

## Privind tendințele recente în domeniul investițiilor publice și prioritățile pe termen mediu

### Introducere

1. Investițiile publice reprezintă un instrument important al dezvoltării economice. Eforturile actuale ale tuturor organelor guvernamentale de specialitate sînt concentrate în asigurarea creșterii economice. Crearea unui mediu favorabil pentru creșterea economică durabilă depinde în mare măsură de restabilirea și dezvoltarea infrastructurii. De aceea, modernizarea infrastructurii reprezintă unul din obiectivele de bază ale politicii statului în direcționarea investițiilor publice.

2. Prezenta notă conține o analiză sumară a tendințelor recente ale investițiilor publice, determină prioritățile pe termen mediu în finanțarea investițiilor capitale de la bugetul de stat și a proiectelor finanțate din surse externe, precum și definește o serie de măsuri de îmbunătățire a managementului investițiilor publice.

3. În contextul prezentei note noțiunea de investiții publice cuprinde investițiile capitale, care includ construcția, extinderea, reconstrucția și reutilizarea tehnică a obiectelor existente cu diferite destinații, precum și proiectele finanțate din surse externe, incluse în componența bugetului de stat.

4. În scopul analizei sectoarele definite în clasificarea bugetară funcțională au fost grupate în cinci domenii principale, după cum urmează: (i) *infrastructura*<sup>1</sup>, (ii) *învățămîntul, știința și inovarea, cultura, sportul și acțiunile pentru tineret*, (iii) *ocrotirea sănătății, asistența și susținerea socială*, (iv) *servicii generale de stat și activitatea externă*, (v) *apărarea națională, justiția și organele de drept*.

### I. Tendințele recente în domeniul investițiilor publice (2002-2005)

5. Tendințele recente a cheltuielilor pentru investiții publice denotă o creștere considerabilă a acestora în termeni nominali de la 649,2 mil. lei în 2002 la circa 1318 mil. lei în anul 2005, dublîndu-se ca pondere în PIB de la 3% în anul 2002 la 4% în anul 2005. De asemenea se evidențiază creșterea ponderii cheltuielilor pentru investiții în totalul cheltuielilor publice de la 8% în 2002 la 9% în anul 2005. Aceste tendințe arată că în structura bugetului o prioritate tot mai mare se acordă investițiilor. Tabelul 1 prezintă evoluția investițiilor publice pe surse de finanțare și reflectă ponderea acestora în PIB și cheltuielile publice totale.

Tabelul nr. 1 Dinamica investițiilor publice finanțate din diferite surse

	2002		2003		2004		2005	
	mil. lei	(%)	mil. lei	(%)	mil. lei	(%)	mil. lei	(%)
<i>Bugetul de stat*</i> <i>(cheltuieli de bază),</i>	21,5	3	99,3	14	114,3	12	284,4	22
<i>Bugetele UAT</i>	236,7	36	208,7	29	429,1	46	530,6	40
<i>Proiecte finanțate din surse externe</i>	391,0	60	410,3	57	384,8	41	503,9	38
<i>Total investițiile (din toate sursele)</i>	<b>649,2</b>	<b>100</b>	<b>718,3</b>	<b>100</b>	<b>928,2</b>	<b>100</b>	<b>1 318,9</b>	100
<i>Ponderea în PIB</i>	22556	3	27619	3	31992	3	36800	4
<i>Ponderea în totalul cheltuielilor publice</i>	7725,5	8	9147,3	8	11252,9	8	13949,3	9

\*) Reflectă investițiile nemijlocit de la bugetul de stat fără transferurile respective bugetelor UAT.

6. Analiza pe surse de finanțare denotă o creștere semnificativă a investițiilor capitale din contul bugetului de stat (fără transferuri la bugetele UAT), crescînd în perioada 2002-2005 de la 21,5 mil. lei la 284,4 mil. lei. O majorare esențială s-a produs în anul 2005, care a fost posibilă datorită creșterii veniturilor bugetului de stat.

<sup>1</sup> La infrastructură au fost atribuite agricultura, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă, gospodăria apelor; protecția mediului înconjurător și hidrometeorologia; industria și construcțiile; transporturile, gospodăria drumurilor, comunicațiile și informatica; gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe și complexul pentru combustibil și energie.

