



Cum evităm eșecurile din investițiile publice?

Autor: Stanislav GHILEȚCHI
Chișinău, 19 februarie 2021

Infrastructura publică precum rețelele de alimentare cu apă și canalizare, telecomunicațiile, transportul public reprezintă fundamentul creșterii și dezvoltării economice durabile a unei comunități. La nivel mondial, anual se cheltuie peste 2.5 trilioane de dolari pentru investițiile în infrastructură. În premieră, municipiul Chișinău a planificat peste 1.1 miliarde lei pentru proiectele investiționale (aproximativ 18% din toate cheltuielile bugetare). Majorarea semnificativă a investițiilor la nivelul Municipiului Chișinău este una salutară și binevenită.

Dar investițiile publice în infrastructură nu pot fi efectuate fără o planificare și nu pot fi cheltuiți bani pentru orice element al infrastructurii. La ora actuală, atât în municipiul Chișinău, cât și la nivel național, acestea sunt efectuate mai mult ad-hoc, fără o analiză detaliată a beneficiilor acestor investiții, fără o comparație a acestor beneficii, fără prioritizarea acestora. Cum determină primăria dacă trebuie să reabiliteze un parc sau o porțiune de trotuar? Modernizează iluminatul public sau schimbă rețeaua de apă și canalizare? Investește într-o arenă sportivă sau construiește cinci grădinițe noi? Construiește un drum nou sau repară drumurile existente?



Prezenta Analiză a fost elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad

Adenauer (KAS) în Republica Moldova. Opiniile reflectate în prezenta publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia KAS.

NOTĂ ANALITICĂ IPRE nr. 1/2021

Bugetul municipiului Chișinău pentru anul 2021

- venituri - MDL 4.7 miliarde
- cheltuieli - MDL 6.2 miliarde

Suma destinată proiectelor investiționale constituie MDL 1.1 miliarde (18% din toate cheltuielile bugetare).

În condițiile în care bugetul pentru anul 2021 prevede investiții majore în infrastructura publică, iar acest trend va continua și în viitor ce acțiuni ar trebui întreprinse pentru evitarea irosirii banilor publici?

Relansarea economică a municipiului Chișinău și a Republicii Moldova în general poate fi realizată doar cu sportul plener al sectorului privat și partenerilor de dezvoltare. Pentru ca această relansare să fie una cu adevărat pozitivă, procesul decizional privind investițiile în infrastructura publică trebuie să fie îmbunătățit:

1. **Elaborarea unei liste universale a proiectelor de investiții** - Scopul instituirii unui mecanism de evaluare în baza unor criterii obiective a tuturor proiectelor investiționale, inclusiv a celor finanțate prin intermediul parteneriatului public-privat, este să identifice cele mai calitative proiecte care să contribuie la îmbunătățirea vieții cetățenilor și să asigure cel mai înalt nivel de eficiență a banului public.
2. **Implicarea sectorului privat, într-un mod transparent și în baza condițiilor reciproc avantajoase pentru bugetul de stat și companiilor private** - transparența și controlul adițional atât din partea investitorilor privați, cât și din partea autorităților publice întotdeauna va fi superior altor metode de finanțare, care deși ar putea livra un proiect mult mai rapid, dar unul care nu produce suficientă valoare pentru public sau dimpotrivă unul care devine o povară pentru buget.





Irezistibilitatea proiectelor grandioase

Puțini ar contesta faptul că Republica Moldova are nevoie de investiții majore în infrastructură. Experții economici, cetățenii, dar în mod special politicienii menționează importanța modernizării infrastructurii și atragerii fondurilor pentru dezvoltare. Dacă toți sunt de acord cu faptul că investițiile sunt necesare, atunci divergențele majore apar atunci când sunt luate deciziile cu privire la alocarea banilor pentru unele proiecte, dar nu pentru altele.

