OFFICIAL USE ONLY

FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT

Moldova

Evaluarea Managementului Investiţiilor Publice

Arturo Navaro, Yugo Koshima, Anjum Israr, Francisco Mejia, Eivind Tandberg, şi Elena Corman

Raport Tehnic | Decembrie 2019

INTERNATIONAL MONETARY FUND

D E P A R T A M E N T U L A F A C E R I L O R F I S C A L E

DESTINAT STRICT UZULUI OFICIAL

Moldova
Evaluarea Managementului Investițiilor Publice

Arturo Navarro, Yugo Koshima, Anjum Israr, Francisco Mejia, Eivind Tandberg, și Elena Corman

Raport Tehnic

Decembrie 2019

Conținutul acestui raport constituie asistența tehnică oferită de echipa Fondului Monetar International (FMI) autorităților Moldovei („beneficiarul asistenței") ca răspuns la solicitarea acestora de asistență tehnică. Acest raport (integral sau parțial) sau rezumatul acestuia poate fi distribuit de FMI Directorilor Executivi ai FMI și membrilor echipei acestora, precum și altor agenții sau instituții ale beneficiarului de AT, și la solicitarea acestora, echipei Băncii Mondiale și altor furnizori de asistență tehnică și donatori cu interese legitime, cu condiția ca beneficiarul de AT să nu își exprime în mod expres obiecții în ceea ce privește această diseminare (vezi Liniile Directoare privind Diseminarea Informațiilor de Asistenta Tehnică – http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf).
Distribuirea acestui raport (integral sau parțial) sau a rezumatului acestuia unor părți din afara FMI ce nu reprezintă agenții sau instituții ale beneficiarului de AT, Banca Mondială sau alți furnizori de asistență tehnică și donatori cu interese legitime se va face numai cu permisiunea scrisă a autorităților din tara beneficiară de AT și a Departamentului de Afaceri Fiscale al FMI.

Această asistență tehnică (AT) a fost oferită cu sprijinul financiar al Guvernului Japoniei

INFRASTRUCTURE GOVERNANCE FACILITY
AN IMF-JAPAN CAPACITY DEVELOPMENT PARTNERSHIP

CUPRINS

ABREVIERI 5

PREFAȚĂ 6

REZUMAT EXECUTIV 7

I. INVESTIȚIILE PUBLICE ÎN MODLOVA 12
A. Investițiile Publice Totale și Stocul de Capital 12
B. Structura și Finanțarea Investițiilor Publice 15

II. EFICIENȚA ȘI IMPACTUL INVESTIȚIILOR PUBLICE 18

III. INSTITUȚIILE CE ASIGURĂ MANAGEMENTUL INVESTIȚIILOR PUBLICE 22
A. Cadrul EMIP 22
B. Evaluare de Ansamblu 23
C. Planificarea Investițiilor 24
D. Alocarea Investițiilor 36
E. Implementarea Investițiilor 45

IV. ASPECTE ORIZONTALE 52
A. Cadrul legal 52
B. Suport TI 53
C. Capacitatea Personalului 54

CASETE
Caseta 2.1 Componentele Bugetului Public 21
Caseta 4.1. Legi și Reglementări ce susțin MIP în Moldova 27
Caseta 4.2 Strategia Columbiei de Dezvoltare a Capacității de Elaborare și Selectare a Proiectelor 32
Caseta 4.3. Procesul de Selecție a Proiectelor de Investiții Capitale 44
Caseta 4.4. Evaluarea Achizițiilor Publice din Moldova prin intermediul Metodologiei de Evaluare a Sistemelor de Achiziții (MAPS-2) 46
Caseta 4.5. Moratoriul pe Cheltuieli Ne-esențiale din februarie 2019 47

FIGURI
Figura 1.1. Proiectarea Instituțiilor ce asigură Managementul Investițiilor Publice 8
Figura 1.2. Eficacitatea Instituțiilor ce asigură Managementul Investițiilor Publice 9
Figura 2.1. Investițiile Publice și Stocul de Capital 12
Figura 2.2. Stocul de Capital Public 2018 pe cap de locuitor 12
Figura 2.3. Deficitul și Cheltuielile Recurente ale Bugetului Național 13
Figura 2.4. Cheltuielile Recurente și Cheltuielile de Capital, 2018, 13
Figura 2.5. Execuția Investițiilor Publice din Bugetului Statului 14
Figura 2.6. Realizat minus Buget Inițial Investiții Publice, 2016-18 14
Figura 2.7. Volatilitatea Investițiilor Publice, 2000-18 15
Figura 2.8. Datoria Publică 15
Figura 2.9. Investiții Publice, Extern v. Intern 15
Figura 2.10. Investiții Publice finanțate din surse externe 15
Figura 2.11. Investiții Publice, Buget de Stat v. Bugete Locale 16

Figura 2.12. Investițiile capitale și sub-împrumutarea ÎS 16
Figura 2.13. Bilanțul ÎS 17
Figura 2.14. Stocul de Capital PPP 17
Figura 2.15. Investițiile Publice în clasificație Funcțională, 2016-17 18
Figura 3.1. Indicatori ai Accesului la Infrastructură 19
Figura 3.2. Indicatori ai Accesului la Infrastructură în Moldova 19
Figura 3.3. Percepția privind Calitatea Infrastructurii 20
Figura 3.4. Starea Drumurilor 20
Figura 3.5. Pierderi de Apă, 2017 21
Figura 3.6. Pierderi de Energie, 2017 21
Figura 3.7. Frontiera și Decalajul de Eficiență – Indicatori de Calitate 21
Figura 3.8 Frontiera și Decalajul de Eficiență – Indicatori de Randament Fizic 22
Figura 4.1. Diagrama Cadrului EMIP 23
Figura 4.2.Respectarea Regulii Fiscale pentru 2019 și 2020 25
Figura 4.3. Investițiile Publice ale Autorităților Locale pe Funcții, 2016-17 28
Figura 4.4. Histograma Proiectelor de Drumuri din Programele 2014/18 după volumul costurilor 29
Figura 4.5. Cheltuielile realizate ale Fondului de Dezvoltare Regională 29
Figura 4.6. Costurile per-km din cadrul Proiectelor derulate în cadrul Programului 30
Figura 4.7. Execuția Bugetului de Investiții Publice al Municipiului Chișinău 30
Figura 4.8. Limitele de Cheltuieli de Capital incluse în CBTM și Cheltuielile de Capital Realizate 37
Figura 4.9. Buget Investiții Publice Realizat – Planificat 38
Figura 4.10. Bugete Rectificate și Realizate pentru proiectele din cadrul PSPSD, 2018 38
Figura 4.11. Buget și Execuție PSPSD 40
igura 4.12. "Investiții Capitale" în sectorul energetic 40
Figura 4.13. Realizat minus Buget de Stat Inițial pentru cheltuielile de drumuri 41
Figura 4.14. Realizat minus Buget de Stat Inițial pentru cheltuielile din sectorul alimentare cu apă 41
Figura 4.15. Perioada de Funcționare a Transformatoarelor de Tensiune 42
Figura 4.16. Cheltuielile Recurente de Mentenanță din Fondul de Drumuri 42
Figura 5.1. Partea din Investițiile Publice ce intră sub incidența HG 1029 53
Figura 5.2. Histograma Proiectelor de "Investiții Capitale" 53

TABELE

Tabelul 1.1. Centralizator Evaluare Moldova 10
Tabelul 1.2. Moldova: Centralizarea Recomandărilor 11
Tabelul 4.1. Principalele documente strategice 26
Tabelul 4.2. Stadiul contractelor PPP (2019) 33
Tabelul 5.1. Numărul de Legi și Reglementări în domeniul Managementului Investițiilor Publice 52
Tabelul 4.5. Sistemele de TI ce susțin MIP 53

ANEXE

1. Moldova: Proposed Action Plan 55
1. Moldova: Proposed Action Plan 60
III. Public Procurement in Moldova. 68
III. Development and Execution of Capacity Development 70

ABREVIERI

CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
BERD	Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare
BEI	Banca Europeană de Investiții
DAF	Departamentul Afacerilor Fiscale
PIB	Produsul Intern Brut
SFG	Statisticile Finanțelor Guvernamentale
FMI	Fondul Monetar Internațional
TI	Tehnologia Informațiilor
GLI	Grupul de Lucru pe Investiții
LFPRF	Legea Finanțelor Publice și Responsabilității Fiscale
ETL	Experți pe Termen Lung
CPM	Compact Provocările Mileniului
MDL	Leul Moldovenesc
MEI	Ministerul Economiei și Infrastructurii
MF	Ministerul Finanțelor
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
ANSC	Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor
SNCSP	Standarde Naționale de Contabilitate a Sectorului Public
MFP	Managementul Finanțelor Publice
MIP	Managementul Investițiilor Publice
EMIP	Evaluarea Managementului Investițiilor Publice
UIP	Unitatea de Implementare a Proiectului
APP	Agenția Proprietății Publice
PPP	Parteneriat Public-Privat
PSSD	Programul de Sprijin pentru Sectorul Drumuri
FDD	Fondul de Dezvoltare a Drumurilor
ÎS	Întreprinderi de Stat
ASD	Administrația de Stat a Drumurilor
STL	Strategia de Transport și Logistică
BM	Banca Mondială

PREFAȚĂ

Ca răspuns la o solicitare primită de la Ministerul Finanțelor, o misiune a Departamentului Afacerilor Fiscale (DAF) a vizitat Chișinăul, Moldova, în perioada 9-22 octombrie 2019, pentru a asigura Dezvoltarea Capacității în domeniul Managementului Finanțelor Publice (MFP). Misiunea a fost formată din Arturo Navarro (DAF, șeful echipei), Yugo Koshima, Israr Anjum (ambii de la DAF), Eivind Tandberg (DAF Guvernanță Infrastructură LTX), Francisco Mejia (expert DAF), și Elena Corman (Banca Mondială).

Misiunii i-au revenit următoarele sarcini: (i) să evalueze cadrul de management al investițiilor publice din Moldova; (ii) să asiste autoritățile în demersul de realizare a unei strategii de reformă și a unui plan de acțiuni prioritare destinate consolidării managementului investițiilor publice; și (iii) să recomande alte domenii în care DAF sau alți parteneri de dezvoltare pot contribui cu asistență tehnică.

La Ministerul Finanțelor, misiunea a avut întâlniri cu Dna. N. Gavrilița, Ministru; Dl. Dimitru Udrea, Secretar de Stat; Dl. V. Pană, Director al Direcției de Investiții Publice și Asistență Financiară Externă; Dna. Natalia Sclearuc, Director al Direcției de Politici Bugetare și Sinteză Bugetară; Dna. E Matveeva, Director al Direcției de Datorie Publică; Dna. O. Ignat, Director Adjunct al Direcției de Trezorerie a Statului; și Dl. I. Iaconi, Șef al Secției de Bugete Locale. Misiunea s-a mai întâlnit și cu Dna. G Mincu, Ministrul Agriculturii; Dna. I Costachi și Dl. A. Sonic, Secretari de Stat în Ministerul Economiei și Infrastructurii; Dl. G. Curmei, Director al Administrației de Stat a Drumurilor; Dna. E. Cacicovschii, Directorul Direcției de Transporturi; Dna. V. Chicu, Secretar de Stat în Ministerul Educației; Dl. E. Moraru, Director Agenția de Achiziții Publice, Dna. I. Gutnic, Director General Adjunct, Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor; Dl. M Răducan, Președinte, Consiliul Concurenței, Dna. S. Pascaru, Director General Adjunct, Termoelectrica, și cu Dl. V. Zastavnetchi, Director General Adjunct, Moldelectrica.

Misiunea a mai avut întrevederi cu: Dna. A. Sax de la Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare, Dna. E. Lung și Dl. V.S. Krishnakumar de la Banca Mondială, și cu Dl. A Castillo de la Banca Europeană de Investiții.

Misiunea își exprimă recunoștința față de autorități pentru discuțiile deschise și sincere și pentru strânsa cooperare. Misiunea dorește să mulțumească de asemenea Dlui. V. Tulin, Reprezentant Rezident al FMI și echipei sale, Dlui. O. Scerbatchi și Dlui. V. Buicli, și Dlui. V. Pană și Dnei. Lilia Taban de la MF, pentru extraordinarul sprijin acordat; și Dlui. S. Bufteac și Dlui. O. Bodorin, pentru excelenta asistență acordată de aceștia pe parte de interpretare și traducere.

REZUMAT EXECUTIV

Stocul de capital public din Moldova a scăzut în ultimele două decenii. Stocul de capital public se situa la 58% din Produsul Intern Brut (PIB) la sfârşitul anului 2018, în scădere de la 75% cât era în anul 2000. Această cifră plasează Moldova spre coada clasamentului în raport cu țările comparative. Eforturile țării de a spori investițiile sunt limitate de ponderea mare a cheltuielilor recurente în budget (92% din total) și de considerabila nerealizare a investițiilor publice, care în anul 2018 au fost de 1,4% din PIB. Nerealizarea investițiilor de capital a persistat de-a lungul ultimului deceniu, iar dacă aceste resurse ar fi fost investite cu succes, investițiile publice anuale ale Moldovei s-ar fi situat la 3,9 procente din PIB, valoare egală cu media țărilor europene cu care aceasta se compară.

Scăderea stocului de capital public din Moldova a avut un impact negativ asupra accesului la infrastructură și asupra calității acesteia. Accesul la infrastructură este, de cele mai multe ori, sub nivelul mediu înregistrat de țările comparabile și se situează pe un trend descendent. Indicatorul ce se referă la infrastructura de sănătate publică este singurul care se apropie de nivelurile europene, fiind considerabil superior celui din țările emergente, dar și acesta a scăzut constant în perioada 2012 și 2016. Indicatorii din anchetele ce măsoară percepția cu privire la calitatea infrastructurii în Moldova au niveluri mai reduse decât în țările comparabile și decalajul s-a mărit după criza financiară din 2015. Indicatorii ce reflectă eficiența exploatării activelor publice (pierderile de energie sau de apă) sunt sub cei ai țărilor comparabile.

Estimările privind decalajul de eficiență pentru Moldova arată că există loc de mai bine în materie de management al investițiilor publice (MIP). Decalajul de eficiență pentru indicatorii referitori la calitatea infrastructurii este de 32 de procente, acest decalaj este mai mare decât cel înregistrat de celelalte țări comparabile, fiind similar nivelurilor înregistrate de țările cu cele mai proaste rezultate de pe piețele emergente. Decalajul de eficiență pentru indicatorii ce reflectă realizările fizice este mai mic, de 25 de procente, aceasta datorându-se faptului că infrastructura este exploatată peste durata sa normal de folosință, așa cum se întâmplă în cazul sectorului electricitate.

Documentele strategice subliniază importanța majorării investițiilor pentru realizarea unui nivel mai ridicat de creștere. În prognozele cuprinse în cel mai recent cadru bugetar pe termen mediu, totalul cheltuielilor de capital este de 5% din PIB, nivel ce ar apropia țara de țările europene cu care se compară. Strategiile sectoriale enumeră investițiile importante de care este nevoie pentru îmbunătățirea infrastructurii și a serviciilor oferite. Acestea ar trebui să se constituie în linii directoare pentru prioritățile de investiții publice ale țării.