Ca pondere în totalul investițiilor, cota bugetului de stat s-a majorat de la 3% în anul 2002 la circa 22% în 2005. Aceasta denotă importanța acordată în ultimii ani finanțării investițiilor capitale.

7. Concomitent se evidențiază o contribuție majoră în finanțarea investițiilor publice a surselor externe. Totodată ponderea acestora în volumul total de investiții a scăzut de la circa 60% în 2002 la circa 30% în 2005.

8. Investițiile finanțate din bugetele UAT de asemenea au înregistrat o evoluție ascendentă, crescând de circa 2 ori în perioada 2002-2005. Această creștere este condiționată în mare măsură de creșterea de circa de 9 ori a transferurilor pentru investiții obținute de la bugetul de stat, care în anul 2005 a constituit circa 60 la sută din volumul investițiilor finanțate din bugetele UAT. În aceeași perioadă ponderea bugetelor UAT în volumul total de investiții a variat de la an la an rămânând practic la nivel de circa 40 la sută.

9. Analiza sectorială a investițiilor publice denotă o creștere în perioada 2002-2005 de circa 1,6 ori a investițiilor publice alocate infrastructurii, consumând ponderea cea mai mare din totalul investițiilor. În anul 2005 s-a produs o majorare semnificativă a cheltuielilor pentru investiții. Circa 56% din investițiile totale au fost destinate infrastructurii. Tabelul 2 evidențiază tendințele în structura investițiilor pe principalele sectoare.

**Tabelul nr. 2. Structura sectorială a investițiilor publice în perioada 2002-2005**

Sectorul		2002		2003		2004		2005	
		mil.lei	%	mil.lei	%	mil.lei	%	mil.lei	%
<b>Total</b>		<b>649,2</b>	<b>100,0</b>	<b>718,3</b>	<b>100,0</b>	<b>928,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1318,9</b>	<b>100,0</b>
1	Infrastructura	472,2	72,7	506,4	70,5	585,8	63,1	741,1	56,2
2	Învățământul, cultura și știința	104,2	16,0	79,6	11,1	107,8	11,6	152,7	11,6
3	Ocrotirea sănătății și asistența socială	59,2	9,1	57,5	8,0	146,9	15,8	154,9	11,7
4	Servicii de stat și activitatea externă	11,1	1,7	70,7	9,8	72,7	7,8	224,4	17,0
5	Apărarea națională și organele de drept	2,6	0,4	4,1	0,6	15,0	1,6	45,8	3,5

10. Analiza mai detaliată a sectoarelor din infrastructură denotă următoarele tendințe de bază:

- a) Ponderea investițiilor capitale în complexul de combustibil și energie s-a majorat de la 1,1% în anul 2002 până la circa 40,3% în anul 2005. Majorarea respectivă se datorează în primul rând majorării finanțării investițiilor pentru programele de gazificare.
- b) Alocațiile pentru gospodăria comunală de asemenea au crescut considerabil.
- c) Se observă insuficiența finanțării investițiilor capitale destinate transportului, gospodăriei drumurilor, comunicațiilor și informaticii. În perioada 2002 – 2005 acest subsector a fost finanțat doar în mărime de circa 17 mln. lei.
- d) În cadrul proiectelor investiționale cu participarea surselor externe, au fost finanțate investiții în sectorul energetic, termic, de aprovizionare cu apă și drumuri.

## II. Priorități de politică și prognoză pe termen mediu (2007-2009)

### *Obiective generale*

11. Luînd în considerare că investițiile publice constituie factorul de bază al creșterii economice și elementul decisiv în dezvoltarea și restructurarea economiei naționale, politica statului pe termen mediu în domeniul investițiilor publice va urmări realizarea următoarelor obiective:

- 1) Efectuarea investițiilor care permit obținerea unui profit maxim și asigură utilizarea deplină a resurselor materiale, financiare și umane.
- 2) Finalizarea și finanțarea integrală a proiectelor investiționale care se afla în curs de realizare.
- 3) Orientarea investițiilor capitale spre dezvoltarea infrastructurii publice, în special infrastructurii drumurilor, ceea ce va avea un impact sporit asupra creșterii economice și reducerea sărăciei.
- 4) Efectuarea investițiilor în sectoarele care au un impact considerabil asupra dezvoltării economiei naționale, precum și a celor care asigură activitatea structurilor de stat și susținerea infrastructurii acestora.
- 5) Asigurarea protecției mediului înconjurător.