În condițiile în care bugetele sunt gestionate de către politicienii, aspectele politice deseori prevalează la selectarea proiectelor de infrastructură. Astfel, investițiile publice nu întotdeauna au cea mai bună argumentare economică și nu generează beneficii publice pentru cetățeni și comunitate. De exemplu, [Arena Chișinău](#) a costat statul peste 200 milioane lei, dar nu este utilizată nici astăzi. Pentru construcția [spitalului de ftiziopneumologie](#) din Vorniceni autoritățile au cheltuit 90 milioane lei, dar acesta nu a găzduit nici un pacient. Iar construcția [stadionului olimpic](#) anunțată în 2006 nici nu a fost începută. Toate aceste proiecte investiționale au fost lansate cu mare fast și cu multe promisiuni despre valoarea obiectelor pentru public.

Politicienii din totdeauna au preferat investițiile în proiecte grandioase și mărețe în defavoarea proiectelor mici sau mentenanței infrastructurii deja existente. Proiectele mari pot aduce mai multă vizibilitate și o posibilitate de a obține un avantaj în fața altor concurenți politici. Dar experiența proiectelor ratate în Moldova, dar și în alte țări, arată că investițiile în infrastructură nu asigură automat creștere și valoare pentru cetățeni. Dimpotrivă, falimentul demonstrează că toate investițiile publice trebuie făcute având la baza analize fundamentate și obiective foarte clare. Altfel, există un risc sporit ca aceste

investiții să producă doar costuri adiționale în viitor fără să contribuie la îmbunătățirea calității vieții.

La 9 februarie 2021, [Primarul General al municipiului Chișinău](#), în cadrul unei întrevederi cu reprezentanții Ministerului Economiei și Infrastructurii a menționat câteva proiecte importante pentru Chișinău, cum ar fi: construcția podurilor, construcția drumului de centură și creșterea eficienței energetice. Dar pentru a justifica importanța și necesitatea acestora este important ca fiecare proiect să arate exact cum va îmbunătăți calitatea vieții, cum va contribui la dezvoltarea economică durabilă și cum va fi asigurată mentenanța infrastructurii noi.

Implicarea defectuoasă și netransparentă a sectorului privat

La ora actuală există o ruptură între investițiile private și investițiile publice. Nivelul redus de sinergie a contribuit inclusiv la dezvoltarea haotică a municipiului Chișinău. [Conform calculelor](#), în ultimii 20 de ani, sectorul privat a investit peste 4 miliarde de euro (preponderent în blocuri de apartamente și construcții comerciale), în același timp, autoritățile municipale au investit extrem de puțin în infrastructura publică. Acest dezechilibru a creat o presiune enormă, atât asupra infrastructurii sociale, cât și asupra infrastructurii de transport care cu greu face față cerințelor zilnice a locuitorilor municipiului Chișinău.

Astfel, autoritățile trebuie să depună eforturi pentru a crește sinergia investițiilor, astfel încât toate proiectele să fie alinate obiectivelor strategice de dezvoltare stabilite atât la nivel de oraș, cât și la nivel național. Volumul investițiilor private demonstrează faptul că există un potențial enorm pentru dezvoltarea unor parteneriate publice-private benefice care să contribuie la îmbunătățirea semnificativă a calității infrastructurii și vieții cetățenilor.

Dar cu toate că există un potențial, rezultatele obținute până la moment nu inspiră multă





considerentul îmbătrânirii infrastructurii actuale (ex. poduri, iluminat, rețele de alimentare cu apă și canalizare etc.) ce acțiuni ar trebui întreprinse pentru evitarea irosirii banilor publici?

O singură listă a proiectelor investiționale bazată pe analize solide

Un prim pas pentru îmbunătățirea semnificativă a calității proiectelor investiționale este elaborarea unei liste universale a proiectelor de investiții.