Cadrul de reglementare a MIP existent este limitat de sfera sa îngustă de cuprindere și de aplicarea neunitară. Cadrul de reglementare propune bune practici în MIP pe parcursul diferitelor etape ale ciclului proiectului, dar el acoperă o mică parte a investițiilor totale, de doar 16% pentru anul 2019. Cadrul MIP cuprinde prevederi detaliate menite să asigure executarea cu succes a investițiilor publice și este mai cuprinzător decât cadrele ce reglementează MIP în multe

alte țări. Acest cadru nu este, însă, aplicat cu eficacitate și exclude mai multe tipuri de investiții, inclusive proiecte cu finanțare externă, care reprezintă o mare parte a proiectelor majore de capital. Există, de asemenea, proiecte complexe, ce necesită un MIP ferm pentru a fi realizate la timp, a se încadra în limitele bugetului alocat și a avea impactul anticipat. Prin urmare, impactul pe care îl are cadrul existent asupra investițiilor publice este foarte limitat și, în ansamblu, Managementul Investițiilor Publice este fragmentat în funcție de sursele de finanțare sau de implementatori.

Acest raport evaluează instituțiile de investiții publice din Moldova în stadiile prevăzute de MIP pentru planificare, alocare și implementare. Figurile 1.1 și 1.2 ilustrează rezultatele dintr-o perspectivă de proiectare instituțională – există organizațiile, politicile și reglementările corespunzătoare - și, respectiv, dintr-o perspectivă de eficacitate – cadrul este corect aplicat. Cu două excepții, instituțiile oficiale ale Moldovei sunt cel puțin la fel de puternice ca nivelul mediu înregistrat pe piețele emergente și în rândul țărilor în curs de dezvoltare. Concluzia ce reiese din Figura 1.2 este foarte diferită, majoritatea instituțiilor înregistrând scoruri sub medie, ceea ce reflectă acoperirea fragmentată a cadrului existent.

Figura 1.1. Proiectarea Instituțiilor ce asigură Managementul Investițiilor Publice

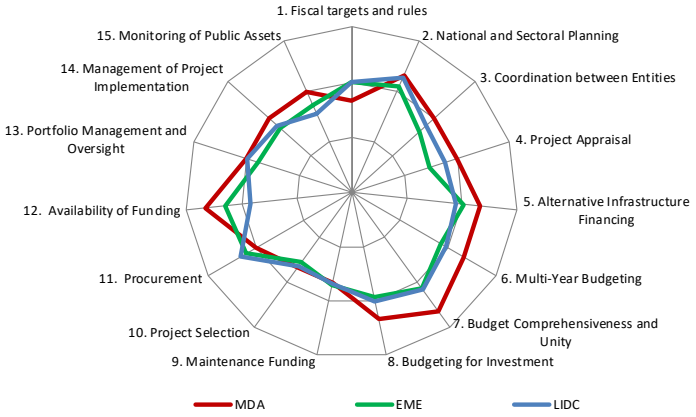
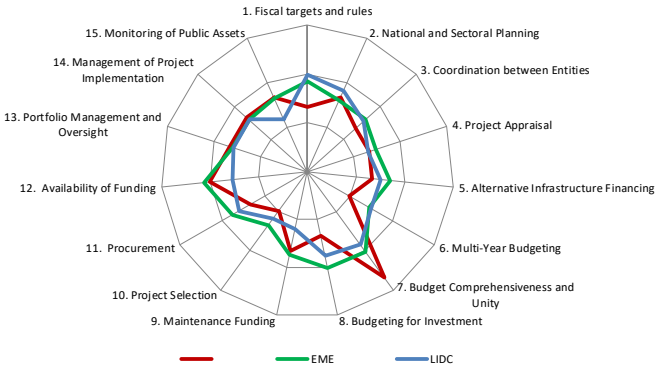


Figura 1.2. Eficacitatea Instituțiilor ce asigură Managementul Investițiilor Publice



Creșterea investițiilor publice ce este programată ar putea avea un impact pozitiv mai amplu dacă se iau măsuri concrete de îmbunătățire a MIP. Aceste măsuri pot fi organizate în jurul a trei subiecte principale: (i). creșterea sferei de acoperire a cadrului MIP pentru a include toate proiectele de investiții publice; (ii) modificarea anumitor practici bugetare în scopul sporirii transparenței și a gradului de asumare a răspunderii; și (iii_ dezvoltarea capacități de management al investițiilor publice în rândul personalului. Câteva probleme specifice ce se cuvin a fi menționate pentru diferitele etape ale MIP sunt:

- **În etapa de planificare:** Programele de investiții de la nivel local ce sunt finanțate de la Bugetul de Stat nu urmează aceleași proceduri bugetare sau același proces de evaluare și selecție. O concurență mai eficientă pe piețele de servicii de infrastructură publică ar putea conduce la implementarea cu mai multă eficacitate a investițiilor publice.

- **În etapa de alocare:** Stabilirea inexactă a costurilor proiectelor grupate la un loc într-un singur "coș" subminează credibilitatea bugetului și a cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM), limitând utilizarea acestora ca instrument de ghidare a politicii fiscal pe termen mediu.

- **În etapa de implementare:** La fel ca în multe țări comparabile cu ea, MIP din Moldova este foarte influențat de politicile proprii ale instituțiilor donatoare, dată fiind implicarea activă a acestora în finanțarea infrastructurii. Procesul de monitorizare depinde de sursele de finanțare și limitează posibilitatea de supraveghere de către agențiile centrale a proiectelor finanțate prin diverse fonduri și programe.

- **Aspecte orizontale:** Guvernul are o capacitate limitată de evaluare a proiectelor majore de investiții capitale și de implementare a procedurilor de MIP cuprinse în reglementările existente. Aplicarea cadrului existent ar presupune instruirea direct a personalului pentru ca acesta să știe cum să implementeze aceste proceduri. Reglementările existente în materie de MIP sunt bune pe hârtie, dar ele nu sunt aplicate în mod unitar de la un proiect la altul. Implementarea eficientă a acestor reglementări ar avea un impact pozitiv asupra multor instituții și practici din sfera MIP.

Tabelul 1.1 prezintă o centralizare a domeniilor în care autoritățile ar trebui să își concentreze acțiunile.

Tabelul 1.1. Centralizator Evaluare Moldova

Faza/Instituția			Forță	Eficacitate	Rec. #	Prioritate de Reformă
A. Planificare	1	**Principii sau reguli fiscale**	**Medie:** CBTM ce include cheltuielile recurente și cheltuielile de capital, reguli fiscale pentru administrația central și locală dar corelare limitată cu sustenabilitatea datoriei.	**Scăzută:** Clauzele derogatorii în legea responsabilității fiscale și faptul că pe limitele din CBTM nu se poate pune bază subminează sustenabilitatea generală a datoriei guvernamentale	1	**Scăzută**
	2	**Planuri naționale și sectoriale**	**Medie:** Investițiile în drumuri și energie au la bază strategii naționale și sectoriale detaliate, neavând însă calculate integral costurile.	**Medie:** Moldova 2020 nu oferă o imagine completă a priorităților naționale și eficacitatea strategiilor variază de la sector la sector.	2	**Medie**
	3	**Coordonare între entități**	**Medie:** Transferurile de capital pe bază de regulă sunt incluse dar sunt notificate cu întârziere în procesul bugetar; planurile de investiții ale autorităților locale nu sunt publicate ca parte a Bugetului de Stat.	**Scăzută:** Programe ad-hoc destinate unor proiecte locale introduse înainte de alegeri urmează procese bugetare și de monitorizare diferite, afectând astfel coordonarea dintre nivelul central și cel local.	3	**Ridicată**
	4	**Evaluarea proiectelor**	**Medie:** Cadrul legal susține analiza tehnică, economică și financiară riguroasă a proiectelor majore doar pentru proiectele cu finanțare națională, inclusiv analiza de risc.	**Scăzută:** Cadrul legal nu se aplică în practică. Investiții majore de capital beneficiază de finanțare externă și nu intră sub incidența procesului de evaluare definit în cadrul legal. .	4, 8	**Ridicată**
	5	**Finanțarea alterativă a infrastructurii**	**Medie:** Monopolurile legale și întreprinderile de stat continuă să joace roluri majore. Cadru lega cuprinzător pentru PPP-uri.	**Scăzută:** Concurență limitată pe multe dintre piețele de furnizare de infrastructură, inclusiv pentru serviciile de construcții. Câteva PPP-uri suspendate.	5	**Ridicată**
B. Alocare	6	**Buget multianual**	**Medie:** Limitele multianuale nu sunt obligatorii pentru anii ce urmează anului bugetar; proiecțiile cheltuielilor de capital nu sunt defalcate pe sectoare.	**Scăzută:** Credibilitatea proiecțiilor și limitelor pe termen mediu este subminată de lipsa de acuratețe a bazei de proiecte incluse în coșul programelor finanțate	3, 6	**Ridicată**
	7	**Caracterul cuprinzător și unitar al bugetului**	**Ridicată:** Cheltuielile de capital și cheltuielile recurente aferente sunt realizate, în mare parte, prin buget.	**Ridicată:** Instituțiile publice extra-bugetare generează o oarecare incertitudine legată de investițiile publice totale, dar aceasta nu este semnificativă		**Scăzută**
	8	**Stabilirea bugetului de investiții**	**Medie:** Angajamentele multianuale din proiecte nu sunt publicate; dor o parte a cheltuielilor de capital sunt protejate de realocare.	**Scăzută:** Baza lipsită de acuratețe și programele ad-hoc destinate proiectelor locale au generat mai abateri de la bugetul de investiții publice	3, 6	**Ridicată**
	9	**Finanțarea mentenanței**	**Medie:** Estimările cheltuielilor de mentenanță ar trebui să fie disponibile în cursul etapei de elaborare a proiectului, ele fiind prezentate separat în buget.	**Medie:** Mentenanța poate fi identificată în buget, iar sectoarele ce derulează investiții mari au elaborat metodologii.	8	**Scăzută**
	10	**Selecția proiectelor**	**Medie:** Ar trebui să se realizeze o analiză la nivel central a investițiilor majore de capital, după criterii standardizate, deși aceasta nu include și proiectele cu finanțare externă.	**Scăzută:** Nu există o conductă de proiecte evaluate, selecția depinde de cele mai mute ori de existența spațiului fiscal, iar inițiativele finanțate de donatori sut selectate în manieră ad-hoc.	4, 5, 7, 8	**Medie**
C.	11	**Achiziții**	**Medie:** Transparența achizițiilor se realizează prin diverse mecanisme și există un sistem de achiziții electronice.	**Scăzută:** Discrepanțe între reglementările primare și cele secundare, ce creează confuzie în rândul entităților publice, lăsându-le loc de interpretare.	5,9	**Scăzută**
	12	**Disponibilitatea finanțării**	**Ridicată:** Începând din 2016, cadrul de finanțare a cheltuielilor de capital a fost predictibil și plățile s-au efectuat, în general, la timp.	**Medie:** Deschiderile de fonduri sunt prioritizate în cursul lunii, iar MF a instituit un moratoriu ad-hoc pe anumite angajamentele aferente anului 2019.		**Scăzută**

	13	**Administrarea și supravegherea portofoliului**	**Medie:** Cadru cuprinzător de supraveghere a investițiilor finanțate de la buget, iar proiectele cu finanțare externă sunt acoperite de regulile IFI-urilor.	**Medie:** Multe dintre aranjamentele prevăzute de lege nu au fost operaționalizate și aranjamentele de supraveghere a proiectelor există mai ales pentru proiectele cu finanțare externă.	**3, 8**	**Ridicată**
	14	**Implementarea proiectelor**	**Medie:** Reglementările prevăd reguli și proceduri stricte de modificare a proiectelor, dar acestea nu acoperă proiectele cu finanțare externă.	**Medie:** Modificările la proiecte respectă regulile instituției donatoare și acordurile de împrumut. Pentru cele cu finanțare locală, modificările nu pot depăși limita de 15%.	**3, 8**	**Medie**
	15	**Administrarea activelor publice**	**Medie:** Registrele de active sunt actualizate dar este sunt fragmentate nu reflectă cu acuratețe valoarea activelor nefinanciare.	**Medie:** Calitatea registrelor de active este discutabilă, dar există planuri de îmbunătățire a acestora.		**Scăzută**

Pentru a adresa aceste puncte slabe, recomandările din acest raport ordonează în funcție de prioritate 9 acțiuni ce vizează etapele principale ale ciclului de proiect și dezvoltarea capacității Ministerului Finanțelor (MF). Tabelul 1.2 centralizează aceste recomandări, iar planul de acțiune propus este inclus în Anexa I.

Tabelul 1.2. Moldova: Centralizarea Recomandărilor

Recomandare	Instituția
A. Planificarea unor niveluri sustenabile de investiții	
Asigurarea includerii în noul cadru de planificare strategică a unei prioritizări clare și a unor legături clare între strategii, planuri și proiecte cheie de investiții.	2
Integrarea tuturor proiectelor locale finanțate prin Bugetul de Stat în același proces bugetar și de monitorizare.	3, 6, 8, 13, 14
Modificarea reglementărilor în scopul de a se asigura că toate proiectele au trecut printr-un nivel minim de evaluare înainte de a fi selectate.	4, 10
Dezvoltarea concurenței și promovarea dezvoltării piețelor de infrastructură prin elaborarea unui plan de acțiune cuprinzător ce vizează îmbunătățiri în domeniul asigurării serviciilor de infrastructură de către sectorul privat și pe piețele serviciilor de construcții.	5
B. Alocarea Investițiilor	
Asigurarea transparenței costurilor de bază ale proiectelor incluse în coșul de finanțare de programe.	6, 7, 8
Elaborarea unei metodologii etapizate de implementare a procesului de selecție definit în Ordinul MF 185-2015.	10
C. Implementarea Investițiilor	
Elaborarea unui cadru cuprinzător de raportare și monitorizare care să acopere toate proiectele majore indiferent de sursa lor de finanțare.	13
Finalizarea Evaluării MAPS (Susținere a politicilor, optimizare și accelerare) cu Banca Mondială, ce va contribui la identificarea reformelor principale necesare pentru a îmbunătăți practicile din domeniul achizițiilor în Moldova.	11
D. Aspecte orizontale	
Amendarea reglementării existente în sensul lărgirii sferei de aplicare a cadrului de management al investițiilor de capital pentru a se asigura că acesta acoperă o parte mai mare din proiecte, cu concentrare specială pe proiecte majore.	

