

CZU: 336.132:330.131.7(478)

UDC: 336.132:330.131.7(478)

CADRUL INSTITUȚIONAL AL GESTIONĂRII RISCURILOR BUGETAR-FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Dr., conf. univ. Andrei PETROIA, ASEM
apetroia@ase.md

ORCID: 0000-0003-1674-0700

Drd. Mariana PRUTEANU, ASEM
mariana.pruteanu@ase.md

ORCID: 0009-0003-6871-0164

DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2026.136.66>

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR FISCAL AND BUDGETARY RISK MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

PhD, Assoc. Prof. Andrei PETROIA, ASEM
apetroia@ase.md

ORCID: 0000-0003-1674-0700

PhD Candidate Mariana PRUTEANU, ASEM
mariana.pruteanu@ase.md

ORCID: 0009-0003-6871-0164

DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2026.136.66>

Rezumat

Articolul analizează gestionarea riscurilor bugetar-fiscale din perspectiva cadrului instituțional al finanțelor publice din Republica Moldova. Cercetarea pornește de la problema fragmentării responsabilităților între instituțiile implicate în administrarea veniturilor, planificarea cheltuielilor, gestionarea datoriei de stat, auditul public extern și supravegherea procesului bugetar. Metodologia cercetării are un caracter conceptual-analitic și funcțional-instituțional și se bazează pe corelarea etapelor ciclului de management al riscului – identificare, evaluare, raportare, decizie, monitorizare și control – cu atribuțiile instituționale aferente. Analiza evidențiază discontinuități între identificarea riscurilor, raportarea acestora și integrarea informațiilor privind expunerile bugetar-fiscale în planificarea bugetară. Contribuția articolului constă în propunerea unei grile analitice pentru evaluarea guvernanței riscurilor bugetar-fiscale, orientată spre clarificarea responsabilităților instituționale, consolidarea coordonării în procesul bugetar și creșterea coerenței decizionale în gestionarea finanțelor publice.

Cuvinte-cheie: riscuri bugetar-fiscale; guvernanță fiscală; proces bugetar; coordonare interinstituțională; transparență fiscală; finanțe publice.

Clasificare JEL: H61, H68, H83.

Introducere

În procesul bugetar-fiscal, gestionarea riscurilor este legată de capacitatea instituțiilor publice de a anticipa abaterile posibile ale veniturilor și cheltuielilor de la parametrii planificați și de a reacționa la presiunile asupra finanțării publice. Această capacitate depinde de modul în care sunt distribuite și coordonate responsabilitățile instituționale. Articolul realizează o analiză instituțional-funcțională a arhitecturii responsabilităților bugetar-fiscale din Republica Moldova, examinând rolurile autorităților implicate în administrarea veniturilor bugetare, planifi-

Abstract

The article analyses the management of budgetary and fiscal risks from the perspective of the institutional framework of public finances in the Republic of Moldova. The research starts from the problem of fragmentation of responsibilities between institutions involved in revenue management, expenditure planning, public debt management, external public audit and oversight of the budgetary process. The methodology is conceptual-analytical and functional-institutional in nature and is based on the correlation of the stages of the risk management cycle, identification, assessment, reporting, decision, monitoring and control, with the corresponding institutional attributions. The analysis highlights discontinuities between the identification of risks, their reporting and the integration of information on budgetary and fiscal exposures in budgetary planning. The main contribution of the article consists in the proposal of an analytical framework for assessing the governance of budgetary and fiscal risks, oriented towards clarifying institutional responsibilities, strengthening coordination within the budgetary process, and increasing decision-making coherence in public finance management.

Keywords: budgetary risks, fiscal risks; fiscal governance; budgetary process; interinstitutional coordination; fiscal transparency; institutional framework public finance.

JEL Classification: H61, H68, H83.

Introduction

In the budgetary and fiscal process, risk management is related to the capacity of public institutions to anticipate possible deviations of revenues and expenditures from planned parameters and to react to pressures on public financing. This capacity depends on the way institutional responsibilities are distributed and coordinated. The present article carries out an institutional-functional analysis of the architecture of budgetary and fiscal responsibilities in the Republic

carea cheltuielilor, gestionarea datoriei de stat, auditul public extern și supravegherea procesului bugetar.

Riscurile aferente procesului bugetar-fiscal pot proveni din surse diferite: variații ale veniturilor față de nivelurile prognozate, rigidități ale unor categorii de cheltuieli, presiuni asupra finanțării deficitului bugetar, obligații asumate de sectorul public, deficiențe de administrare fiscală sau capacitate limitată de reacție la șocuri economice. Evaluarea acestor expuneri presupune utilizarea prognozelor macroeconomice, a scenariilor de evoluție, a indicatorilor de avertizare timpurie și a altor instrumente analitice. Relevanța lor practică depinde de modul în care informația este transmisă între instituții și utilizată în procesul de elaborare, aprobare, executare și monitorizare a bugetului public național.