Înainte ca un proiect să fie acceptat și inclus în lista proiectelor prioritare, acesta trebuie supus unui proces riguros de analiză care să prezinte detaliat costurile și impacturile pozitive și negative pentru economia națională și locală și societate.

La moment, la nivelul municipiului Chișinău, prin [Decizia Consiliului](#) a fost aprobată doar o listă de 17 proiecte propuse spre implementare prin parteneriat public-privat. Dar argumentarea oportunității implementării parteneriatului public privat, justificarea tehnică și economică a proiectului și analiza riscurilor aferente acestora urmează să fie elaborate la o etapă ulterioară.

Scopul instituirii unui mecanism universal de evaluare a tuturor proiectelor investiționale, inclusiv a celor finanțate prin intermediul parteneriatului public-privat, este să identifice cele mai calitative proiecte care să contribuie la îmbunătățirea vieții cetățenilor și să asigure cel mai înalt nivel de eficiență a banului public.

Lista proiectelor supuse parteneriatului public este doar un pas, dar pasul respectiv nu este unul suficient. Este important ca evaluarea beneficiilor unui proiect să fie aplicată în mod sistematic pentru toate proiectele investiționale. Iar în baza rezultatelor acestor evaluări să fie elaborată lista proiectelor prioritare care întrunesc toate condițiile și obiectivele economice stabilite de către autorități.

La audierile publice privind bugetul pentru 2021, primăria municipiului Chișinău a prezentat listele

proiectelor prioritare pentru fiecare sector al capitalei. Deși proiectele au fost identificate ca urmare a evaluării problemelor și discuțiilor cu cetățenii din comunitate, proiectele propuse nu au fost supuse unei analize cost-beneficiu (sau cel puțin aceste analize nu au fost făcute publice). Totodată, nu au fost prezentate toate propunerile recepționate din partea direcțiilor și întreprinderilor municipale. Astfel, nu se cunoaște dacă au existat propuneri mai bune care au fost ignorate în procesul de definitivare a bugetului. De exemplu, autoritățile au decis să renoveze însemnul „Chișinău” la toate cele cinci intrări. Ar fi putut acești bani fi utilizați în alte proiecte investiționale cu valoare mai mare?

Lipsa unui mecanism sistematic de evaluare standard a tuturor proiectelor, reduce din disciplina autorității publice și contribuie la creșterea clientelismului politic. Analizând bugetul pentru 2021, [primarul municipiului București](#), a declarat că o bună parte din propunerile făcute de șefii de direcție din primărie nu au fost realiste și argumentate economic. De exemplu, una dintre propuneri era investirea a 4 milioane de Euro pentru construcția de noi statui în București. Asemenea abordări față de investițiile publice nu au cum să asigure o dezvoltare durabilă și sustenabilă a unui oraș. **Bugetul oricărui oraș și oricărei țări trebuie să reflecte o direcție de dezvoltare clară. Iar toate investițiile publice trebuie precedate de analize economice bine fundamentate.**

Un alt avantaj major al elaborării unei liste a proiectelor investiționale este gradul înalt de transparență, atât a procesului de analiză, cât și a procesului de luare a deciziilor. De exemplu, [Guvernul din Chile](#), care utilizează un mecanism comprehensiv de evaluare bazat pe criterii obiective, publică toate informațiile despre proiectele investiționale (atât despre cele care nu au fost acceptate, cât și informația despre proiectele care urmează să fie finanțate). Anual, între 25-35% din toate proiectele propuse de





autorități sunt respinse din considerente că nu asigură un impact economic și social suficient de bun pentru a justifica investițiile. Totodată, după finalizarea unui proiect, autoritățile actualizează datele despre performanța unui anumit proiect, astfel încât să fie asigurată și o comparație între datele inițiale și cele obținute în realitate.

Valorificarea pe deplin a sectorului privat

Al doilea pas pentru îmbunătățirea calității investițiilor este implicarea sectorului privat, într-un mod transparent și în baza condițiilor reciproc avantajoase pentru bugetul de stat și companiilor private.