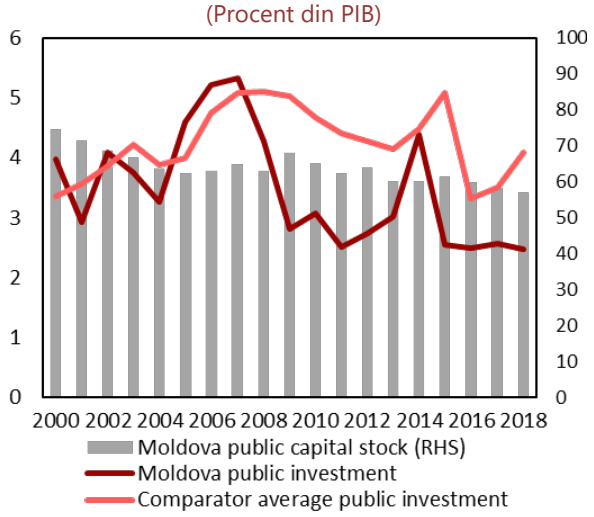
I. INVESTIȚIILE PUBLICE ÎN MODLOVA

A. Investițiile Publice Totale și Stocul de Capital

1. Nivelul investițiilor publice a fost insuficient pentru a menține stocul de capital public în Moldova. În anii 2000, investițiile publice ale Moldovei erau la același nivel cu cele ale țărilor comparative din Europa[1,2]. Investițiile publice au scăzut însă drastic la momentul crizei din 2009. De la acel moment, nivelul acestora s-a menținut scăzut, excepție făcând anul 2014, când a fost efectuată o cheltuială considerabilă pentru proiecte de drumuri (Figura 2.1). În ultimii ani, investițiile publice din Moldova au fost mai mici decât cele ale țărilor europene comparabile. Cam cu 1,4% din PIB. Aceasta a determinat o reducere constantă a stocului de capital de la 75% in PIB în anul 2000 la 58% din PIB în anul 2018, reflectând incapacitatea statului de a înlocui mijloacele fixe publice în curs de depreciere. Nivelul stocului de capital public al Moldovei se situează la în zona inferioară a intervalului în care se încadrează țările europene comparabile (Figura 2.2).

Figura 2.1. Investițiile Publice și Stocul de Capital

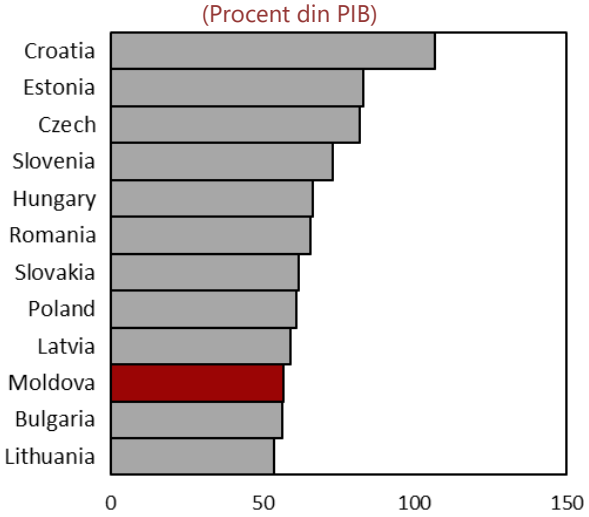
(Procent din PIB)



Sursa: Eurostat, estimările echipei pe baza datelor oficiale

Figura 2.2. Stocul de Capital Public 2018

(Procent din PIB)



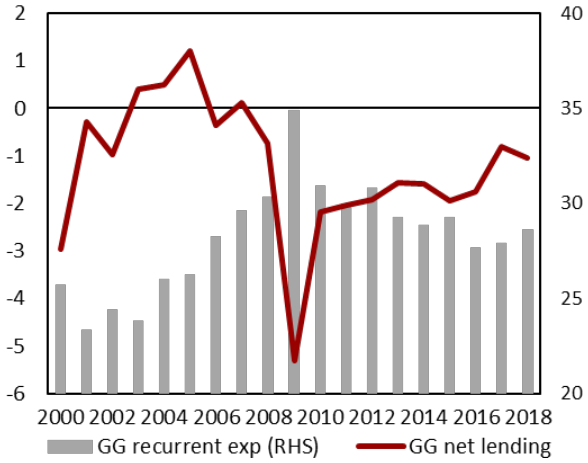
Sursa: estimările echipei pe baza datelor Eurostat și a datelor oficiale

[1] În acest raport, investiția publică este definită ca formare brută de capital fix a bugetului general, realizată prin achiziția de mijloace fixe (articolul 31) înregistrat în rapoartele privind execuția bugetului anual. Pentru că în planul de conturi anterior, ce a fost folosit până în 2015, erau combinate proiectele recurente și sub-împrumuturile cu cheltuielile de capital, investițiile din Bugetul de Stat, anterior anului 2015, se obțineau astfel:
2004; 241+242+243+291+cheltuielile din afara bugetului cu finanțare externă (Formularul 2)– proiecte recurente din Formularul 2
2005-08; 241+242+243+291–proiecte recurente incluse la "investiții de capital"
2009-15; 241+242+243+minimul dintre "291" și "investiții capitale– proiecte recurente"
Investițiile publice ale Bugetului de Stat din 2000-2003 și cele ale autorităților locale sunt obținute din statisticile indicatorilor bugetari publicați de MF. Investițiile publice ale Fondului de Drumuri sunt obținute din rapoartele anuale ale acestuia.

[2] Sunt incluse Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Croația, Letonia, Ungaria, Polonia, România, Slovenia și Republica Slovacia.

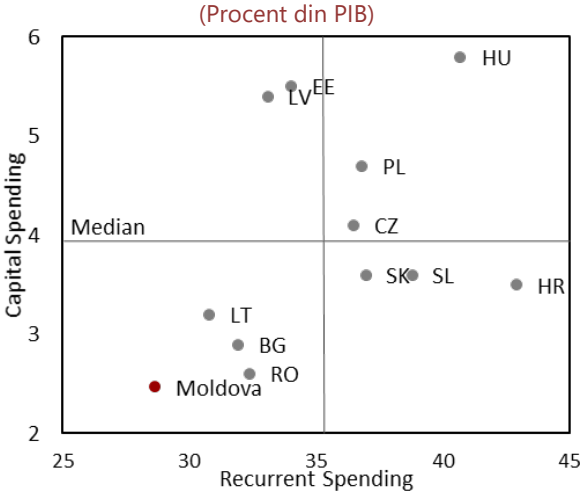
2. Un nivel ridicat de cheltuieli recurente a generat rigidități bugetare ce limitează spațiul fiscal necesar pentru a extinde investițiile publice. Cheltuielile recurente ale bugetului național au crescut constant în anii 2000, atingând un nivel maxim de 35% din PIB în anul 2009. De atunci, nivelurile deficitului au urmat variațiile cheltuielilor recurente (Figura 2.3). Atât cheltuielile recurente cât și cele de capital din Moldova au fost mai mici decât media țărilor europene comparabile ca pondere din PIB ((Figura 2.4). Cheltuielile recurente însă și-au majorat constant ponderea în structura cheltuielilor, de la 87% în 2000 la 92% în 2018, nivel ce se situează peste media țărilor europene incluse în comparație. (90%). Cheltuielile recurente au scăzut doar treptat în ultimul deceniu, limitând eforturile autorităților de a spori nivelurile investițiilor publice.

Figura 2.3. Deficitul și Cheltuielile Recurente ale Bugetului Național
(Procent din PIB)



Sursa: PEM, estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 2.4. Cheltuielile Recurente și Cheltuielile de Capital, 2018
(Procent din PIB)



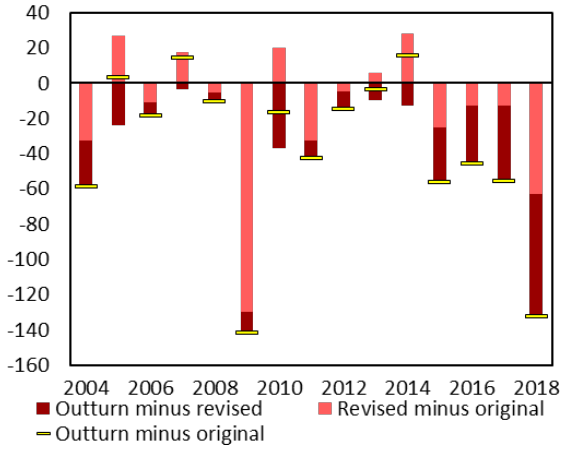
Sursa Eurostat, estimările echipei bazate pe datele oficiale

3. Sub-execuția bugetului a împiedicat creșterea conform planificărilor a investițiilor publice. Bugetul de investiții publice a fost în mod constant sub-executat în ultimul deceniu, excepție făcând anul 2014 (Figura 2.5). Proporția acestei sub-execuții s-a deteriorat în ultimii ani, ajungând la 1,4% din PIB în 2018. Investițiile publice ale Moldovei ar fi fost la același nivel cu cele din țările europene cu care este comparată dacă bugetul ar fi fost executat integral. Sumele alocate în buget investițiilor publice s-au redus considerabil prin rectificări bugetare, iar în execuția din cursul anului ele au fost chiar mai mici. Nu este ceva neîntâlnit în rândul țărilor incluse în comparație ca investițiile publice să aibă dificultăți în execuția bugetului, dar amploarea problemei pare a fi mai mare în Moldova decât în alte țări (Figura 2.6). Această problemă legată de sub-execuție a fost determinată în principal de proiectele de drumuri cu finanțare externă, care vor fi discutate mai în detaliu în restul raportului. Slaba execuție a bugetului a sporit de asemenea, volatilitatea investițiilor publice din Moldova, volatilitate ce este mai mare decât în alte țări din cele incluse în analiză (Figura 2.7). Acești factori și ineficacitatea instituțiilor MIP discutate în acest raport contribuie la ineficiența investițiilor publice.

4. Datoria publică a Moldovei s-a menținut la un nivel relativ scăzut, investițiile publice contribuind mai puțin la evoluția datoriei publice în ultimii ani. Între anii 2016 și 2018, aproximativ 60 de procente din împrumuturile externe au fost destinate finanțării deficitelor bugetare pe bază de plăți. Nivelul datoriei externe a scăzut ușor în ultimii ani, în principal datorită fluctuațiilor valutare favorabile (Figura 2.8). Nivelul datoriei interne a crescut în 2016 datorită emiterii de obligațiuni de stat care să înlocuiască garanțiile cordate pentru pasivele băncilor comerciale acordate în cursul crizei financiare din 2014 și 2015. Datoria Întreprinderilor de Stat (ÎS) (inclusiv sub-împrumuturile) a scăzut de la 3,0 procente din PIB în 2012 la 1,7 procente din PIB în 2018. Începând din 2009, datoria medie a autorităților locale (inclusiv sub-împrumutarea) a fost limitată la 0,5% din PIB.

Figura 2.5. Execuția Investițiilor Publice din Bugetului Statului 1/

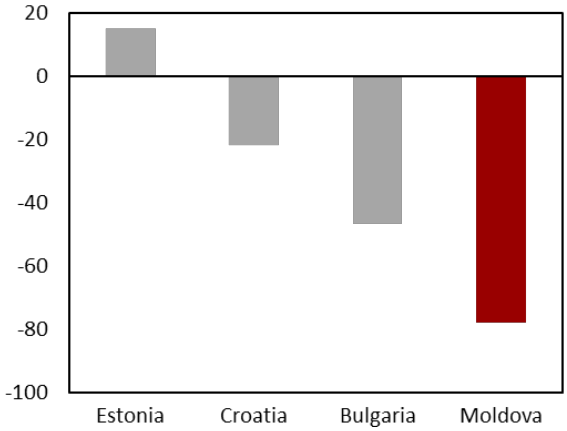
(Procentul cheltuielii realizate)



Sursa: estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 2.6. Realizat minus Buget Inițial Investiții Publice, 2016-18

(Procent din cheltuielile realizate)

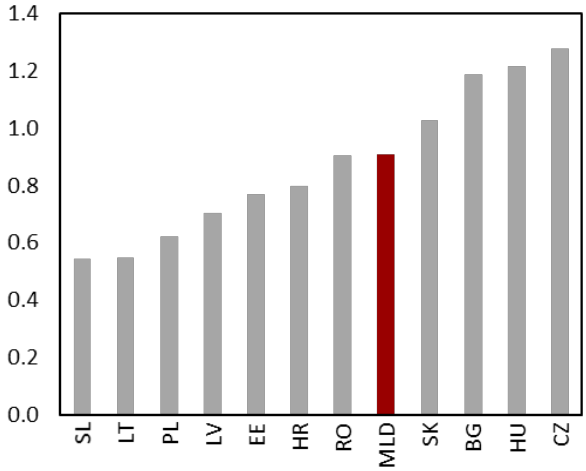


Sursa: Rapoartele de execuție a bugetului din țările respective

1/ Coloana galbenă indică execuția față de bugetul inițial (realizat-buget inițial / realizat). Valorile negative înseamnă că bugetul realizat este mai mic decât bugetul inițial. Coloanele roșii ilustrează execuția bugetului (realizat – bugete rectificate/ realizat), care este mereu negativă deoarece execuția nu poate fi decât cel mult egală cu suma alocată rectificată. Coloanele roz ilustrează modificările aduse de rectificarea bugetului (buget rectificat – buget inițial / realizat). O coloană roz negativă indică reducerea bugetului la rectificare. În anul 2009, bugetul inițial a fost cu 142% mai mare decât bugetul realizat, dar bugetul rectificat a fost doar cu 10% mai mare decât bugetul realizat, ceea ce indică o reducere considerabilă a bugetului la rectificare.

Figura 2.7. Volatilitatea Investițiilor Publice, 2000-18

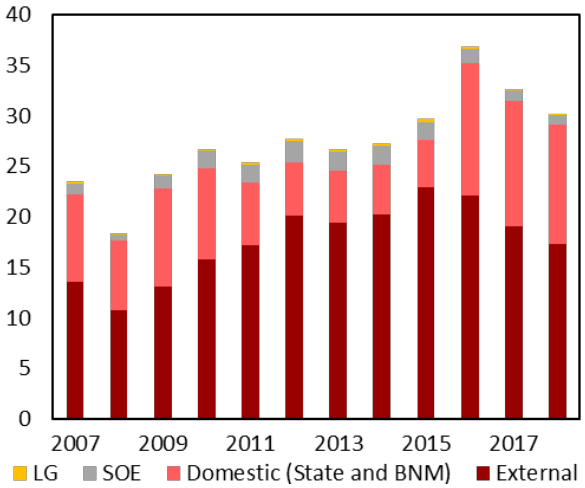
(Abatere standard) 1/



Sursa: Eurostat, estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 2.8. Datorie Publică

(Procent din PIB)



Sursa: Rapoartele privind Datoria Publică

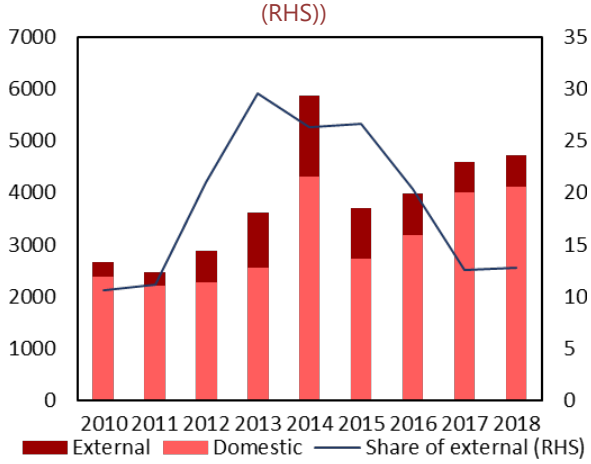
1/ Volatilitatea este calculată ca abatere standard a creșterii an-pe-an a ponderilor investițiilor publice în PIB.