Problema abordată în prezentul articol vizează discontinuitățile existente între identificarea riscurilor, raportarea acestora și integrarea informațiilor privind expunerile bugetar-fiscale în procesul de planificare bugetară. Fragmentarea funcțiilor instituționale poate determina separarea etapelor de identificare, raportare, control și decizie, ceea ce reduce coerența mecanismului de gestionare a riscurilor bugetar-fiscale. În lipsa unor mecanisme clare de agregare și valorificare a informației, riscurile pot fi observate parțial, raportate fragmentar sau tratate după ce efectele lor se manifestă deja în execuția bugetară. Guvernanța riscurilor bugetar-fiscale poate fi examinată, în acest cadru, prin relația dintre responsabilitățile instituționale, fluxurile informaționale și decizia bugetară.

Actualitatea temei rezultă din necesitatea consolidării disciplinei bugetare, a transparenței fiscale și a responsabilității instituționale în administrarea finanțelor publice ale Republicii Moldova. Integrarea incompletă a riscurilor în planificarea bugetară reduce capacitatea de corelare dintre evaluarea expunerilor bugetar-fiscale și măsurile de răspuns privind veniturile, cheltuielile și finanțarea publică. Analiza cadrului instituțional devine relevantă pentru înțelegerea modului în care riscurile bugetar-fiscale sunt transformate din informații analitice în decizii de politică bugetar-fiscală.

Scopul articolului constă în evaluarea cadrului instituțional de identificare, raportare și monitorizare a riscurilor bugetar-fiscale în Republica Moldova, cu evidențierea vulnerabilităților de coordonare inter-instituțională și formularea unor direcții de consolidare compatibile cu practicile internaționale în domeniul guvernanței fiscale. Ipoteza de cercetare pornește de la premisa că discontinuitățile dintre etapele ciclului de management al riscului – identificare, raportare și integrare în planificarea bugetară – sunt determinate, în principal, de absența mecanismelor operaționale de agregare și transmitere a informației instituționale, și nu de insuficiențele cadrului normativ existent.

of Moldova, examining the roles of the authorities involved in the administration of budgetary revenues, expenditure planning, state debt management, external public audit and oversight of the budgetary process.

Risks associated with the budgetary and fiscal process can come from different sources, including variations in revenues compared to forecasted levels, rigidities in some categories of expenditure, pressures on the financing of budget deficits, obligations assumed by the public sector, deficiencies in fiscal administration or limited capacity to react to economic shocks. The assessment of these exposures involves the use of macroeconomic forecasts, evolution scenarios, early warning indicators and other analytical tools. Their practical relevance depends on how the information is transmitted between institutions and used in the process of preparing, approving, executing and monitoring the national public budget.

The issue addressed in this article concerns the discontinuity between risk identification, reporting and the integration of information on fiscal and budgetary exposures into budgetary planning. The fragmentation of institutional functions can lead to the separation of the identification, reporting, control and decision-making stages, which reduces the coherence of the budgetary and fiscal risk management mechanism. In the absence of clear mechanisms for aggregating and capitalising on information, risks may be partially observed, fragmentarily reported or dealt with after their effects are already manifest in budgetary execution. The governance of budgetary and fiscal risks can be examined, in this framework, through the relationship between institutional responsibilities, information flows and budgetary decision-making.

The relevance of the topic is determined by the need to strengthen budgetary discipline, fiscal transparency and institutional accountability in the management of public finances of the Republic of Moldova. The incomplete integration of risks into budgetary planning reduces the ability to correlate the assessment of budgetary-fiscal exposures with response measures regarding revenues, expenditures and public financing. The analysis of the institutional framework becomes relevant for understanding how budgetary-fiscal risks are transformed from analytical information into budgetary-fiscal policy decisions.

The purpose of this article is to assess the institutional framework for identifying, reporting, and monitoring budgetary and fiscal risks in the Republic of Moldova, identifying vulnerabilities in interagency coordination, and formulating consolidation strategies consistent with international fiscal management practices. The research hypothesis is based on the premise that gaps between the stages of the risk management cycle, identification, reporting, and integration into budget planning, are primarily due to the lack of operational mechanisms for aggregating and communicating institutional information, rather than the legal and regulatory framework itself.

Cadrul teoretic și conceptual

În literatura de specialitate, riscurile bugetar-fiscale reprezintă abateri potențiale ale veniturilor, cheltuielilor și soldului bugetar față de parametrii planificați, generate de factori macroeconomici, instituționali sau de angajamente contingente ale sectorului public. Brixi și Schick [1] fundamentează distincția dintre riscurile explicite – reglementate prin obligații juridice – și cele implicite – rezultate din așteptări sociale sau presiuni politice, oferind un cadru de referință pentru clasificarea expunerilor bugetar-fiscale. Această distincție rămâne operațională în literatura mai recentă, inclusiv în ghidurile metodologice ale Fondului Monetar Internațional (FMI) [10] și în cadrul analitic al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) [4], care tratează riscurile bugetar-fiscale în relație cu sustenabilitatea fiscală pe termen mediu și cu cerințele de transparență fiscală. Standardul internațional ISO 31000:2018 [2] privind gestionarea riscului furnizează cadrul procesual de identificare, evaluare, raportare și monitorizare, utilizat ca referință metodologică inclusiv și în domeniul finanțelor publice.