### *Priorități pe termen mediu*

12. Luînd în considerare tendințele recente de creștere a finanțării investițiilor publice, în anii următori statul va trebui să continue eforturile de majorare a investițiilor publice, în special în domeniile unde sectorul privat nu este interesat să investească. De asemenea este necesar de elaborat mecanisme alternative de finanțare a investițiilor de tipul parteneriatului public-privat.

13. În conformitate cu Programul de activitate a Guvernului pentru perioada 2005-2010 "Modernizarea economiei - modernizarea țării", precum și potrivit prevederilor SCERS, una din prioritățile principale ale statului în domeniul investițiilor publice pe termen mediu va fi dezvoltarea infrastructurii. La stabilirea priorităților în cadrul sectoarelor din infrastructură, accentul va fi pus pe acele sectoare care urmează să producă efecte sociale și economice mai esențiale, în comparație cu celelalte sectoare. Astfel, în următorii trei ani, sectoarele prioritare pentru investiții se consideră infrastructura drumurilor și a transporturilor, complexul energetic, aprovizionarea cu apă și canalizare. Aceste domenii se consideră prioritare și în contextul tendințelor de integrare a Moldovei în structurile europene.

#### *i) Transporturi*

14. Pentru restabilirea și dezvoltarea infrastructurii drumurilor și transportului se vor finanța prioritar programele de reconstrucție și stopare a degradării rețelei de drumuri, precum și modernizarea evaluării tehnice a drumurilor. Luînd în considerație costurile enorme pe care le presupune reabilitarea și menținerea infrastructurii drumurilor, precum și resursele limitate ale bugetului, este necesar de a atrage sectorul privat, inclusiv companiile străine, pentru a reconstrui și gestiona drumurile naționale. De asemenea se va negocia cu organismele internaționale posibilitatea obținerii de granturi sau credite în condiții privilegiate în vederea reabilitării drumurilor naționale de importanță europeană.

#### *ii) Energetica*

15. Asigurarea securității energetice a țării reprezintă una dintre sarcinile primordiale ale Guvernului la etapa actuală. Evenimentele din ultimul timp au acutizat problema necesității diversificării surselor de energie de toate tipurile. Creșterea prețurilor la resursele energetice afectează în mod direct situația populației, precum

și întreprinderile. Principalele probleme ale dezvoltării energeticii sînt cauzate de starea tehnică și financiară nesatisfăcătoare a multor întreprinderi energetice, precum și de organizarea ineficientă a livrării și consumului energiei. Astfel, obiectivele dezvoltării sectorului energetic pe termen mediu constau în sporirea securității energetice a țării și crearea condițiilor pentru dezvoltarea eficientă și stabilă a sectorului.

*iii) Aprovizionarea cu apă și canalizare*

16. De rînd cu celelalte domenii, infrastructura în domeniul aprovizionării cu apă și canalizare va constitui o prioritate. Prioritar vor fi finanțate lucrările de restructurare și modernizare a sistemelor de alimentare cu apă, de epurare și evacuare a apelor reziduale, conservarea apei și protecția mediului.

**Prognoza pe termen mediu**

17. Avînd la bază constrîngerile cadrului de resurse și incertitudinea finanțării externe a unor noi proiecte investiționale, pentru perioada 2007-2009 se estimează puține rezerve pentru a spori volumul cheltuielilor capitale. În anii 2007-2009 volumul investițiilor capitale din contul bugetului de stat și bugetelor UAT se estimează în mediu în sumă de circa 640 mil. lei anual.

18. Prognoza cheltuielilor pentru investiții capitale finanțate din contul bugetului de stat pe termen mediu a fost elaborată, ținînd cont de prioritățile de politică expuse mai sus și denotă o creștere lentă a alocațiilor pentru dezvoltarea infrastructurii, precum și în sectoarele sociale - învățămînt, cultură, și ocrotirea sănătății. E de menționat, că structura alocărilor de resurse pentru investiții pe ramuri va putea reflecta mai evidențiat prioritatea ramurilor din infrastructură treptat odată cu finalizarea obiectelor începute în alte ramuri cu prioritate mai mică.