B. Structura și Finanțarea Investițiilor Publice

5. Finanțarea externă a fost puțin absorbită în vederea investițiilor publice. În bugetul anului 2018, 40% din cheltuielile de investiții publice planificate urmau a fi finanțate din surse externe. Cu toate acestea, datorită execuției slabe a proiectelor, doar 13% din cheltuielile de investiții publice efective au fost finanțate din surse externe (Figura 2.9). Sub-executarea unor proiecte majore, mai ales în sectorul de drumuri, a reprezentat un blocaj pentru intenția autorităților de a extinde utilizarea finanțării externe în scopul investițiilor publice.

Figura 2.9. Investiții Publice, Extern v. Intern

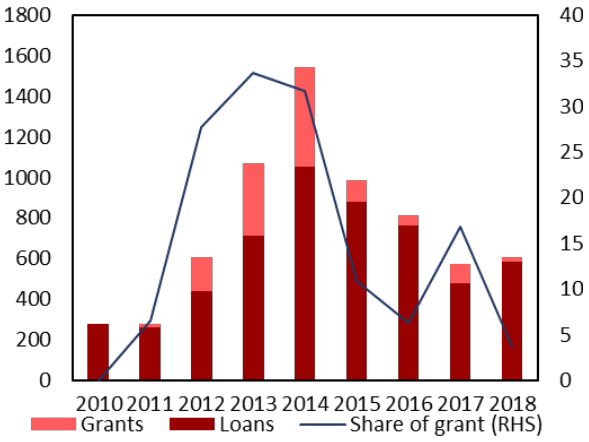
(milioane MDL, procent din totalul investițiilor publice (RHS))



Sursa: estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 2.10. Investiții Publice finanțate din surse externe

(milioane MDL, procent din finanțarea externă (RHS))

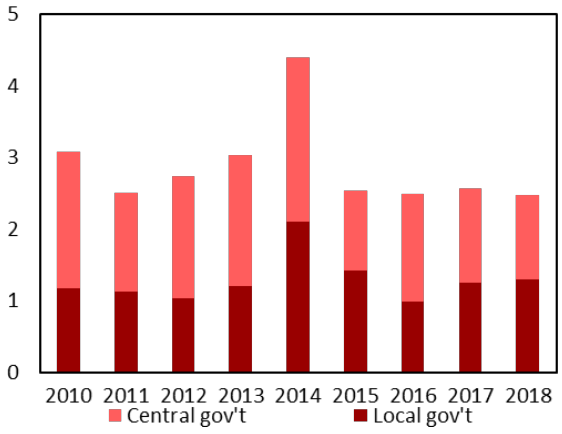


Sursa: estimările echipei bazate pe datele oficiale

6. Un program de împrumut nerambursabil a majorat temporar finanțarea externă între 2013 și 2015. În această perioadă, aproape 30% din investițiile publice au fost finanțate din surse externe. În mod deosebit, ponderea împrumuturilor nerambursabile a sărit la aproximativ 30% din totalul finanțării externe în 2013-2014 (Figura 2.10). Aceasta s-a datorat Împrumutului Nerambursabil destinat Programului Compact Provocările Mileniului (CPM) din care s-au finanțat în total proiecte de reabilitare a drumurilor în valoare de 1,5 miliarde MDL. Proiectele de reabilitate a drumurilor finanțate din împrumutul nerambursabil CPM au înregistrat un grad ridicat de execuție a bugetului – s-a plătit 89 de procente din suma prevăzută în bugetul inițial. După finalizarea programului CPM, finanțarea externă a revenit la nivelurile anterioare celui din CPM.

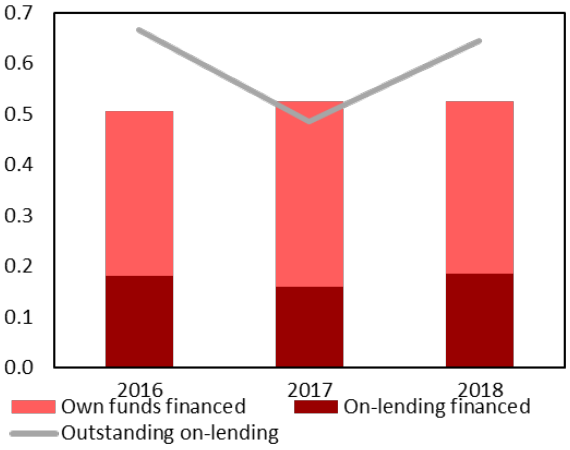
7. Autoritățile locale au executat o mare parte din investițiile publice. În 2018, 47% din totalul investițiilor publice a au fost implementate de autoritățile locale (Figura 2.11). Această pondere mare a investițiilor locale rezultă din sub-execuția proiectelor de la nivel central. Dacă bugetul ar fi fost pe deplin executat, ponderea autorităților locale ar fi fost limitată la 25% în 2018. Nivelul investițiilor de la nivel local s-a menținut stabilă în jurul valorii de 1% din PIB în cei mai mulți ani. În anii în care au loc alegerile parlamentare (de ex. 2014), tendința este ca investițiile la nivel local să înregistreze o creștere, determinată în principal de introducerea unor programe ad-hoc de drumuri, chestiune ce va fi abordată în Secțiunea 3.C a acestui raport.

Figura 2.11. Investiții Publice, Buget de Stat v. Bugete Locale
(Procent din PIB)



Sursa: estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 2.12. Investițiile capitale și sub-împrumutarea ÎS
(Procent din PIB)



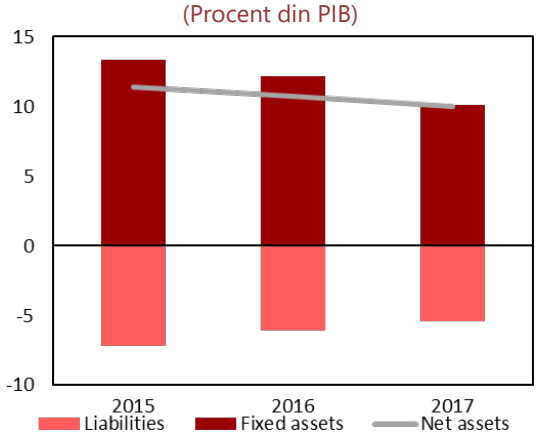
Sursa: estimările echipei bazate pe situațiile financiare

8. O scădere a stocului de capital la nivelul ÎS a condus la o valoare patrimonială mai redusă a ÎS. Nivelul investițiilor de capital realizate de ÎS a fost redus, acesta limitându-se la aproximativ 0,5% din PIB (Figura 2.12). În timp ce unele ÎS din sectorul energetic (cum ar fi Moldelectrica și Termoelectrica S.A.) au fost active în materie de proiecte de capital finanțate atât din sub-împrumuturi cât și din profiturile proprii, majoritatea ÎS realizează profituri mici și acordă prioritate reducerii datoriilor în detrimentul întreținerii stocului de capital. Multe dintre ÎS nu pot să înlocuiască activele depreciate. Spre exemplu, 67% din vagoanele de tren deținute de Calea Ferată din Moldova au depășit durata normală de exploatare, dar compania nu a mai cheltuit

resurse pe investiții capitale de cinci ani[3]. În termeni agregați, mijloacele fixe ale ÎS s-au redus mai repede decât obligațiile lor. Activele nete ale ÎS se înscriu și ele pe un trend descendent (Figura 2.13).

Figura 2.13. Bilanțul ÎS[1]

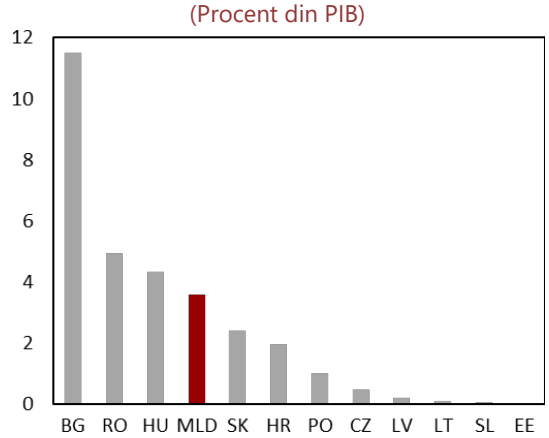
(Procent din PIB)



Sursa: Estimările echipei bazate pe rapoartele APP

Figura 2.14. Stocul de Capital PPP

(Procent din PIB)



Sursa: Bazele de date ale Băncii Mondiale și BEI, rapoarte APP

[1] Nu sunt incluse ÎS ce au fost privatizate sau lichidate.

9. Valoarea proiectelor prin Parteneriat Public-Privat (PPP) este limitată în Moldova. Investițiile totale ale proiectelor PPP în derulare erau în jur de 3,6% din PIB în 2018[4] (Figura 2.14). Două treimi din această sumă provine din contractul de modernizare a Aeroportului Chișinău, un acord de tip concesiune. În prezent, în sens restrâns există un singur proiect PPP care presupune cheltuieli periodice din partea statului: noul stadion din Chișinău.

10. Alocarea investițiilor publice în Moldova este orientată pe proiecte de mici reperații de capital, nu pe proiecte majore de construcție și reabilitare. Ponderea sectorului educație și servicii comunale în alocările medii funcționale în intervalul 2016-2017, este mai mare în Moldova decât în celelalte țări europene cu care este comparată (Figura 2.15). Acest lucru reflectă ponderea mare a investițiilor autorităților locale în Moldova, investiții direcționate către mici reparații de capital aduse clădirilor școlilor și conductelor de apă (vezi Instituția 3). Ordinea publică și siguranța, și locuințele și comunitatea dețin și ele o pondere mai mare în Moldova decât în țările cu care aceasta este comparată. Ponderea sectorului economic în Moldova este notabil mai mică decât în celelalte țări incluse în analiză, datorită unui nivel redus de implementare a unor proiecte majore cu finanțare externă în sectoarele transporturi și energie.

Caseta 2.1 oferă o scurtă descriere a componentelor bugetului de investiții publice din Moldova.

[3] Hotărârea de Guvern 1042-2017; situațiile financiare ale Întreprinderii Calea Ferată din Moldova

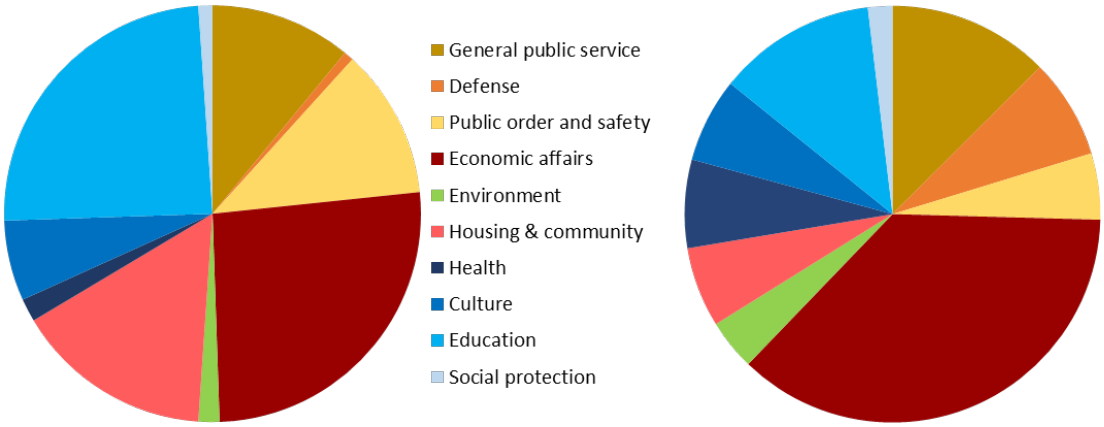
[4] Această valoare a fost preluată din următoarele publicații ale APP: "Contracte de parteneriat public-privat de interes local în derulare" și "Proiecte de parteneriat public-privat de interes național în derulare".

Figura 2.15. Investițiile Publice în clasificație Funcțională, 2016-17

(Procent din totalul investițiilor publice)

(a) Moldova

(b) Media Segmentului cu care se realizează comparația

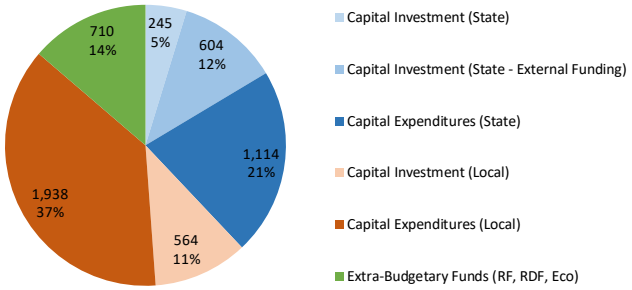


Sursa: Eurostat, estimările echipei bazate pe baza de date "BOOST" a MF.

Caseta 2.1. Componentele Bugetului Public

Bugetul Public din Moldova este suma Bugetului de Stat și a Bugetelor Locale. Primul, Bugetul de Stat, include resursele cheltuite de administrația centrală, Fondul de Asigurări de Sănătate și Fondul de Asigurări Sociale.

Investițiile publice cuprind cheltuielile de capital efectuate prin bugetul de Stat și prin bugetele locale. În cadrul cheltuielilor de capital există o subcategorie denumită "investiții de capital" ce acoperă proiectele de capital cu finanțare externă și achiziția de active noi cu finanțare din surse interne. Cheltuielile de capital ce nu se încadrează în clasificația "investițiilor de capital" includ reparațiile capitale ale activelor existente, finanțate din surse interne.



Bugetul Statului include de asemenea transferurile către autoritățile locale și către entități extra-bugetare, cum ar fi Fondul de Drumuri, Fondul de Dezvoltare Regională sau Fondul de Mediu.

Notă: Secțiunile colorate în nuanțe de albastru din grafic se referă la resursele provenind de la Bugetul Statului, cele în roșu închis la resursele provenind de la bugetele Locale și cele în verde la fondurile extra-bugetare.

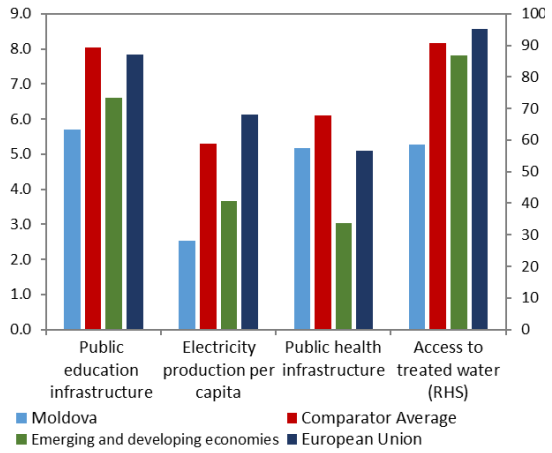
II. EFICIENȚA ȘI IMPACTUL INVESTIȚIILOR PUBLICE

11. Volumul serviciilor generate de infrastructura din Moldova se situează sub cel al țărilor incuse în analiză. Conform metodologiilor prevăzute de Documentul emis de Consiliului FMI, randament fizic al infrastructurii se măsoară cu ajutorul a patru indicatori din sectoarele

educație, energie, sănătate și ape. [5] Randamentul infrastructurii din Moldova este inferior celui din țările europene analizate pentru toți cei patru indicatori, iar pentru trei din cei patru indicatori este inferior și mediei din țările emergente și în curs de dezvoltare, multe dintre acestea fiind țări ce înregistrează niveluri mici ale veniturilor (Figura 3.1). Randamentul infrastructurii din Moldova se află pe o traiectorie descendentă în multe sectoare, dar nu în toate sectoarele (Figura 3.2). Prin urmare, accesul cetățenilor la infrastructură poate fi mai limitat decât înainte. Spre exemplu, în intervalul 2010-2016 s-au construit în medie, pe an, doar 15km de drumuri pavate noi[6], în timp ce numărul de mașini a crescut anual cu 5%.