Încercarea în premieră a Chișinăului de a emite [obligațiuni municipale](#) este un pas pozitiv în această direcție (și așteptat de foarte mult timp). Procesul este unul anevoios și implică un mare efort din partea multor actori, iar în condițiile în care o parte din rezultate ar putea fi obținute prin alte metode de finanțare, reticența lansării unui asemenea proces ar putea fi explicată. Cu toate acestea, trebuie de remarcat că procesul de emisie a obligațiunilor reprezintă un test decisiv, o hârtie de turnesol a calității transparenței la nivelul unei autorități. Rigoarea suplimentară pe care investitorii și creditorii o aplică evaluării proiectelor respective determină performanța în timp a acestor proiecte și minimizează riscul finanțării unor proiecte care nu sunt viabile nici din punct de vedere economic și nici din punct de vedere a beneficiilor generate pentru comunitate. Astfel, o emisie de succes ar trebui să [genereze un capital de încredere](#) mai mare atât din partea cetățenilor, cât și din partea marilor investitori instituționali, care va asigura capital pe termen lung.

O altă modalitate de atragere a investițiilor private sunt contractele de parteneriat public privat. Dacă analizăm parteneriatele public-private semnate anterior, fie de autoritățile locale sau autoritățile centrale, atunci de cele mai multe

ori acestea fie au fost un eșec, fie au trezit multiple întrebări privind integritatea și legalitatea proiectelor negociate și semnate. Printre acestea pot fi menționate: Loteria națională, Arena Chișinău, parcările cu plată în municipiul Chișinău, amenajarea și întreținerea stațiilor de așteptare. Totodată, [în cadrul ședinței Comisiei de control al finanțelor publice](#), unde s-a discutat despre raportul de audit asupra organizării, realizării și supravegherii parteneriatelor public-private aferente construcției de locuințe și obiective de menire social-culturală pentru anii 2013-2019, au fost constatate mai multe lacune în procesul de realizare a acestor contracte. Una dintre acestea a fost caracterul formal al monitorizării contractelor de către Agenția Proprietății Publice (rapoartele erau elaborate doar în baza datelor furnizate de către partenerul privat). În aceste condiții, Agenția Proprietății Publice, în a cărei responsabilitate este realizarea parteneriatelor și concesiunilor, trebuie să joace un rol mult mai pronunțat atât la etapa de negociere/semnare a contractelor, cât și la etapa de monitorizare a executării contractelor.

Fără un arbitru independent între autoritatea publică și partenerul privat, va fi tot mai dificil de identificat acel echilibru între nivelul de profitabilitate (elementul crucial pentru atragerea partenerilor din sectorul privat) și asigurarea unui nivel înalt de eficiență a banilor publici (elementul esențial pentru plătitorii de taxe).

Totodată, un contract de parteneriat public-privat va asigura o partajare rezonabilă a riscurilor între autoritatea publică beneficiară și sectorul privat. Deoarece nici un agent economic nu se va angaja să investească într-un proiect care are un risc ridicat de eșec, partajarea corectă a riscurilor reprezintă mecanismul de triere a proiectelor care vor produce un impact pozitiv asupra dezvoltării. Anume situațiile când partenerul privat are un risc inexistent sau extrem de mic și generează proiecte de genul Arenei Chișinău.





Atât procesul de emiteră a obligațiilor municipale, cât și pregătirea unui contract bun de parteneriat public-privat necesită mult timp și efort. Dar, având în vedere eșecurile de rezonanță menționate în această notă, transparența și controlul adițional (atât din partea investitorilor privați, cât și din partea autorităților publice) întotdeauna va fi superior altor metode, care deși ar putea livra un proiect mult mai rapid, dar unul care nu produce suficientă valoare pentru public sau dimpotrivă unul care devine o povară pentru buget.