19. Tabelul 3 prezintă structura sectorială a investițiilor capitale din contul bugetului de stat pe anii 2007-2009.

**Tabelul nr.3. Structura sectorială a investițiilor capitale finanțate din bugetul de stat, 2007-2009**

	Domeniile	2007		2008		2009	
		Suma, mil. lei	%	Suma, mil. lei	%	Suma, mil. lei	%
	<b>Total</b>	<b>507,0</b>	<b>100,0</b>	<b>512,0</b>	<b>100,0</b>	<b>512,0</b>	<b>100,0</b>
1	Infrastructura	231,1	45,6	234,9	45,9	239,1	46,7
2	Învățămîntul, cultura și știința	138,7	27,4	140,5	27,4	141,0	27,5
3	Ocrotirea sănătății și asistența socială	28,8	5,7	29,4	5,7	29,7	5,8
4	Servicii de stat și activitatea externă	65,6	12,9	66,6	13,0	61,0	11,9
5	Apărarea națională și organele de drept	42,8	8,4	40,6	7,9	41,2	8

20. Din totalul investițiilor capitale ale bugetului de stat preconizate pe anii 2007-2009 destinate infrastructurii, fiecărui sector din infrastructură î-i revine cîte o cotă de circa o treime. În investițiile capitale alocate domeniului învățămîntului, culturii și științei, cota preponderentă revine învățămîntului – circa 57%, urmată de ramura culturii cu 32%.

21. Tabelul 4 prezintă prognoza estimărilor proiectelor finanțate din **surse externe** pe anii 2006-2009 și denotă o majorare considerabilă a cheltuielilor din sursele externe în anul 2007 cu o diminuare a acestora în anii 2008 și 2009. Aceasta se explică prin intensificarea în anul 2007 a implementării proiectului „Îmbunătățirea sistemelor de aprovizionare cu apă în șase localități ale Moldovei”, proiectului în domeniul energeticii și proiectelor Fondului de Investiții, precum și planificarea finalizării proiectului de aprovizionare cu apă și canalizare. În afară de aceasta diminuarea alocațiilor în anii 2007-2009 în mare parte este cauzată de faptul că la moment nu sunt definite toate sursele externe de finanțare a proiectelor pentru acești ani.

**Tabelul nr. 4. Structura sectorială a investițiilor finanțate din surse externe**

	Sector	2006		2007		2008		2009	
		mil. lei	%	mil. lei	%	mil. lei	%	mil. lei	%
	<b>Total</b>	<b>711,4</b>	<b>100,0</b>	<b>831,5</b>	<b>100,0</b>	<b>504,4</b>	<b>100,0</b>	<b>254,7</b>	<b>100,0</b>
1	Infrastructura	402,8	56,6	590,8	71,1	357,1	70,8	215,5	84,6
2	Învățămîntul, cultura și știința	37,8	5,3	51,6	6,2	58,5	11,6	21,7	8,5
3	Ocrotirea sănătății și asistența socială	218,4	30,7	115,8	13,9	43,4	8,6	0,0	0,0
4	Servicii de stat și activitatea externă	52,4	7,4	73,3	8,8	45,4	9,0	17,5	6,9
5	Apărarea națională și organele de drept	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

22. Se preconizează ca în anii 2007-2009 veniturile suplimentare care vor fi încasate la bugetul de stat și bugetele UAT să fie direcționate prioritar la majorarea volumului de investiții capitale, finanțate de la buget.

23. Mai detaliat prognoza cheltuielilor pentru investiții capitale pe ramuri se prezintă în anexa 9 care oferă plafoanele de cheltuieli de la bugetul de stat pe ramuri.

### **III. Managementul investițiilor publice**

24. Luînd în considerare necesitatea acută de investiții pentru a asigura creșterea economică durabilă, precum și ținînd cont de disponibilitățile limitate de resurse financiare publice, îmbunătățirea managementului resurselor pentru investiții publice condiția-cheie pentru majorarea nivelului și sporirea eficacității cheltuielilor publice alocate pentru investiții.