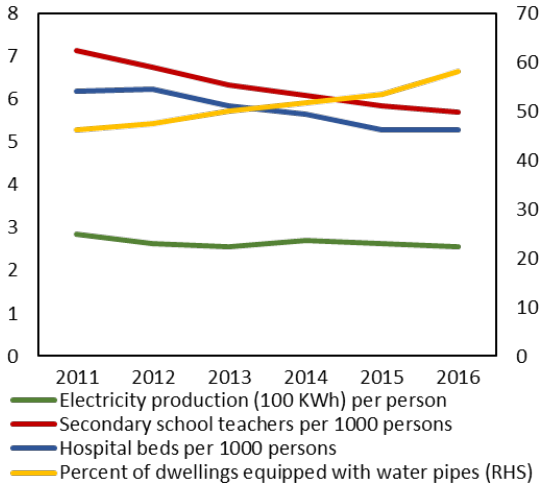
12. Calitatea infrastructurii din Moldova s-a deteriorat. Conform metodologiilor menționate mai sus, calitatea infrastructurii, măsurată de ancheta privind calitatea infrastructurii realizată de Forumul Economic Mondial (Pilonul 2 al Rapoartelor privind Competitivitatea la nivel Global), este percepută ca fiind mai scăzută în Moldova decât în celelalte țări incluse în analiză (Figura 3.3). Această percepție este susținută de datele sectoriale. Starea drumurilor măsurată cu ajutorul Indicilor Internaționali de Planeitate, IRI, este mai proastă decât în alte țări din regiune (Figura 3.4). Un nivel relativ ridicat de investiții în sectorul apelor a extins rețeaua de conducte de apă a țării cu 58% din 2011, dar scurgerile sunt mai mari decât în celelalte țări din regiune (Figura 3.5). În sectorul energie, investițiile în conductele de încălzire și în liniile de transmisie au pierderi reduse de energie, dar pierderile plasează totuși Moldova în intervalul superior între țările din regiune (Figura 3.6). Pentru a se preveni deteriorarea și mai severă a calității infrastructurii se impun investiții publice de nivel înalt.

Figura 3.1. Indicatori ai Accesului la Infrastructură[1] (2016)



Sursa: Banca Mondială, estimările echipei bazate pe Anuarul Statistic

Figura 3.2. Indicatori ai Accesului la Infrastructură în Moldova

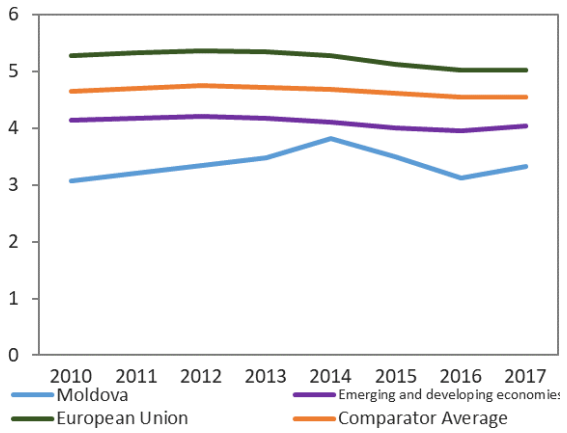


Sursa: Estimările echipei bazate pe Anuarul Statistic

[1] "Infrastructura publică în educație" indică numărul de profesori din învățământul gimnazial pe 1000 de locuitori; "producția de electricitate pe ca de locuitor" este exprimat în sute de kWh pe persoană; "infrastructura publică din sănătate" indică numărul de paturi de spital pe 1000 de locuitori; și "accesul la ape tratate" este cuantificat prin procentul de locuințe dotate cu conducte de apă. Datele pentru Moldova sunt preluate din Anuarul Statistic 2018 al Biroului Național de Statistică, iar statisticile din educație de la Ministerul Educației. Datele aferente celorlalte țări sunt preluate din baza de date cu indicatori de dezvoltare a Băncii Mondiale.

[5] "Eficientizarea Investițiilor Publice", iunie 2015, FMI.
[6] Rapoartele anuale ale Fondului de Drumuri.

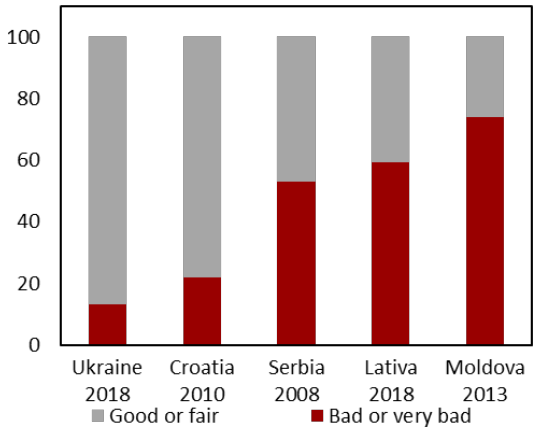
Figura 3.3. Percepția privind Calitatea Infrastructurii



Sursa: Forumul Economic Global, estimări ale echipei

Figura 3.4. Starea Drumurilor

(Procent din totalul lungimii drumurilor)



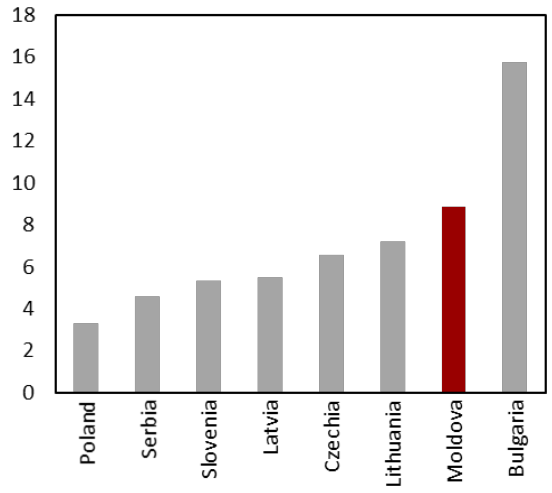
Sursa: Estimări ale echipei bazate pe studii oficiale

13. Un decalaj mare de eficiență a redus și mai mult impactul investițiilor publice asupra calității infrastructurii. Conform metodologiilor menționate anterior, decalajele de eficiența investițiilor publice se măsoară prin distanța la care este Moldova față de "frontiera de eficiență", trasată prin utilizarea stocului de capital public pe cap de locuitor și a indicatorilor cantitativi și calitativi (i.e. randamentul fizic) menționați mai sus.[7] Decalajul de eficiență al Moldovei măsurat cu ajutorul indicatorilor calitativi este de 32%, mai mare decât media la nivel global (22%) sau decât media țărilor europene incluse în analiză (17%) (Figura 3.7).). Decalajul de eficiență măsurat cu ajutorul randamentul ui fizic este și el unul (25%), dar este mai mic decât media la nivel global (34%) (Figura 3.8). Aceste date înseamnă că, din punct de vedere volumului, Moldova încă mai poate beneficia de infrastructura construită în timpul Uniunii Sovietice. Cu toate acestea, ineficiențele din domeniul investițiilor publice nu au reușit să împiedice deteriorarea calității infrastructurii, ceea ce va pune genera o imposibilitate a infrastructurii de a genera randamentele fizice anticipate. Pentru că randamentele fizice scad în unele sectoare, este probabil ca decalajul de eficiență măsurat cu ajutorul indicatorilor cantitativi să crească în timp. Aceste ineficiențe pe linie de investiții publice își au rădăcinile în slăbiciunea instituțiilor de MIP discutate în secțiunea următoare a acestui raport.

[7] Frontiera de eficiență a investițiilor publice urmează traiectoria țărilor ce au cele mai mari randamente ale infrastructurii cu cele mai mici investii în infrastructură de-a lungul timpului. Locul în care o țară se plasează față de această frontieră constituie un indicator al eficienței pe care o are în transformarea cheltuielilor cu infrastructura in rezultate de infrastructură. Distanța verticală sub nivelul frontierei reprezintă decalajul de eficiență.

Figura 3.5. Pierderi de Apă, 2017

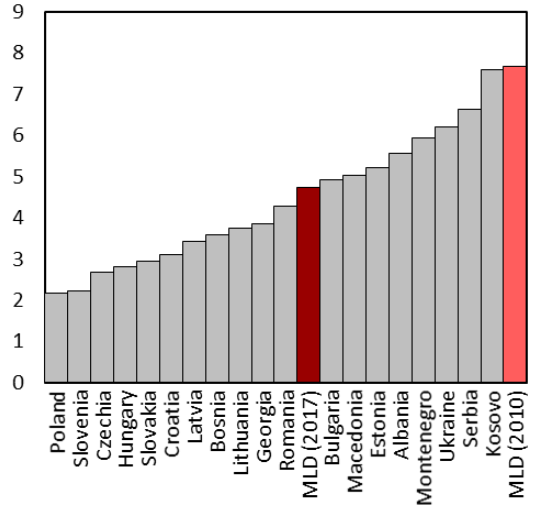
(Procent din totalul aprovizionării cu apă)



Sursa: estimările echipei bazate pe Anuarul Statistic și Eurostat

Figura 3.6. Pierderi de Energie, 2017

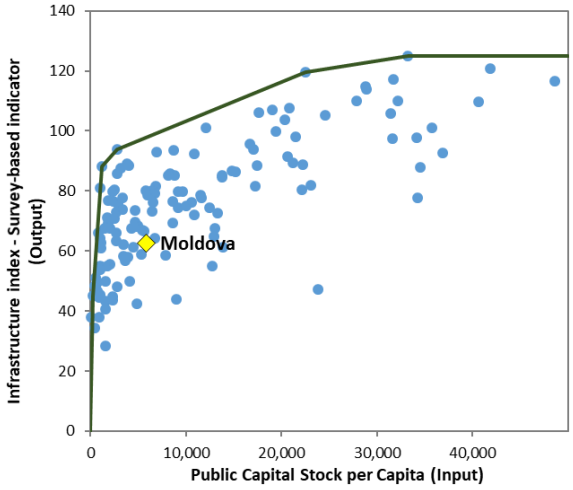
(Procent din consumul de energie)



Sursa: estimările echipei bazate pe Anuarul Statistic și Eurostat

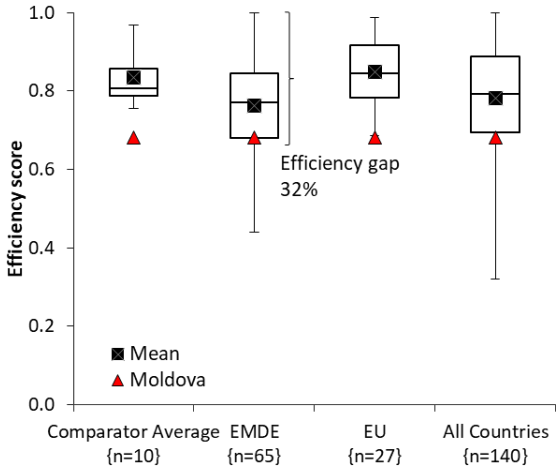
Figura 3.7. Frontiera și Decalajul de Eficiență – Indicatori de Calitate

(a) Frontiera de Eficiență



Sursa: estimările echipei

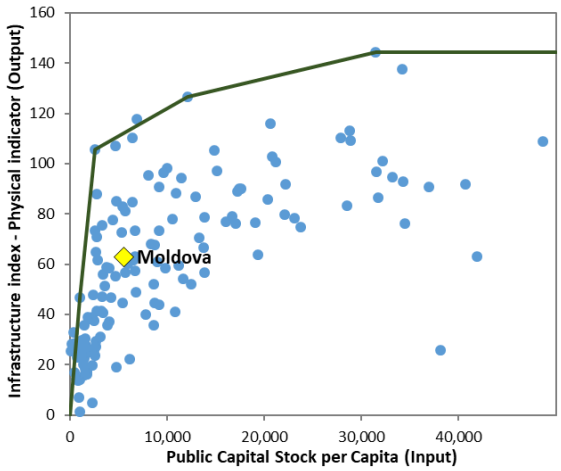
(b) Decalajul de Eficiență



Sursa: estimările echipei

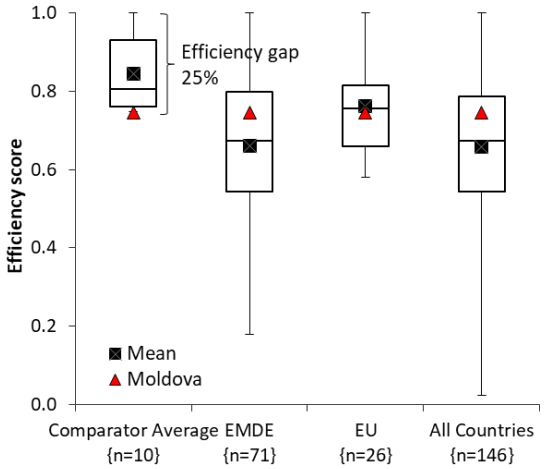
Figura 3.8 Frontiera și Decalajul de Eficiență – Indicatori de Randament Fizic

(a) Frontiera de Eficiență



Sursa: estimările echipei

(b) Decalajul de Eficiență



Sursa: estimările echipei

III. INSTITUȚIILE CE ASIGURĂ MANAGEMENTUL INVESTIȚIILOR PUBLICE

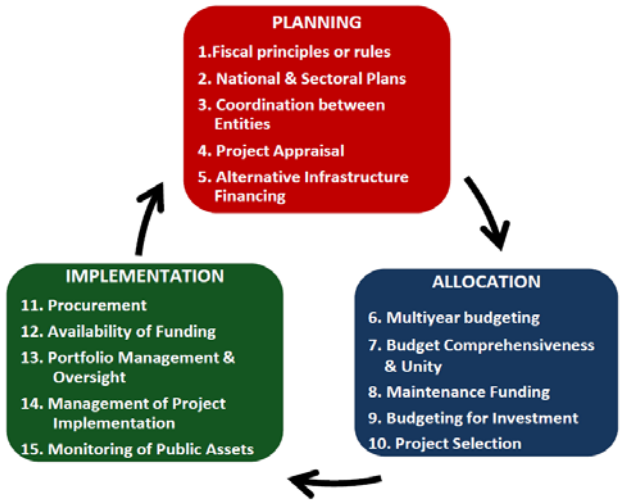
A. Cadrul EMIP

14. FMI a elaborat cadrul de Evaluare a Managementului Investițiilor Publice (EMIP) în vederea cu scopul de a evalua conceptul instituțional și eficacitatea instituțiilor pe care le are o țară în domeniul investițiilor publice. El identifică procedurile, instrumentele, procesele de luare a deciziilor și de monitorizare, identifică punctele forte și punctele slabe ale instituțiilor și este însoțit de recomandări de consolidarea acestora și de eficientizare a investițiilor publice.