Deși emiteră obligațiilor este la o etapă incipientă, unele rezultate deja pot fi observate. De exemplu, pentru [audierea publică](#) privind proiectul „Modernizarea Parcului de Troleibuze al Municipiului Chișinău” autoritățile au elaborat documente adiționale care prezintă detalii interesante despre proiect și descrie potențialele beneficii pentru cetățeni ca urmare a implementării. Această practică trebuie instituționalizată și aplicată sistematic pentru toate proiectele investiționale din Chișinău.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Relansarea economică a municipiului Chișinău, a Republicii Moldova în general poate fi realizată doar cu sportul plinar al sectorului privat și partenerilor de dezvoltare. Pentru ca această relansare să fie una cu adevărat pozitivă, procesul decizional privind investițiile în infrastructura publică trebuie să fie îmbunătățit.

Investițiile publice în infrastructură nu pot fi efectuate fără o planificare și nu pot fi cheltuiți bani pentru orice element al infrastructurii. La ora actuală, atât în municipiul Chișinău, cât și la nivel național, acestea sunt efectuate mai mult ad-hoc, fără o analiză detaliată a beneficiilor acestor investiții, fără o comparație a acestor beneficii, fără prioritizarea acestora.

Rezultatele modeste obținute de către autorități în implementarea proiectelor cu finanțare din partea sectorului privat, dar și numeroasele probleme și întârzieri înregistrate în proiectele investiționale ale autorităților naționale și locale confirmă necesitatea îmbunătățirii semnificative a capacităților de evaluare a beneficiilor fiecărui proiect în parte. Analizele de evaluare trebuie făcute în mod transparent, evitând potențialele conflicte de interese. Evaluările trebuie efectuate de către părțile neimplicate în procesul de construcție sau gestionare a obiectului de infrastructură.

Investițiile în infrastructură nu înseamnă neapărat construcția obiectelor noi de infrastructură. Asigurarea unui înalt nivel de mentenanță a infrastructurii deja construite este la fel de importantă. Doar un instrument sistematic de analiză și evaluare a proiectelor, va permite identificare proiectelor investiționale mai mici, inclusiv proiectelor de reparație, dar care ar putea avea un impact mai mare.

Unul dintre argumentele de bază ale autorităților pentru ponderea relativ mică a proiectelor investiționale a fost lipsa resurselor financiare. Deși acest lucru este adevărat, realitatea ne arată că lipsa proiectelor calitative și fundamentate economic este o provocare poate și mai mare pentru autorități decât resursele financiare.





IPRE recomandă următoarele:

- 1. Instituirea unui mecanism de evaluare a tuturor proiectelor investiționale - evaluarea sistematică** va facilita accesarea fondurilor noi pentru dezvoltare și va crește șansele finanțării proiectelor cu adevărat necesare pentru relansarea economică a Republicii Moldova.
- În baza rezultatelor evaluării, **elaborarea listei universale a proiectelor de investiții** - anume aceste proiecte vor fi candidații perfecți pentru emiterea obligațiunilor municipale sau negocierea contractelor de parteneriat public-privat.
- Îmbunătățirea capacităților instituțiilor statului responsabile de **evaluarea și analiza beneficiilor economice a proiectelor de investiții**.
- 4. Creșterea transparenței proiectelor investiționale** și publicarea detaliată a proiectelor propuse de către direcțiile și întreprinderile municipale, inclusiv a proiectelor care au fost propuse, dar refuzate din anumite motive.
- 5. Implicarea sectorului privat, într-un mod transparent și în baza condițiilor reciproc avantajoase pentru bugetul local/de stat și companiilor private** - în condițiile în care necesitățile de dezvoltare sunt foarte multe, iar posibilitățile de finanțare sunt limitate, fără implicarea sectorului privat, autoritățile publice nu vor fi în stare să ofere servicii calitative și inovative pentru cetățeni.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md