Literatura internațională tratează cu precădere dimensiunea macrofiscală a riscurilor – sustenabilitatea datoriei, devierile față de țintele bugetare, șocurile externe – și instrumentele agregate de raportare, precum declarațiile de riscuri fiscale recomandate de FMI [10] sau scenariile de sensibilitate din documentele bugetare pe termen mediu [4]. În același timp, literatura abordează rareori modul în care informațiile privind riscurile sunt produse, transmise și integrate în procesul decizional bugetar de către instituții cu funcții distincte și atribuții reglementate separat. Sarr [9] și Kristensen et al. [3] abordează parțial această problemă din perspectiva credibilității bugetare și a calității administrării finanțelor publice, fără însă a propune un instrument explicit de cartografiere a fluxurilor informaționale interinstituționale.

Metodologia cercetării

Cercetarea este fundamentată pe un demers conceptual-analitic și funcțional-instituțional. Analiza este realizată prin raportarea atribuțiilor formale ale instituțiilor publice la funcțiile corespunzătoare etapelor ciclului de gestionare a riscului: identificare, evaluare, raportare, decizie, monitorizare și control. Prin această corelare sunt examinate coerența funcțională a cadrului instituțional și capacitatea acestuia de a asigura agregarea, transmiterea și utilizarea informației privind riscurile bugetar-fiscale în procesul bugetar. Grila utilizată funcționează ca instrument de cartografiere instituțională a cadrului de gestionare a riscurilor bugetar-fiscale. Aceasta permite identificarea structurii funcționale a responsabilităților instituționale și a punctelor de discontinuitate asociate etapelor acoperite insuficient prin

Theoretical and Conceptual Framework

In the specialised literature, fiscal risks are defined as potential deviations of revenues, expenditures and the budget balance from planned parameters, generated by macroeconomic, institutional factors or contingent commitments of the public sector. Brixi and Schick [1] substantiate the distinction between explicit risks, regulated by legal obligations and implicit risks, resulting from social expectations or political pressures, providing a reference framework for the classification of fiscal exposures. This distinction continues to be operational in more recent literature, including the methodological guidelines developed International Monetary Fund (IMF) [10] and the analytical framework proposed by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) [4], both of which treat fiscal risks in relation to medium-term sustainability and fiscal transparency requirements. Risk management standards, in particular ISO 31000:2018 [2], provide the process framework – identification, assessment, reporting, monitoring – used as a methodological reference also in the field of public finance management.

The international literature mainly deals with the macro-fiscal dimension of risks, including debt sustainability, deviations from budgetary targets, external shocks, and aggregate reporting tools, such as the IMF-recommended fiscal risk statements [10] or sensitivity scenarios in medium-term budget documents [4]. At the same time, the literature rarely addresses how risk information is produced, transmitted and integrated into budgetary decisions by institutions with distinct functions and separately regulated attributions. Sarr [9] and Kristensen et al. [3] partially address this issue from the perspective of budgetary credibility and the quality of public finance management, without however proposing an explicit tool for mapping inter-institutional information flows.

Research Methodology

The research is based on a conceptual-analytical and functional-institutional approach. The analysis is carried out by relating the formal attributions of public institutions to the functions corresponding to the stages of the risk management cycle: identification, assessment, reporting, decision, monitoring and control. Through this correlation, the functional coherence of the institutional framework and its capacity to ensure the aggregation, transmission and use of information on budgetary and fiscal risks in the budgetary process are examined. The grid used functions as an institutional mapping tool of the budgetary and fiscal risk management framework. This allows the identification of the functional structure of institutional responsibilities and the points of discontinuity associated with the stages

atribuții explicite sau prin mecanisme reglementate de transmitere interinstituțională a informației privind riscurile.

Instrumentul principal al cercetării îl constituie o grilă analitică structurată pe două dimensiuni. Prima dimensiune include etapele ciclului de gestionare a riscului, iar cea de-a doua vizează funcțiile instituționale dominante exercitate de autoritățile implicate în procesul bugetar. Aplicarea acestei grile permite corelarea responsabilităților instituționale cu funcțiile de identificare, evaluare, raportare, decizie, monitorizare și control al riscurilor bugetar-fiscale. Astfel, atribuțiile instituționale sunt examinate în raport cu continuitatea funcțională a etapelor ciclului de management al riscurilor bugetar-fiscale.

Vulnerabilitățile instituționale prezentate în Tabelul 2 au fost identificate prin confruntarea atribuțiilor prevăzute în cadrul normativ național cu reperele metodologice privind guvernanța riscurilor bugetar-fiscale. Analiza a inclus actele normative care reglementează componentele relevante ale procesului bugetar și ale controlului finanțelor publice: Legea nr. 181/2014, Legea nr. 419/2006, Legea nr. 229/2010 și Legea nr. 260/2017. Atribuțiile prevăzute în actele normative analizate au fost examinate prin prisma funcțiilor pe care le exercită în ciclul de gestionare a riscurilor bugetar-fiscale. Raportarea la standardele FMI, OCDE și Programului de evaluare a cheltuielilor publice și responsabilității financiare (PEFA), precum și la literatura internațională de specialitate, a permis identificarea vulnerabilităților asociate discontinuităților funcționale dintre aceste etape.