15. Instrumentul evaluează 15 "instituții" implicate în etapele principale ale ciclului de investiție publică (Figura 4.1). Acestea sunt: (i) planificarea nivelurilor de investiții pentru toate entitățile din sectorul public pentru a se asigura niveluri sustenabile ale investițiilor publice; (ii) alocarea investițiilor pe sectoarele și proiectele corespunzătoare, și (iii) livrarea unor active publice productive durabile.

16. Pentru fiecare dintre aceste 15 instituții, sunt analizate și se acordă punctaje pentru trei dimensiuni, conform unei grile care stabilește dacă un criteriu este îndeplinit integral, parțial sau nu este îndeplinit (vezi Anexa II ce conține Chestionarul EMIP). Fiecare dimensiune primește un punctaj pe trei aspecte: concept instituțional, eficacitate și prioritate de reformă, și media oferă scorul fiecărei instituții, ce poate fi scăzut, mediu sau ridicat:

Figura 4.1. Diagrama Cadrului EMIP



- Conceptul instituțional se referă la datele obiective ce indică existența organizațiilor, politicilor, regulilor și procedurilor corespunzătoare.

- Eficacitatea se referă la gradul în care este realizat scopul vizat, i.e. este aplicat și funcționează, sau la exista unui impact util clar.

- Prioritatea de reformă își propune să clasifice importanța problemelor existente în instituție sau urgența rezolvării acestora în condițiile concrete cu care se confruntă Moldova.

B. Evaluare de Ansamblu

17. Evaluarea instituțiilor de infrastructură din Moldova proiectează două imagini diferite, în funcție de scorul pe care pune accentul evaluarea: pe cel de concept sau pe cel de eficacitate. Din perspectiva conceptului, instituțiile acestei țări sunt peste media țărilor incluse în comparație, atât pentru piețele emergente cât și pentru țările în curs de dezvoltare cu venituri mici. Cadrul de reglementare pe care îl are țara cuprinde caracteristicile principale ale unui bun MIP, cum ar fi: (i) condiții riguroase de evaluare; (ii) proces de selecție clar și transparent; și (iii) sisteme informatice care captează informațiile aferente proiectelor; și (iv) practici solide de monitorizare și implementare. Totodată, în zonele cu potențiale slăbiciuni, cum ar fi zona achizițiilor, țara se poate baza pe politicile organizațiilor donatoare ce sunt probabil utilizate pentru achiziția activelor de capital majore.

18. Rezultatul pe parte de eficacitate nu este la fel de pozitiv. Bunele practici incluse în Hotărârea de Guvern 1029-2013 și în Ordinul MF 185-2015 au devenit, practic, irelevante pentru MIP, din cauza sferei reduse a proiectelor ce ar trebui să respecte aceste practici (Caseta 4.1). Acest cadru nu se aplică proiectelor, altele decât investițiile capitale de la Bugetul Statului sau bugetele locale, proiectelor fondurilor de tipul Fondului de Drumuri, Fondului de Dezvoltare

Regională (FDR) și Fondului Ecologic sau proiectelor cu finanțare externă.[8] Gradul de acoperire a cadrul este redus la sub 20% din bugetul de investiții publice, constând în mare parte din lucrări minore de reabilitare a clădirilor guvernamentale. Totodată, Ordinul MF 185-2015 nu este implementat și practicile de MIP se bazează în cea mai mare parte pe cerințe ce nu sunt pe deplin aliniate priorităților țării. Cu excepția instituției ce analizează Caracterul Cuprinzător și Unitar al Bugetului, toate celelalte sunt, în cel mai bun caz, egale cu media țărilor incluse în comparație.

Caseta 4.1. Legi și Reglementări ce susțin MIP în Moldova

Trei documente definesc cadrul de bază al Managementului Finanțelor Publice și MIP în Moldova: Legea Finanțelor Publice și a Responsabilității Fiscale (LFPRF), Hotărârea de Guvern 1029-2013 și Ordinul MFr 185-2015.

- The LFPRF este o lege organică ce asigură dezvoltarea sustenabilă a finanțelor publice în vederea întăririi disciplinei financiar-fiscale și a asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice.
- Hotărârea de Guvern 1029 -2013 înființează Grupul de Lucru pe Investiții (GLI) și stabilește regulamentul privind funcționarea acestui grup în vederea stabilirii unei metodologii transparente și eficiente de planificare, implementare și gestionare a investițiilor de capital.
- Ordinul Ministerului Finanțelor 185-2015 aprobă instrucțiunile de managementul investițiilor publice, cuprinzând procedurile de la planificarea proiectului și până la evaluarea sa finală.

19. Secțiunile următoare oferă o evaluare detaliată a instituțiilor MIP din Moldova. Fiecărei instituții i s-a acordat un punctaj agregat pentru conceptul instituțional și pentru eficacitate, incluzând dovezile justificative pe care s-au fundamentat aceste punctaje.

C. Planificarea Investițiilor

1. Principii sau reguli fiscale (Forță — Medie; Eficacitate—Scăzută)

20. Moldova are mai multe reguli după care se ghidează politica fiscală la nivel central și local. În anul 2015 a fost adoptată LFPRF, menită să asigure stabilitatea bugetului pe termen lung. Potrivit acestei legi, deficitul anual nu ar trebui să depășească 2,5% din PIB după excluderea împrumuturilor nerambursabile. La nivel local, legea finanțelor publice locale (Legea 397, 2003) limitează serviciul datoriei pentru împrumuturile contractate sau garantate la maximum 20% din venituri după ce sunt excluse transferurile cu destinație specială. Legea datoriei publice (Legea 419 -2006) prevede obligația de a obține aprobarea Ministerului Finanțelor (MF) pentru contractarea oricărei datorii pe termen lung.

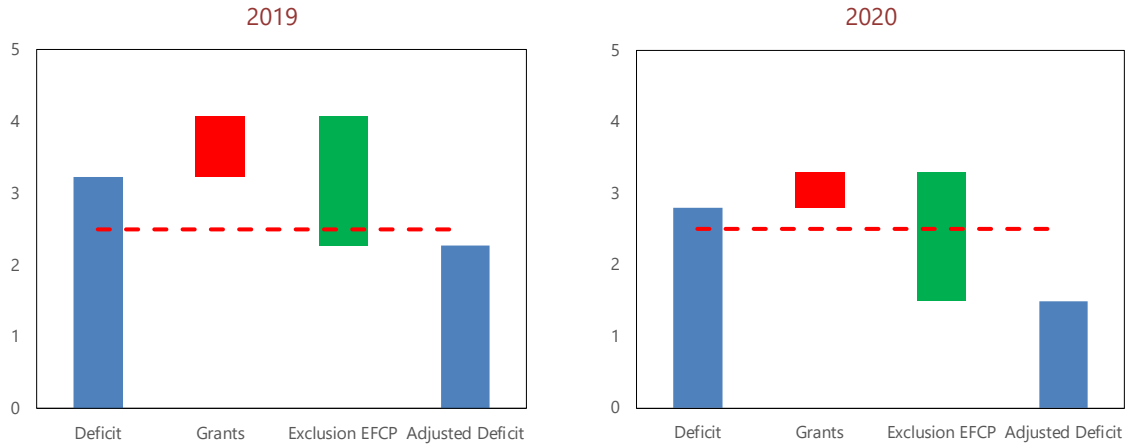
21. Diferite probleme de concept limitează eficacitatea acestei reglementări. LFPRF nu abordează în mod explicit sustenabilitatea fiscală, în ea neexistând nicio referire la limite de

[8] În documentația de buget, investițiile capitale reprezintă un subset al cheltuielilor de capital. Reglementarea se aplică doar investițiilor de capital.

datorie a căror nerespectare ar trebui să atragă după sine măsuri corective din partea guvernului. În afara clauzelor derogatorii ce sunt utilizate în mod normal, spre exemplu pentru a răspunde nevoilor generate de dezastrele naturale, legea permite excluderea investițiilor de capital finanțate din surse externe, atât pentru autoritățile centrale cât și pentru cele locale. Deficitul realizat poate devia substanțial de la țintă fără ca regula să fie de fapt încălcată. În cel mai recent CBTM, investițiile capitale sunt prognozate în medie la 2,1% din PIB, până în anul 2021. În Figura 4.2 sunt comparate deficitele prognozate pentru 2019 și 2020 și modul în care excluderea împrumuturilor nerambursabile și a proiectelor de capital finanțate din surse externe permite Moldovei să se mențină sub pragul de deficit de 2,5% din PIB.

Figura 4.2. Respectarea Regulii Fiscale pentru 2019 și 2020

(Procent din PIB)



Sursa: Carul Bugetar pe Termen Mediu 2019 - 2021

Nota: Coloana roșie reprezintă o creștere a deficitului, iar coloana verde reprezintă o scădere a deficitului

22. Anual este întocmit un CBTM, informațiile cuprinse în acesta fiind utilizate în procesul bugetar. Acesta acoperă un orizont de patru ani, cuprinzând prognoze pentru cei trei ani ce urmează anului în derulare; prezintă în detaliu atât veniturile cât și cheltuielile, în clasificație economică și funcțională, la nivelul Bugetului de Stat, Bugetelor Locale și al Bugetului Național; și prezintă în rezumat resursele sub-împrumutate și garanțiile acordate altor instituții guvernamentale. Procesul de elaborare a CBTM presupune discuții detaliate cu agențiile de la nivel central, discuții în care sunt dezbătute scenariile de bază fundamentate pe execuția anilor anteriori și inițiativele noi. Acesta poate fi dezvoltat ulterior dacă abaterile față de versiunile precedente sunt explicate.

23. CBTM nu susține însă în mod real planificarea pe termen mediu a investițiilor publice. Prognozele de cheltuieli pentru ceilalți ani în afara celui în derulare sunt doar orientative, ele nereprezentând limite obligatorii. Acestea sunt substanțial revizuite pe parcursul procesului de actualizare a CBTM și aceste modificări nu sunt explicate în document.

2. Planuri naționale și sectoriale (Forță—Medie; Eficacitate—Medie)

24. Investițiile în sectoarele drumuri și energie reprezintă cea mai mare parte a investițiilor guvernamentale și au la bază strategii naționale și sectoriale detaliate. Moldova 2020 constituie o strategie de dezvoltare strategică, inclusiv pentru investițiile în drumuri și energie, care sunt 2 din cele 7 priorități principale. Strategia de Transport și Logistică (STL) 2022 include o listă de proiecte de investiții, cu costuri preliminare și ierarhizare în funcție de prioritatea lor. Strategia Energetică 2030 identifică proiecte prioritare concrete de asigurare a interconectivității la gaze și electricitate cu România și Europa de Vest. Companiile reglementate din domeniul energiei întocmesc un plan de investiții pe 10 ani ce trebuie aprobat de Autoritatea de Reglementare. Planul de transmisie a electricității pe 10 al Moldelectrica cuprinde o listă detaliată de proiecte de investiții cu costuri orientative și ținte detaliate. Moldova 2020 include costuri totale estimate pentru investițiile în drumuri dar nu și în energie, și ținte de resurse și rezultate atât pentru investițiile în drumuri cât și pentru cele în energie. STL 2022, Strategia Energetică 2030 conțin ținte mai detaliate. Tabelul 4.1 centralizează documentele strategice cheie din Moldova.

Tabelul 4.1. Moldova: Principalele Documente Strategice

Document	Intervalul de timp	Proiecte de Investiții	Costurile investițiilor?	Ținte concrete?
Moldova 2020	2010 - 2020	Principalele sectoare	Principalele sectoare	Da
Transport și Logistică 2022	2012 - 2022	Listă detaliată	Da	Da
Strategia Energetică 2030	2013 - 2030	Principalele proiecte	Nu	Da
Planul de transmisie a Electricității	2018 - 2027	Listă detaliată	Da	Da
Alimentare cu apă și sanitație	2012 - 2027	Plan 2012-2017	Totale	Da
Reforma în justiție	2011 - 2016	Nu	Nu	Nu
Sănătate Publică	2014 - 2020	Nu	Nu	Nu
Descentralizare	2011 -2020	Nu	Nu	Nu
Moldova 2030	2020 - 2030	Nu	Nu	Nu

Surse: Moldova 2020 (2011) , Strategia de Transport și Logistică 2013 - 2022 (2012), Strategia Energetică 2030 (2013), Planul de Dezvoltare a Rețelei de Transmisie a Electricității pentru 2018-2027 (2017), Strategia de Alimentare cu Apă și Sanitație (2013), Strategia de Reformă în Justiție (2011), Strategia de Sănătate Publică 2014 – 2022 (2013), Strategia de Descentralizare (2011), Document strategic Moldova 2030 (2018).

25. Moldova 2020 nu oferă o imagine completă a planurilor de investiții publice și eficacitatea strategiilor naționale și sectoriale variază între sectoare. În principiu, strategiile sectoriale ar trebui să fie fundamentate pe Moldova 2020, dar această legătură nu este mereu evidentă. Deși sectoarele drumuri și energie domină investițiile publice din Moldova, există investiții considerabile în domeniile alimentării cu apă și sanitație, justiție, educație, sănătate și autorități locale. Aceste investiții nu sunt identificate în Moldova 2020, iar strategiile sectoriale relevante nu includ planuri de investiții cuprinzătoare. Sistemul investițiilor publice nu include urmărirea sistematică a estimărilor de cost din etapa de planificare până la predarea efectivă a

lucrărilor, și realismul costurilor estimate inițial nu este documentat. În Moldova 2020 au fost însă urmărite și raportate țintele de produs și de rezultat.[9]

26. Proiectul noii strategii de dezvoltare Moldova 2030 nu oferă referințe explicite la planurile de investiții publice, acest lucru putând submina planificarea investițiilor pe termen lung. Moldova 2030 își propune să constituie un document de viziune care va fi completat de strategii sectoriale concrete cu perspective de 7-10 ani de planuri de dezvoltare pe termen mediu care sunt reconciliate cu bugetele pe termen mediu. Deși această soluție ar putea să meargă foarte bine pentru multe proiecte de investiții variind de la mici la mijlocii, ea nu va acoperi necesitatea de coordonare și prioritizare a proiectelor strategice, majore din diferite sectoare.

27. Păstrarea și consolidarea legăturilor dintre planificarea strategică și investițiile publice ar trebui să constituie o prioritate pe termen mediu. Acest lucru se poate face prin identificarea unor proiecte de investiții majore, pe termen lung, într-o secțiune distinctă sau într-o anexă la Moldova 2030, și prin asigurarea faptului că aceste proiecte de investiții prioritare sunt integral reflectate în toate strategiile sectoriale și planurile de dezvoltare relevante.

3. Coordonarea dintre entități (Forță—Medie; Eficacitate-Scăzută)

28. Autoritățile locale transmit MF-ului și discută cu acesta planurile de cheltuieli majore de capital. Hotărârea de Guvern 1029-2013 prevede obligația autorităților locale de a transmite la M propunerile de proiecte "de investiții de capital" ce acoperă cheltuielile majore de capital. MF va analiza propunerile și va discuta prioritățile. O listă a proiectelor de "investiții de capital" este publicată în bugetele autorităților locale, dar nu ca parte a documentației de Buget de Stat.