25. În anul 2005 cu asistența Departamentului pentru Dezvoltare Internațională, a fost efectuată o analiză profundă a modului existent de planificare și gestionare a proiectelor de investiții. Cu toate că în ultimii ani au fost întreprinse eforturi de îmbunătățire a managementului investițiilor, în special în ce privește formatul de prezentare a bugetului pentru investiții, reducerea listei de proiecte începute, analiza a scos în evidență o serie de deficiențe și rezerve, în special (i) inițierea proiectelor noi în defavoarea celor în curs de desfășurare și prea multe investiții mici; (ii) concentrare strategică insuficientă privind investițiile; (iii) lipsa unor criterii stricte și mecanisme de prioritizare a investițiilor ce implică politizarea selecției proiectelor; (iv) lipsa de claritate în cadrul juridic și instituțional, care reglementează investițiile.

26. Astfel, îmbunătățirea managementului implică stabilirea unor priorități clare din partea Guvernului în ce privește investițiile publice, perfecționarea mecanismului de luare a deciziilor de finanțare a proiectelor, perfecționarea nemijlocit a modului de gestionare a proiectelor investiționale, precum și necesitatea implementării unor reforme instituționale și legislative. Stabilirea plafoanelor de cheltuieli pe sectoare în limita cadrului general de resurse și corelarea dintre necesități și sursele bugetare disponibile este un prim pas în ameliorarea disciplinei financiare.

27. În scopul soluționării problemelor existente menționate mai sus, se propun următoarele măsuri pe termen scurt și pe termen mediu privind consolidarea și perfecționarea managementului investițiilor publice.

## **Măsuri pe termen scurt**

- Elaborarea materialelor instructiv-metodice / „Ghidul beneficiarului” / în scopul perfecționării procesului de pregătire și implementare a proiectelor de investiții capitale, inclusiv și a nivelului pregătirii profesionale a specialiștilor responsabili;
- Elaborarea și testarea procesului de luare a deciziilor privind investițiile, împărțit în două etape : scanarea prealabilă a proiectelor și selectarea proiectelor.
- Finanțarea investițiilor capitale strict după prioritățile determinate și în consistență cu disponibilitățile de resurse pe termen mediu.
- Reducerea în continuare a numărului de obiecte noi și concentrarea resurselor pentru finalizarea proiectelor deja începute, costurile de implementare a acestora fiind în consistență cu plafoanele disponibile de resurse pe termen mediu.

## **Măsuri pe termen mediu**

- Perfectarea cadrului legislativ și normativ cu privire la investițiile capitale finanțate de la bugetul de stat și bugetele UAT;
- Introducerea regulamentelor /actelor legislative/ ce ar formaliza ciclul proiectului, definind etapele ciclului și stabilirea aranjamentelor și procedurilor instituționale pentru reglementarea ciclului proiectului;
- Stabilirea unei legături strânse dintre ciclul proiectului și ciclul bugetar anual, adică deciziile de finanțare urmează a fi luate în baza studiilor preliminare de fezabilitate, ținând cont de etapele de pregătire și implementare a proiectului.

## **Concluzii**

28. În ultimii ani (2000-2005) cheltuielile publice pentru investiții au crescut circa de 3 ori, crescând considerabil aportul bugetului de stat și bugetelor UAT.

29. În anii precedenți au fost finanțate preponderent agricultura, complexul pentru combustibil și energie, gospodăria comunală și fondul de exploatare a locuințelor, în timp ce ramura transporturilor și gospodăria drumurilor au fost finanțate insuficient.

30. Pe termen mediu (2007 - 2009) investițiile publice vor fi orientate prioritar spre infrastructura economică, în special spre construcția și reabilitarea drumurilor, complexul energetic și aprovizionarea cu apă și canalizarea.

31. Analiza a identificat probleme stringente ce țin de modul de planificare și gestionare a proiectelor de investiții. În anii următori urmează de întreprins măsuri radicale de îmbunătățire a managementului în domeniul investițiilor publice, în soluționarea cărora statul joacă un rol decisiv și care au un impact direct asupra nivelului cheltuielilor publice pentru investiții.