Vulnerabilitățile au fost identificate prin examinarea corespondenței dintre atribuțiile instituționale și etapele ciclului de gestionare a riscului. Situațiile vulnerabile sunt asociate cu acoperirea insuficientă a unor etape prin atribuții instituționale clare și cu transmiterea incompletă a informațiilor între etapele consecutive. Mecanismele de agregare și transmitere interinstituțională a informației privind riscurile bugetar-fiscale sunt esențiale pentru asigurarea continuității dintre raportarea instituțională și procesul decizional bugetar.

Ipoteza cercetării susține că discontinuitățile dintre etapele ciclului de gestionare a riscului derivă, în principal, din reglementarea insuficientă a mecanismelor operaționale de agregare și transmitere a informației privind riscurile, pe fondul existenței unor atribuții instituționale generale în procesul bugetar. Ipoteza este examinată prin verificarea sistematică a modului în care reglementările aplicabile instituțiilor analizate prevăd responsabilități de identificare, evaluare, raportare, decizie, monitorizare și control, precum și mecanisme de conectare a acestor responsabilități în cadrul procesului bugetar.

insufficiently covered by explicit attributions or by regulated mechanisms for inter-institutional transmission of information on risks.

The main research tool is an analytical framework structured on two dimensions. The first dimension includes the stages of the risk management cycle, and the second one concerns the dominant institutional functions exercised by the authorities involved in the budgetary process. The application of this framework allows the correlation of institutional responsibilities with the functions of identification, assessment, reporting, decision, monitoring and control of budgetary and fiscal risks. Thus, institutional attributions are examined in relation to the functional continuity of the stages of the budgetary and fiscal risk management cycle.

The institutional vulnerabilities presented in Table 2 were identified by comparing the attributions provided in the national regulatory framework with the methodological benchmarks regarding the governance of budgetary and fiscal risks. The analysis included the normative acts that regulate the relevant components of the budgetary process and public finance control: Law no. 181/2014, Law no. 419/2006, Law no. 229/2010 and Law no. 260/2017. The attributions provided in the analysed normative acts were examined in light of the functions they exercise in the budgetary and fiscal risk management cycle. Reporting to IMF, OECD and PEFA standards, as well as to the international specialised literature, allowed the retention of vulnerabilities associated with functional discontinuities between these stages.

Vulnerabilities were identified by examining the correspondence between institutional attributions and the stages of the risk management cycle. Vulnerable situations are associated with insufficient coverage of some stages by clear institutional attributions and with incomplete transmission of information between consecutive stages. The mechanisms for the aggregation and inter-institutional transmission of information on budgetary and fiscal risks are relevant for the continuity between institutional reporting and budgetary decision-making.

The research hypothesis argues that the discontinuities between the stages of the risk management cycle derive mainly from the insufficient regulation of the operational mechanisms for the aggregation and transmission of information on risks, against the background of the existence of general institutional attributions in the budgetary process. The hypothesis is examined by systematically verifying the way in which the regulations applicable to the analysed institutions provide for responsibilities for identification, assessment, reporting, decision, monitoring and control, as well as mechanisms for connecting these responsibilities within the budgetary process.

Rezultate obținute și discuții**Cadrul instituțional al gestionării riscurilor bugetar-fiscale**

În Republica Moldova, riscurile bugetar-fiscale sunt gestionate într-un cadru instituțional în care responsabilitățile de planificare, administrare, control, audit și supraveghere sunt distribuite între mai multe autorități. Eficiența procesului de gestionare a riscurilor depinde de capacitatea instituțiilor de a transmite, agrega și utiliza informațiile privind riscurile în cadrul procesului bugetar-fiscal. Corelarea atribuțiilor instituționale cu fluxurile informaționale condiționează modul în care cadrul bugetar-fiscal național poate susține intervenții coerente asupra riscurilor identificate [5-7]. Distribuția funcțiilor instituționale relevante pentru ciclul gestionării riscurilor bugetar-fiscale este prezentată în **Tabelul 1**.

Results and Discussion**Institutional Framework for Fiscal Risk Management**

In the Republic of Moldova, fiscal risks are managed within an institutional framework in which the responsibilities for planning, administration, control, audit and supervision are distributed among several authorities. The efficiency of the risk management process depends on the capacity of institutions to transmit, aggregate and use information on risks in the fiscal-budgetary process. The correlation of institutional attributions with information flows determines the way in which the national fiscal-budgetary framework can support coherent interventions on identified risks [5-7]. The distribution of institutional functions relevant to the fiscal and budgetary risk management cycle is presented in **Table 1**.