29. A fost introdus un sistem bazat pe o regulă aplicabil transferurilor de capital către autoritățile locale. În 2017, prin amendamentele aduse Legii Finanțelor Publice Locale, s-a introdus noul sistem de transfer de capital pentru sectorul drumurilor locale, căruia se alocă 50% din taxele de drum. Distribuirea către autoritățile locale se face după o formulă având ca parametri numărul de locuitori și lungimea drumurilor. Pe acest sistem se fundamentează 80% din transferurile de capital către autoritățile locale incluse în bugetul Statului pe anul 2019. Suma transferată nu este comunicată însă autorităților locale decât cu cel mult șase luni înainte de începutul unui an, ceea ce limitează capacitatea acestora de a executa resursele în timp util.

30. Investițiile publice ale autorităților locale se axează în principal pe reparații de capital aduse clădirilor școlare și conductelor de apă. În medie, între 2016 și 2017, două treimi din investițiile locale au constat în proiecte derulate în sectoarele educație și servicii comunale (Figura 4.3). Pentru cel din urmă dintre, lucrările au acoperit mai ales sistemele de apă și canalizare. Această structură se modifică însă atunci când sunt introduse programe ad-hoc de

[9] Evaluarea intermediară a Strategiei de Dezvoltare Moldova 2020, 2017.

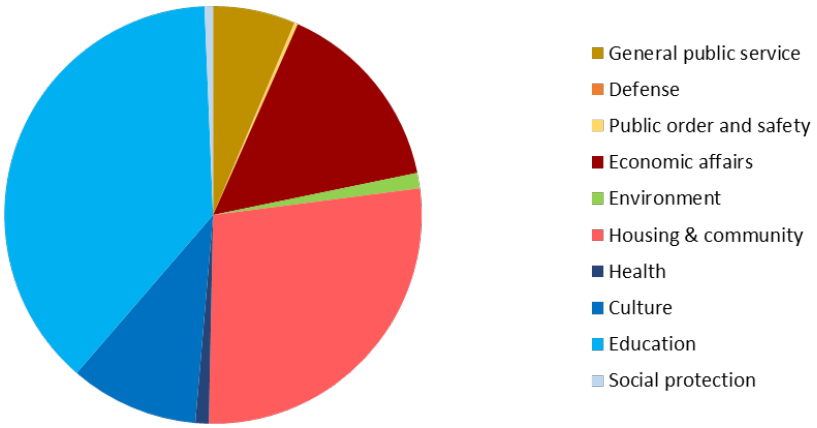
drumuri locale, după cum se arată în continuare.

31. Există proiecte ad-hoc de finanțare a unor proiecte locale, ce subminează procesul de coordonare și eficiența investițiilor publice. Mai ales în anii premergători unor alegeri, există tendința de a se introduce astfel de programe vizând sectorul de drumuri. Aceste programe sunt incluse în Bugetul de Stat sau în bugetele fondurilor finanțate de către Bugetul de Stat. Ele durează, în mod obișnuit, între doi și trei an. Printre exemple se numără (i) un program al Fondului de Drumuri ce vizează drumuri de acces la instituții social-culturale, program introdus în 2014 (an cu alegeri parlamentare), (ii) un val de finanțare a proiectelor de drumuri prin (FDR) în 2014 și (iii) programul Drumuri Bune pentru Moldova inclus în bugetul de Stat pe anul 2018 (an ce precedă alegerile parlamentare). După cum se arată în continuare, procesul de planificare și de execuție al acestor programe ad-hoc diferă considerabil de sistemul normal al transferurilor de capital și subminează coordonarea între nivelul central și cel local în asigurarea eficienței investițiilor publice:

- **Principalul criteriu de alocare a fondurilor prin aceste programe ad-hoc pare a fi împărțirea, cât se poate de largă, a fondurilor către toate comunitățile:** Prin programul de drumuri de acces din 2014 s-au distribuit către autoritățile locale 376 milioane MDL pentru 826 de proiecte de drumuri în toate comunitățile din țară. Peste jumătate din aceste proiecte au primit sub 0,5 milioane MDL (Figura 4.4). Programul Drumuri Bune pentru Moldova din 2018 a fost implementat de Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI), nu de autoritățile locale, având însă, în esență, aceeași configurație; prin acest program s-au distribuit 1,2 miliarde MDL către 1440 de proiecte de drumuri. Peste jumătate din aceste proiecte au primit sub 1 milion MDL. Cu aceste alocări de fonduri, prin fiecare proiect nu s-a putut face decât să se repare o parte de drum, creându-se ineficiențe. Spre exemplu, lungimea medie a segmentelor de drum acoperite de programul Drumuri Bune pentru Moldova 2018 a fost de 0,93 km.

Figura 4.3. Investițiile Publice ale Autorităților Locale pe Funcții, 2016-17

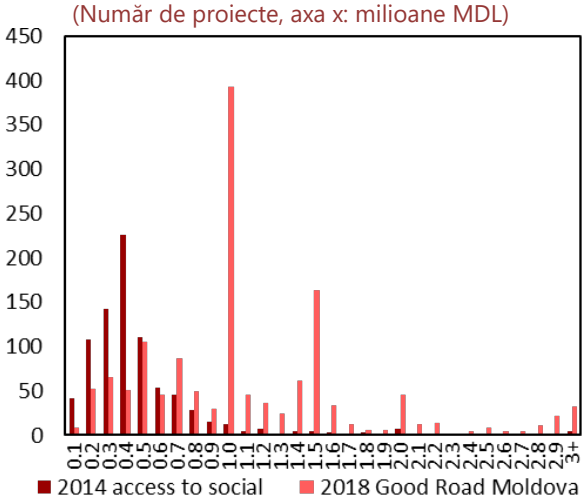
(Procent din totalul investițiilor publice ale autorităților locale)



Sursa: Estimări ale echipei bazate pe baza de date "BOOST" a MF

Figura 4.4. Histograma Proiectelor de Drumuri din Programele 2014/18 după volumul costurilor

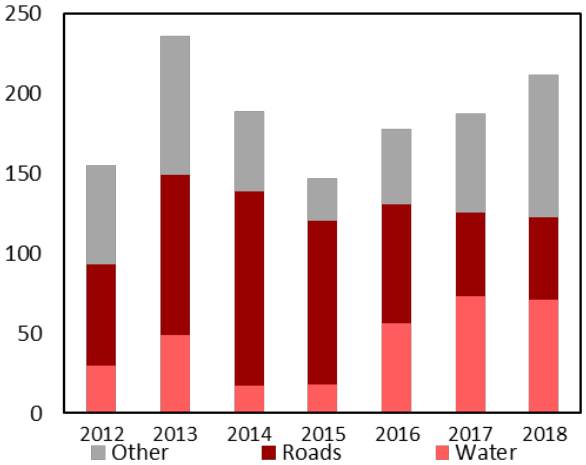
(Număr de proiecte, axa x: milioane MDL)



Sursa: Estimările echipei bazate pe Hotărârile de Guvern

Figura 4.5 Cheltuielile realizate ale Fondului de Dezvoltare Regională

(milioane MDL)



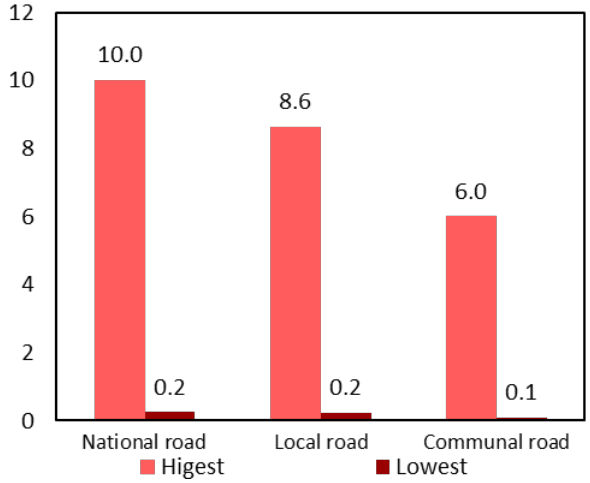
Sursa: Rapoartele de implementare a SNDR

- **Alocarea fondurilor prin programe ad-hoc se face în afara procesului bugetar, fără o coordonare transparentă. P**entru programele din 2014 și 2018, alocarea fondurilor s-a efectuat la trei luni după începerea anului. Aceasta înseamnă că autoritățile locale nu au fost informate în legătură cu cuantumul alocărilor prin aceste programe atunci când au elaborat bugetele. Fiecare autoritate locală a trimis o solicitare direct la Administrația de Stat a Drumurilor (ASD) (în cazul programului din 2014) sau la Cancelaria Statului (în cazul programului din 2018); alocările au fost decise de aceste entități fără a implica MF. Și FDR a majorat alocările pentru proiectele de drumuri locale în 2014 și 2015, dar această hotărâre a fost luată la o ședință prezidată de un Viceprim-ministru, iar criteriile de alocare a fondurilor nu au fost transparente (Figura 4.5).

- **Proiectele finanțate prin programe ad-hoc pot urma metodologii diferite de elaborare, implementare și monitorizare.** Spre exemplu, proiectele incluse în Programul Drumuri Bune pentru Moldova 2018 au înregistrat diferențe considerabile în costurile pe km (Figura 4.6). Aceasta presupune că pentru unele drumuri stabilirea costurilor ar fi putut fi realizată fără a se respecta metodele standardelor de cost. Spre deosebire de proiectele de "investiții capitale" ce intră într-un proces de buget și monitorizare ce implică MF, aceste programe ad-hoc au fost gestionate de ASD, iar monitorizarea și raportarea în cadrul loc nu a implicat nici o agenție de la nivel central. Proiectele de drumuri ale autorităților locale se confruntă cu probleme de execuție sub nivelurile prognozate similare celor de la nivelul administrației centrale. Spre exemplu, bugetul de investiții publice al Chișinăului a înregistrat rămâneri în urmă considerabile din punct de vedere al execuției, generate, în principal, de întârzieri în implementarea proiectelor de drumuri (Figura 4.7). În această situație, absența unei monitorizării și raportării care să implice agenții de la nivel central generează riscuri de ineficiențe în proiectele finanțate din aceste programe ad-hoc.

Figura 4.6. Costurile per-km din cadrul Proiectelor derulate în cadrul Programului Drumuri Bune pentru Moldova 2018

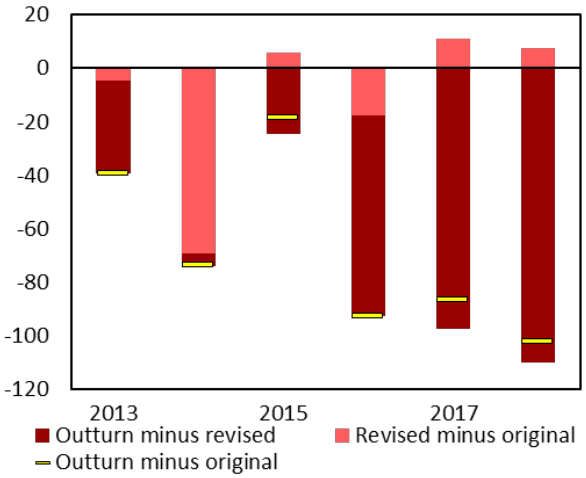
(milioane MDL)



Sursa: Estimările echipei bazate pe Hotărârile de Guvern

Figura 4.7. Execuția Bugetului de Investiții Publice al Municipiului Chișinău

(Procentul cheltuielilor realizate)



Sursa: Rapoartele de execuție a bugetului Chișinău

32. Obligațiile contingente aferente proiectelor autorităților locale, companiilor publice și PPP-urilor sunt prezentate în documentația de buget. Proiectul de lege a Bugetului de Stat cuprinde (i) un "Raport de Monitorizare a ÎS" și (ii) o "Notă privind Riscurile Fiscale", ce conține o analiză a sub-împrumuturilor, garanțiilor, PPP-urilor și rezultatelor financiare înregistrate de autoritățile locale și de companiile publice. Analiza PPP-urilor este făcut însă la un nivel destul de general, ea neincluzând calibrarea expunerii la risc pentru fiecare contract PPP.

4. Evaluarea Proiectului (Forță—Medie; Eficacitate—Scăzută)

33. Cadrul legal de supraveghere a investițiilor capitale cuprinde elemente esențiale pentru buna evaluare a proiectelor. El definește informațiile standardizate minime ce trebuie întocmite pentru fiecare proiect pentru ca acestuia să i se aloce resurse de la buget. Aceste informații ar trebui să permită factorilor de decizie să stabilească gradul de pregătire a proiectului, să înțeleagă costurile financiare și beneficiile pe termen scurt și pe termen lung ale proiectului și să compare inițiativele între sectoare pe baza unor criterii standardizate. Utilizând costul total și durata proiectului ca plafoane, în cursul etapei de elaborare a proiectului trebuie satisfăcute și alte cerințe, cum ar fi studii de fezabilitate sau realizarea unei analize cost-beneficiu sau a unei analize de eficiență a costurilor. Pentru a capta toate aceste informații au fost elaborate formulare speciale, menite să faciliteze analiza proiectelor de către factorii de decizie.

34. Cu toate acestea, gradul de acoperire al acestui cadru legal este foarte limitat, și în practică rareori se procedează la evaluarea proiectului înainte de alocarea resurselor financiare. Articolul 1 al Ordinului MF 185-2015 exclude " proiectele de investiții capitale finanțate din fonduri și programe, utilizarea cărora este reglementată prin acte legislative, precum și cele externe care cad sub incidența acordurilor internaționale încheiate de Republica

Moldova cu partenerii de dezvoltare" de la prevederile acestuia.[10] Multe proiecte de investiții capitale majore, cum ar fi programul de reabilitare a drumurilor, construcția unei linii de transmisie ce leagă Moldova de România și achiziționarea de troleibuze pentru Chișinău pot ocoli acest proces deoarece sursele lor de finanțare sunt donatori externi. Pentru 2018, bugetul include investiții capitale în valoare de 3,3 miliarde MDL din care doar 500 de milioane MDL au fost finanțate de la Bugetului de Stat, majoritatea acestor investiții fiind din sectorul educație. De asemenea, proiectele implementate de entități precum ASD prin Fondul de Drumuri, sau proiectele finanțate din FDR și Fondul de Mediu nu sunt obligate să respecte procedurile de evaluare incluse în cadru.[11]

35. Evaluarea proiectelor majore de capital finanțate din surse externe se realizează ca parte a condițiilor impuse de donatori. Aceștia au procese de evaluare și metodologii de analiză a proiectelor de încredere care, în multe cazuri, ar putea conduce la proiecte mai bine elaborate decât dacă ar fi fost lăsate pe seama capacității naționale. Totodată, donatorii pot furniza îndrumări despre modul în care au implementat alte țări proiecte similare, pentru a reduce costurile.

36. Bazarea exclusivă pe evaluarea realizată de donatori prezintă unele probleme pentru Moldova. Interesele guvernului Moldovei și cele ale agențiilor internaționale pot să nu fie pe deplin aliniate; donatorii au o perspectivă la nivel de proiect sau, în cel mai bun caz, la nivel sectorial atunci când evaluează un proiect, în timp ce guvernul ar trebui să aibă în vedere investițiile din toate sectoarele. Mai mut, studiile de fezabilitate complete sunt finalizate doar după ce împrumuturile și împrumuturile nerambursabile sunt aprobate și semnate, lucru ce face dificilă modificarea sferei proiectului în cazul în care rezultatele studiilor de fezabilitate sunt negative.

