței statelor membre ale Uniunii Europene în formarea Bugetului Public Național este crucială pentru dezvoltarea durabilă a țării. Acest lucru poate contribui la consolidarea transparenței, eficienței și responsabilității în utilizarea resurselor financiare, promovând practici de guvernanță fiscală mai bune și asigurând utilizarea optimă a fondurilor pentru nevoile prioritare ale cetățenilor. De asemenea,

adoptarea standardelor și procedurilor europene în domeniul bugetar poate consolida integrarea Republicii Moldova în spațiul economic european și sprijini procesul său de convergență către standardele europene.

Referințe:

1. Brown M. *Managementul Cheltuielilor Publice în Era Dezvoltării Durabile*. Editura Economică, București, 2020.
2. Carter B. Casady, Petersen O., Brogaard L. *Public procurement failure: The role of transaction costs and government capacity in procurement cancellations.* https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2023.2231945 (accesat 09.09.2024).
3. Joelle H. Fong, Benedict S.K. Koh, Olivia S. Mitchell *Financial literacy and financial decision-making at older ages Pacific-Basin Finance Journal* Volume 65, February 2021, 101481
4. Ye Fujing, *Financial Opening and Financial SecurityThe Chinese Journal of International Politics* Vol. 1, No. 4 (Winter 2007), pp. 559-587 (29 pages), Published By: Oxford University Press Pacific-Basin Finance Journal, Volume 65, February 2021, 101481

Date despre autori:

Andrei MULIC, Universitatea de Stat din Moldova.
E-mail: andrei.mulic@usm.md
ORCID: 0000-0001-6207-1216

Mariana DOGA-MÎRZAC, Universitatea de Stat din Moldova.
E-mail: mariana.mirzac@usm.md
ORCID: 0000-0003-0217-7398

Prezentat la 30.09.2024