Tabelul 1/ Table 1**Roluri instituționale în ciclul gestionării riscurilor bugetar-fiscale/
Institutional roles in the fiscal risk management cycle**

Instituția/ Institution	Rolul în ciclul gestionării riscului/ Role in the risk management cycle	Riscurile vizate/ Targeted risks	Funcția dominantă/ Dominant function
Ministerul Finanțelor/ Ministry of Finance	Agregare, evaluare, integrare în procesul bugetar/ Aggregation, evaluation, integration into the budget process	Venituri, cheltuieli, deficit, datorie, finanțare publică/ Revenue, expenditure, deficit, debt, public financing	Coordonare bugetară/ Budgetary coordination
Serviciul Fiscal de Stat/ State Fiscal Service	Identificare și monitorizare în administrarea veniturilor/ Identification and monitoring in revenue management	Conformare fiscală, colectare, restanțe, venituri nerealizate/ Tax compliance, collection, overdue debt, unrealised income	Administrare fiscală/ Fiscal administration
Curtea de Conturi/ Accounts Chamber	Audit extern și recomandări de remediere/ External audit and recommendations for eliminating identified deficiencies	Disciplină bugetară, utilizarea resurselor, deficiențe instituționale/ Budgetary discipline, resource use, institutional deficiencies	Audit public extern/ External public audit
Banca Națională a Moldovei/ National Bank of Moldova	Informații macrofinanciare pentru evaluarea expunerilor/ Macrofinancial information for the assessment of exposures	Dobândă, curs de schimb, stabilitate financiară, condiții de finanțare/ Interest, exchange rate, financial stability, financing conditions	Analiză macrofinanciară/ Macrofinancial analysis
Parlamentul/ Parliament	Aprobare bugetară și supraveghere/ Budget approval and oversight	Sustenabilitatea deciziilor bugetare, responsabilitatea executivului/ Sustainability of budgetary decisions, executive responsibility	Supraveghere parlamentară/ Parliamentary oversight
Autoritățile administrației publice locale/ Local public administration authorities	Gestiune bugetară locală și raportare financiară/ Local budget management and financial reporting	Venituri locale, transferuri, cheltuieli, angajamente locale/ Local revenues, transfers, expenditures, local commitments	Administrare bugetară locală/ Local budget administration

Sursa: elaborat de autor în baza [5-7, 12]/ **Source:** developed by the author based on [5-7, 12]

Analiza rolurilor instituționale indică o arhitectură în care fiecare instituție acoperă o parte a ciclului riscului. Ministerul Finanțelor concentrează funcția de coordonare bugetară, Serviciul Fiscal de Stat furnizează informații privind administrarea veniturilor, Curtea de Conturi identifică deficiențe prin audit public extern, Banca Națională a Moldovei oferă repere macrofinanciare, iar Parlamentul și autoritățile administrației publice locale (APL) completează procesul prin supraveghere și gestiune bugetară locală. Vulnerabilitatea principală rezidă în legătura dintre informația generată la nivel instituțional și utilizarea efectivă a acesteia în procesul decizional bugetar, în controlul execuției și în raportarea bugetar-fiscală. În raport cu inventarierea atribuțiilor instituționale, grila permite evidențierea rolurilor exercitate de instituțiile implicate și a punctelor de discontinuitate funcțională dintre etapele ciclului de gestionare a riscurilor.

Delimitarea rolurilor instituționale permite examinarea cadrului de gestionare a riscurilor bugetar-fiscale din perspectiva continuității dintre producerea informației, transmiterea acesteia și utilizarea în decizia bugetară. Într-un sistem în care atribuțiile sunt repartizate între autorități cu funcții diferite, riscul de guvernanta apare atunci când informațiile privind veniturile, cheltuielile, datoria, garanțiile, controlul și finanțele locale rămân tratate pe circuite instituționale separate. Din această perspectivă, analiza vulnerabilităților vizează relația dintre rolurile formale ale instituțiilor și capacitatea cadrului bugetar-fiscal de a asigura o evaluare integrată a expunerilor. Rezultatele acestei sistematizări sunt prezentate în **tabelul 2**.

The analysis of institutional roles reveals an institutional architecture in which each institution is responsible for a specific component of the risk management cycle. The Ministry of Finance concentrates the budget coordination function, the State Fiscal Service provides information on revenue management, the Court of Accounts identifies deficiencies through external public audit, the National Bank of Moldova provides macro-financial benchmarks, and the Parliament and local public administration authorities complete the process through local budget oversight and management. The main vulnerability lies in the connection between the information generated by institutions and its effective use in budget decision-making, budget execution control, and fiscal reporting. In relation to the inventory of institutional attributions, the grid allows highlighting the roles exercised by the institutions involved and the points of functional discontinuity between the stages of the risk management cycle.

The delineation of institutional roles allows examining the budgetary and fiscal risk management framework from the perspective of continuity between the production of information, its transmission and its use in the budgetary decision. In a system where responsibilities are distributed between authorities with different functions, governance risk arises when information on revenues, expenditures, debt, guarantees, control and local finances remain treated in separate institutional circuits. From this perspective, the vulnerability analysis targets the relationship between the formal roles of institutions and the capacity of the budgetary-fiscal framework to produce an integrated assessment of exposures. The results of this systematisation are presented in **table 2**.

Tabelul 2/ Table 2

**Vulnerabilități ale guvernantei riscurilor bugetar-fiscale în Republica Moldova/
Vulnerabilities of fiscal and budgetary risk governance in the Republic of Moldova**

Vulnerabilitate/ Vulnerability	Manifestare/ Manifestation	Efect bugetar-fiscal/ Budgetary-fiscal effect	Direcție de consolidare/ Consolidation Department
1	2	3	4
Fragmentarea responsabilităților/ Fragmentation of responsibilities	Informații dispersate între instituții/ Information dispersed between institutions	Evaluare parțială a expunerilor/ Partial assessment of exposures	Clarificarea responsabilităților pe categorii de risc/ Clarification of responsible persons by risk categories
Raportare ex-post/ Ex-post reporting	Accent pe execuția deja înregistrată/ Emphasis on the already recorded execution	Anticipare redusă a presiunilor bugetare/ Reduced anticipation of budgetary pressures	Raportare periodică a riscurilor/ Periodic risk reporting
Integrare incompletă în planificare/ Incomplete integration into planning	Legătură slabă cu decizia bugetară/ The weak link in budgetary decision making	Răspuns întârziat sau fragmentar/ Delayed or fragmented response	Integrarea riscurilor în CBTM/ Integrating risks into the MTBF

Continuarea tabelului 2/ Continuation of table 2

1	2	3	4
Coordonare limitată/ Limited coordination	Fluxuri informaționale nestandardizate/ Non- standardized information flows	Coerență redusă a evaluării/ Low coherence of assessment	Mecanism comun de agregare/ General aggregation mechanism
Control insuficient conectat la prevenire/ Insufficient control connected to prevention	Recomandări slab urmărite/ Poorly followed recommendations	Repetarea deficiențelor/ Repetition of deficiencies	Corelarea auditului cu managementul riscurilor/ Correlating audit with risk management Low coherence of assessment
Capacitate locală inegală/ Uneven local capacity	Raportare diferită la nivelul APL/ Different reporting at the LPA level	Monitorizare incompletă a riscurilor locale/ Incomplete monitoring of local risks	Consolidarea raportării locale/ Strengthening local accountability

Sursa: elaborat de autor în baza cadrului analitic al cercetării și a surselor [8-12]/
Source: developed by the author based on the analytical grid of the research and sources [8-12]

Sinteza vulnerabilităților confirmă că dificultatea principală a gestionării riscurilor bugetar-fiscale constă în corelarea informațiilor instituționale cu deciziile bugetare. Fragmentarea responsabilităților, raportarea predominant ex-post și integrarea incompletă a riscurilor în planificarea bugetară pot limita evaluarea cumulată a presiunilor asupra veniturilor, cheltuielilor, deficitului și necesarului de finanțare. Evaluarea sustenabilității fiscale în condiții de incertitudine macroeconomică presupune capacitatea instituțiilor de a integra informațiile privind riscurile în documentele de planificare pe termen mediu, aspect subliniat și în cadrul de evaluare a managementului finanțelor publice promovat de PEFA [11]. Consolidarea cadrului de gestionare presupune, în consecință, dezvoltarea raportării periodice a riscurilor, includerea lor în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu și urmărirea aplicării recomandărilor formulate prin audit și control [8-12].

Direcții de consolidare a cadrului instituțional de gestionare a riscurilor bugetar-fiscale

Vulnerabilitățile identificate în cadrul instituțional actual indică necesitatea unor intervenții structurate la nivelul mecanismelor de identificare, agregare, raportare și integrare a riscurilor în procesul bugetar. Direcțiile propuse nu presupun crearea unor structuri instituționale noi, ci valorificarea atribuțiilor existente prin instrumente operaționale clare.

Constituirea unui registru consolidat al riscurilor bugetar-fiscale, administrat de Ministerul Finanțelor în calitate de autoritate centrală de coordonare bugetară, ar centraliza expunerile cu impact asupra parametrilor bugetari – venituri, cheltuieli, sold bugetar, datorie publică, garanții de stat, pasive contingente și transferuri către bugetele locale – structurate după criterii uniforme: probabilitatea de materializare, impactul bugetar-fiscal estimat, orizontul temporal și instituția responsabilă. Serviciul Fiscal

The vulnerability analysis confirms that the main challenge in the management of fiscal and budgetary risks lies in correlating institutional information with budgetary decisions. Fragmentation of responsibilities, predominantly ex-post reporting and incomplete integration of risks into budgetary planning can limit the cumulative assessment of pressures on revenues, expenditures, deficit and financing needs. Assessing fiscal sustainability in conditions of macroeconomic uncertainty requires the capacity of institutions to integrate information on risks into medium-term planning documents, an aspect also highlighted in the PEFA public finance management assessment framework [11]. Strengthening the management framework therefore requires developing periodic risk reporting, including them in the Medium-Term Budgetary Framework and monitoring the implementation of recommendations formulated through audit and control activities [8-12].

Directions for Strengthening the Institutional Framework for Fiscal and Budgetary-Risk Management

The vulnerabilities identified in the current institutional framework indicate the need for structured interventions at the level of mechanisms for identifying, aggregating, reporting and budgetary integration of risks. The proposed directions do not involve the creation of new institutional structures, but the valorisation of existing attributions through clear operational instruments.

The establishment of a consolidated register of budgetary and fiscal risks, managed by the Ministry of Finance as the central budgetary coordination authority, would centralise exposures with an impact on budgetary parameters, including revenues, expenditures, budget balance, public debt, state guarantees, contingent liabilities and transfers to local budgets, structured according to uniform criteria: probability

de Stat, Banca Națională a Moldovei și autoritățile administrației publice locale ar furniza date în baza unor obligații de raportare standardizate, cu frecvență trimestrială și cu actualizare ori de câte ori modificarea expunerii depășește un prag de semnificație prestabilit. Absența unui astfel de instrument menține riscurile tratate sectorial, fără posibilitatea unei evaluări cumulate a presiunilor asupra bugetului public național.

Registrul produce informație utilizabilă doar în condițiile unui mecanism sistematic de raportare către factorii de decizie bugetară. Ministerul Finanțelor ar elabora un raport anual al riscurilor bugetar-fiscale, publicat concomitent cu proiectul legii bugetului de stat, și note de actualizare trimestriale integrate în rapoartele de monitorizare a execuției bugetare. Raportul anual ar include inventarul riscurilor pe categorii, evaluarea probabilității de materializare și a impactului estimat, scenarii de sensibilitate pentru principalii parametri bugetari și măsurile de răspuns în curs de implementare. Formatul standardizat ar asigura comparabilitatea inter-anuală și coerența cu cerințele de transparență fiscală recomandate în practica internațională [4, 10].

Relevanța bugetară a evaluărilor instituționale depinde de integrarea acestora în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM). Proiecțiile macrobugetare ale Ministerului Finanțelor ar include, alături de scenariul de bază, scenarii alternative construite pe riscurile cu probabilitate și impact semnificativ, reflectând posibile abateri ale veniturilor, cheltuielilor, soldului bugetar și datoriei publice față de traiectoria planificată. Metodologia CBTM ar stabili un prag de semnificație pentru includerea unui risc în scenariile alternative și o procedură de revizuire a proiecțiilor la depășirea acestuia, iar documentul CBTM transmis Guvernului și Parlamentului ar conține o secțiune dedicată riscurilor bugetar-fiscale, care să permită evaluarea sustenabilității traiectoriei bugetare în condiții adverse.

Recomandările Curții de Conturi cu impact bugetar-fiscal semnificativ nu sunt, în prezent, integrate sistematic în procesul de identificare și monitorizare a riscurilor. Includerea lor în registrul consolidat – cu indicarea instituției responsabile de implementare, a termenului asumat și a stadiului de execuție – ar transforma constatările de audit în componente ale unui sistem de monitorizare continuă. Supravegherea parlamentară, exercitată prin comisiile de specialitate pe baza rapoartelor semestriale ale Curții de Conturi și Ministerului Finanțelor, ar consolida responsabilizarea instituțională în implementarea măsurilor de remediere, iar un protocol interinstituțional între cele două instituții ar reglementa fluxurile de informații necesare funcționării acestui mecanism.

Eficiența direcțiilor propuse este condiționată de calitatea coordonării interinstituționale și de capa-

of materialisation, estimated budgetary and fiscal impact, time horizon and responsible institution. The State Fiscal Service, the National Bank of Moldova and local public administration authorities would provide data based on standardised reporting obligations, with a quarterly frequency and updating whenever the change in exposure exceeds a pre-established significance threshold. The absence of such an instrument keeps risks treated sectoral frameworks, without the possibility of a cumulative assessment of pressures on the national public budget.

However, the register produces usable information only under the conditions of a systematic reporting mechanism to budget decision-makers. In this regard, the Ministry of Finance could prepare an annual report on budgetary and fiscal risks, published simultaneously with the draft state budget law, and quarterly update notes integrated into the budget execution monitoring reports. The annual report would include an inventory of risks by category, an assessment of probability and estimated impact, sensitivity scenarios for the main budgetary parameters and response measures being implemented. The standardised format would ensure inter-annual comparability and coherence with the fiscal transparency requirements recommended in international practice [4, 10].

The budgetary relevance of institutional assessments depends on their reflection in the Medium-Term Budgetary Framework. The Ministry of Finance's macro-budgetary projections would include, alongside the baseline scenario, alternative scenarios built on risks with significant probability and impact, reflecting possible deviations of revenues, expenditures, the budget balance and public debt from the planned trajectory. The MTBF methodology would establish a significance threshold for including a risk in the alternative scenarios and a procedure for revising the projections when it is exceeded, and the MTBF document submitted to the Government and Parliament would contain a section dedicated to budgetary and fiscal risks, allowing for the assessment of the sustainability of the budgetary trajectory under adverse conditions.

The recommendations of the Court of Accounts with significant budgetary impact are currently not systematically integrated into the risk identification and monitoring process. Their inclusion in the consolidated register, indicating the institution responsible for implementation, the assumed deadline and the stage of execution, would transform the audit findings into components of a continuous monitoring system. Parliamentary oversight, exercised through specialised committees based on the semi-annual reports of the Court of Accounts and the Ministry of Finance, would strengthen institutional accountability in the implementation of remedial measures, and an inter-institutional protocol between the two institu-

citarea Ministerului Finanțelor de a agrega informațiile privind expunerile bugetar-fiscale într-o evaluare integrată, utilizabilă în toate etapele ciclului bugetar – elaborare, aprobare, executare și monitorizare.

Concluzii

Analiza cadrului instituțional relevă că dificultatea principală a gestionării riscurilor bugetar-fiscale în Republica Moldova rezidă în absența mecanismelor de conectare a informației generate la nivel instituțional cu procesul decizional bugetar. Cadrul normativ existent reglementează responsabilitățile de planificare, executare, raportare și control, fără a stabili proceduri explicite prin care evaluările riscurilor să influențeze parametrii bugetari în etapele de elaborare și aprobare a bugetului public național.

Grila analitică propusă demonstrează că fragmentarea responsabilităților instituționale nu împiedică identificarea riscurilor, ci agregarea și valorificarea acestora într-o evaluare integrată a expunerilor bugetar-fiscale. Discontinuitățile apar la interfața dintre instituțiile care generează informația și procesul bugetar care ar trebui să o integreze, iar această interfață rămâne insuficient reglementată.

Consolidarea guvernancei riscurilor bugetar-fiscale presupune intervenții la nivelul acestei interfețe: instrumente care să facă informația instituțională comparabilă, transmisibilă și utilizabilă în planificarea bugetară multianuală. Fără această conectare, disciplina bugetară rămâne dependentă de reacții la presiuni deja manifestate, iar transparența fiscală nu poate depăși nivelul raportării ex-post.

Rezultatele analizei sugerează că reglementarea explicită a mecanismelor de agregare a informațiilor privind riscurile și integrarea acestora în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu reprezintă priorități de politică bugetar-fiscală ce pot fi realizate în limitele cadrului normativ existent. Verificarea empirică a discontinuităților identificate – prin analiza execuțiilor bugetare sau evaluări de tip PEFA – rămâne o direcție de cercetare viitoare.

tions would regulate the information flows necessary for the functioning of this mechanism.

The efficiency of the proposed directions is conditioned by the quality of inter-institutional coordination and the capacity of the Ministry of Finance to aggregate information on budgetary and fiscal exposures into a cumulative assessment that can be used throughout all stages of the budget cycle, preparation, approval, execution and monitoring.

Conclusions

The analysis of the institutional framework reveals that the main difficulty in the management of budgetary and fiscal risks in the Republic of Moldova lies in the absence of mechanisms for connecting institutionally produced information with budgetary decisions. The existing regulatory framework regulates the responsibilities of planning, execution, reporting and control, without establishing explicit procedures through which risk assessments can influence budgetary parameters in the stages of drafting and approving the national public budget.

The proposed analytical framework demonstrates that the fragmentation of institutional responsibilities does not prevent the identification of risks, but their aggregation and valorisation in a cumulative assessment of budgetary-fiscal exposures. The main discontinuities appear at the interface between the institutions that produce information and the budgetary process that should integrate it, and this interface remains insufficiently regulated.

Strengthening the governance of budgetary and fiscal risks involves interventions at the level of this interface: tools that make institutional information comparable, transmissible and usable in multi-annual budgetary planning. Without this connection, budgetary discipline remains dependent on reactions to pressures already manifested, and fiscal transparency cannot go beyond the level of ex-post reporting.

The results of the analysis suggest that the explicit regulation of risk information aggregation mechanisms and their integration into the Medium-Term Budgetary Framework represent priorities for budgetary and fiscal policy that can be achieved within the limits of the existing regulatory framework. The empirical verification of the identified discontinuities, through the analysis of budget executions or PEFA-type assessments, remains a direction for future research.

Bibliografie/ Bibliography:

1. BRIXI, H. P. and A. SCHICK (eds.). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Washington, DC: World Bank, 2002.
2. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). *ISO 31000:2018, Risk management — Guidelines*. Geneva: International Organization for Standardization, 2018.
3. KRISTENSEN, J. K.; M. BOWEN; C. LONG; S. MUSTAPHA and U. ZRINSKI (eds.). *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance*. Washington, DC: World Bank, 2019.

4. MINARIK, J. *Fiscal Risks, Fiscal Sustainability and Rethinking Fiscal Rules*. GOV/SBO(2024)10. Paris: OECD, 2024.
5. REPUBLICA MOLDOVA. *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale*: nr. 181 din 25-07-2014. Online. LEGIS. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro [2026-06-22].
6. REPUBLICA MOLDOVA. *Lege cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat*: nr. 419 din 22-12-2006. Online. LEGIS. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116876&lang=ro [2026-06-22].
7. REPUBLICA MOLDOVA. *Lege privind controlul financiar public intern*: nr. 229 din 23-09-2010. Online. LEGIS. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125252&lang=ro [2026-06-22].
8. MELLO, L. de and T. TER-MINASSIAN, T. *Managing Rising Subnational Fiscal Risks*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 46. Paris: OECD Publishing, 2024.
9. SARR, B. *Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?* International Budget Partnership Working Paper, 2015.
10. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018.
11. PEFA SECRETARIAT. *Supplementary Framework for Assessing Climate Responsive Public Financial Management*. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2024.
12. REPUBLICA MOLDOVA. *Lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova*: nr. 260 din 07-12-2017. Online. LEGIS. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126160&lang=ro [2026-06-22].