37. Dezvoltarea capacităților de evaluare a proiectelor este o prioritate majoră. Țările ce s-au confruntat cu limitări similare în materie de evaluare a proiectelor au elaborat strategii de instruire ce au sporit treptat capacitatea funcționarilor de a elabora și evalua proiecte. În 1989 Columbia a inclus dezvoltarea capacității între pilonii reformei sale din domeniul MIP (Caseta 4.2).

[10] Ordinul 185, Articolul 1.

[11] Proiectele majore de investiții capitale finanțate prin aceste tipuri de instituții beneficiază, de regulă, de finanțare externă.

Caseta 4.2. Strategia Columbiei de Dezvoltare a Capacității de Elaborare și Selectare a Proiectelor

În 1989, guvernul Columbiei a decis să reformeze sistemul de MIP pentru a asigura o mai bună elaborare și selecție a proiectelor. Această reformă – adoptată prin lege – pivota în jurul a patru domenii esențiale: cadrul legal și instituțional, dezvoltarea metodologică, sisteme informatice și dezvoltarea capacității .

Cadrul legal și instituțional. Procesul bugetar a fost reformat; pentru a fi eligibile să beneficieze de finanțare de la buget, toate proiectele trebuiau să se înregistreze într-o bancă națională de date de proiect; redactarea de directive care să stea la baza orientării investițiilor publice a fost delegată autorității centrale de planificare; și direcția de MIP a primit ca atribuție gestionarea noilor sisteme.

Dezvoltarea metodologică. Au fost elaborare o serie de metodologii simple de evaluare a proiectelor care au fost aplicate tuturor proiectelor înregistrate în banca de date.

Instruire. A fost implementată o strategie de instruire ce cuprindea instruirea directă, formarea formatorilor și crearea unor cursuri de evaluare a investițiilor publice care să fie predate în cadrul universităților din țară.

Sisteme informatice. A fost dezvoltat un software specializat ce a fost instalat în toate instituțiile naționale pentru a aduna informațiile aferente propunerilor de proiecte, pe baza unor diagrame de flux strict definite.

Până în 1992, această strategie a avut următoarele rezultate:

- banca de date găzduia peste 17.000 de proiecte aflate în stadii diferite de elaborare;
- aproximativ 2.300 de proiecte au fost evaluate cu ajutorul metodologiilor dezvoltate;
- peste 2.000 de angajați publici fuseseră instruiți în evaluarea de proiecte;
- fuseseră create 4 programe universitare.

Acest sistem a evoluat de la implementarea sa inițială și este încă instrumentul pe care îl utilizează guvernul Columbiei pentru gestionarea investițiilor publice prin acoperirea tuturor etapelor ciclului de proiect.

Sursa: echipa

5. Finanțarea alternativă a infrastructurii (Forță—Medie; Eficacitate—Scăzută)

38. Cadrul pentru finanțarea alternativă a infrastructurii în Moldova este încă în curs de evoluție, monopolurile legale și alte companii de stat continuând să joace roluri majore în asigurarea infrastructurii. Sectoarele telecomunicații, transport aerian și rutier sunt deschise concurenței, în timp ce transportul feroviar, furnizarea de electricitate și alimentarea cu apă sunt asigurate de monopoluri naționale, regionale și locale. Există o autoritate națională de reglementare pentru alimentarea cu energie și cu apă, dar autoritățile locale încă au un rol în stabilirea tarifelor la apă. Există o agenție de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice și o autoritate a aviației civile, în timp ce transporturile feroviare și rutiere sunt reglementate de MEI, inclusiv prețurile pentru serviciile de transport. Rezultatele financiare ale ÎS sunt monitorizate și raportate anual de MF, planurile de investiții ale ÎS sunt analizate de MF (pentru

proiectele cu finanțare externă) și de ministerul/agenția ce are în proprietate ÎS (pentru proiectele cu finanțare internă și externă), dar planurile concrete de investiții sunt publicate doar dacă acestea includ finanțări externe sau intră sub incidența aprobării de reglementare.

39. Există un cadru strategic, legal și de reglementare cuprinzător pentru PPP-uri. Deciziile și proiectele PPP sunt listate pe un site web pe care publicul îl poate accesa, dar informațiile financiare publicate sunt limitate, iar contractele nu sunt publicate. Tabelul 4.2 oferă un sumar ar proiectelor PPP de la nivel central și local din Moldova.

Tabelul 4.2. Moldova: Stadiul Contractelor PPP (2019)

Sector	Total	Total		Activ		Suspendat		Reziliat	
		Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local
Sănătate	16	4	12	3	4	1	3		5
Locuințe angajați publici	7	5	2	4			1	1	1
Modernizarea serviciilor publice	22	6	16	5	10	1	3		3
Total	**45**	**15**	**30**	**12**	**14**	**2**	**7**	**1**	**9**

Surse: APP, MF

40. În practică, concurența este extrem de limitată pe multe piețe de infrastructură, inclusiv pe cea a serviciilor de construcții. Douăsprezece ÎS regionale domină piața națională de întreținere și reconstrucție de drumuri și acestea nu participă la licitații. Multe licitații pentru lucrări de construcție de drumuri au eșuat din cauza lipsei unor ofertanți calificați. Există mai multe cazuri în care ofertanți internaționali au câștigat proiecte datorită ofertelor reduse, dar ulterior s-au confruntat cu dificultăți financiare și au abandonat proiectul. Companiile internaționale de construcții angajate în Moldova nu au putut nici ele, în unele cazuri, să găsească subcontractori locali care să lucreze în cadrul proiectelor lor. Tarifele de alimentare cu electricitate și apă sunt mici, având în vedere nevoia unei întrețineri mai sistematice și a unor investiții semnificative.[12] Consiliile agențiilor de reglementare sunt numite de Parlament și pun un accent semnificativ pe evitarea creșterii tarifelor.

41. Supravegherea financiară a ÎS nu este pe deplin eficientă. ÎS fost adeseori incapabile să ramburseze împrumuturile de investiții, și guvernul a trebuit să acopere aceste împrumuturi. În ultimii ani au fost introduse mai multe măsuri menite să limiteze arieratele ÎS și să asigure un control mai bun asupra contractării de împrumuturi de către aceste entități, inclusiv măsura ca toate împrumuturile destinate ÎS să fie contractate de guvern și sub-împrumutate apoi ÎS. Miniștrii au, însă, o capacitate limitată de apreciere a implicațiilor financiare a investițiilor ÎS bazate pe împrumuturi.

[12] Acest fapt este documentat în planul Moldelectrica de dezvoltare al sistemului de transmisie a electricității pentru 2018-2027 (2017).

42. Numărul și sfera PPP-urilor sunt limitate și mai multe PPP-uri au fost suspendate sau anulate din cauza unor suspiciuni de nereguli. În pofida unui cadru legal și de reglementare cuprinzător pentru PPP-uri, elaborarea, evaluarea și selectarea proiectelor a fost frecvent influențată de decizii politice și a deviat de la procedurile prevăzute de lege. Aceasta a condus la aprobarea unor proiecte PPP ca nu îndeplineau standardele acceptate și, ulterior, la întârzieri, suspendări și anulări. După cum se ilustrează în Tabelul 4.2, din 45 de PPP-uri aprobate la nivel central și local, aproximativ jumătate sunt active încă, în timp ce 9 sunt suspendate și 10 sunt anulate. Mai de curând, guvernul a întreprins acțiuni legale împotriva unor acorduri suplimentare PPP, aici fiind incluse și PPP-uri majore ale autorităților centrale.

43. Îmbunătățirea cadrului de prestare de servicii de infrastructură de către sectorul privat și pe piețele de servicii de construcții constituie o prioritate importantă. Va fi importantă adoptarea de măsuri de îmbunătățire a concurenței, inclusiv prin a lăsa organismelor de reglementare sarcina de a stabili tarife ce reflectă necesitatea de înlocuire a capitalului și prin sporirea accesului la piață. Ar trebui să se procedeze și la o analiză critică a rolului pe care îl au ÎS în posibilele distorsiuni de piață și a pașilor ce trebuie făcuți pentru eliminarea acestor distorsiuni, în paralel cu raționalizarea continuă a întregului sector al ÎS.

Recomandări

Problema 1: Moldova 2020 a identificat investițiile principale în sectoarele drumuri și energie, dar nu a oferit i imagine completă a investițiilor publice și eficacitatea strategiilor naționale și sectoriale a variat de la un sector la altul. Intenția este ca Moldova 2030 să fie un document de viziune la nivel înalt, în el nespecificându-se proiecte concrete de investiții.

Recomandarea 1: Asigurarea existenței în noul cadru de planificare strategică a unei prioritizări clare și a unor legături clare între strategii, planuri și proiectele principale de investiții.

- Identificarea proiectelor majore de investiții într-o secțiune separată sau într-o anexă la documentul Moldova 2030;
- Prevederea unei anvelope orientative de resurse pentru investițiile publice pe perioada 2020-2030, incluzând și toate posibilele surse de finanțare;
- Prevederea unei alocări orientative a resurselor către sectoarele principale;
- Prevederea de estimări de cost și ținte pentru proiectele majore de investiții pe perioada 2020-2030;
- Asigurarea faptului că aceste proiecte de investiții majore sunt reflectate integral în strategiile sectoriale și în planurile de dezvoltare.

Problema 2: O mare parte din proiectele de la nivel local sunt finanțate prin programe ad-hoc introduse în ani electorali și urmează procese bugetare și de monitorizare diferite.

Recomandarea 2: Impunerea condiției ca toate proiectele de la nivel local, finanțate de la Bugetul Statului, să treacă prin același proces bugetar și de monitorizare.

- Includerea în documentația Bugetului de Stat a unor anexe în care să fie enumerate toate proiectele de la nivel local finanțate de la bugetul Statului în mod direct sau prin fonduri cum ar fi Fondul de Drumuri, FDR și Fondul Ecologic;
- Impunerea obligației ca toate proiectele de la nivel local finanțate din Bugetul de Stat (direct sau prin fonduri) să urmeze același proces de propunere și de raportare a bugetului ca cele considerate "investiții capitale";
- Aplicarea acelorași standarde privind costurile și selectarea proiectelor tuturor proiectelor de la nivel local, indiferent de sursa de finanțare a acestora sau indiferent dacă acestea se încadrează sau nu la "investiții capitale".

Problema 3: Proiectele sunt selectate fără a se respecta procedurile de evaluare definite de lege.

Recomandarea 3: Modificarea reglementărilor pentru a se asigura că toate proiectele au trecut printr-un nivel minim de evaluare înainte de a fi selectate.

- Stabilirea unui nivel minim de evaluare la care trebuie să fie supuse toate proiectele înainte de a fi eligibile pentru orice tip de finanțare.
- Elaborarea unei strategii de instruire care să majoreze capacitatea ministerelor de linie de a elabora proiecte până la acest nivel minim.

Problema 4: Monopolurile legale și întreprinderile de stat continue să joace roluri majore în furnizarea infrastructurii publice. Există o concurență limitată din partea sectorului privat pe multe piețe de furnizare de infrastructură, inclusiv pe piața serviciilor de construcții. Faptul că mai multe PPP-uri sunt întârziate, suspendate sau anulate demonstrează că în selectarea și aprobarea proiectelor PPP exista slăbiciuni importante.

Recomandarea 4: Dezvoltarea concurenței și promovarea dezvoltării piețelor de infrastructură:

- Asigurarea independenței organismelor de reglementare și oferirea posibilității ca tarifele să reflecte necesitatea de întreținere sistematică a activelor și de înlocuire a capitalului.
- Creșterea accesului la piață pentru concurenții interni și internaționali, inclusiv prin mecanisme și practici îmbunătățite în domeniul achizițiilor.
- Analizarea rolului ÎS în posibilele distorsiuni ale pieței.
- Adoptarea de măsuri pentru eliminarea acestor distorsiuni în paralel cu raționalizarea continuă a întregului sector al ÎS, inclusiv prin eliminarea privilegiilor de piață acordate ÎS și prin privatizarea, restructurarea sau închiderea unor ÎS ce subminează concurența eficientă pe piețele de infrastructură.

D. Alocarea Investițiilor

6. Bugetarea multianuală (Concept —Mediu; Eficacitate—Scăzută)

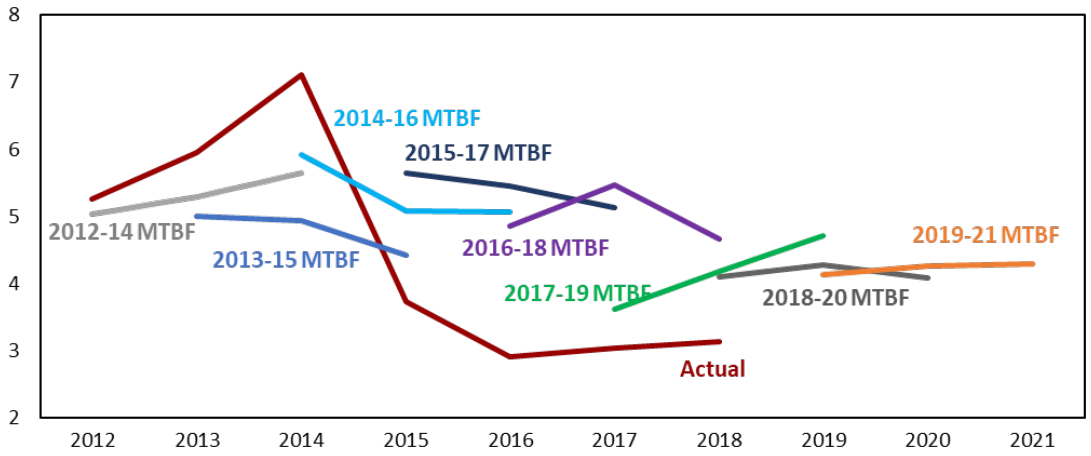
44. Documentele CBTM cuprind proiecții pe termen mediu pentru cheltuielile de capital și limita acestora ; și costurile totale ale proiectelor și defalcarea lor pe ani sunt publicate. Procesul CBTM există de peste un deceniu și are un temei legal solid în LFPRF. Documentele CBTM sunt aprobate de guvern, publicate și transmise Parlamentului spre informare în lunile iulie sau august. CBTM pentru perioada 2019-2021 include (i) proiecții pe trei ani pentru cheltuielile de capital ale "bugetelor publice naționale", ce combină bugetele autorităților centrale și locale, și (ii) limite pe trei ani ale cheltuielilor destinate "investițiilor capitale" defalcate pe sectoare (i.e. funcții). "Investițiile capitale" acoperă (i) proiectele de capital cu finanțare externă; și (ii) achiziția de active noi finanțată din surse interne, fără a include însă reparațiile capitale ale activelor existente, finanțate din surse interne[13]. "Investițiile capitale" reprezintă cam jumătate din totalul cheltuielilor de capital. Potrivit LFPRF, limitele de investiții capitale sunt obligatorii pentru anul bugetar și orientative pentru ceilalți ani. Proiectul de Lege a Bugetului de Stat include o anexă ce prezintă costurile totale și anuale pe următorii trei ani pentru proiectele incluse la "investiții de capital".

45. Deși procesul CBTM oferă o ancoră pentru pozițiile fiscale generale, proiecțiile cheltuielilor de capital diferă considerabil de bugete și de nivelurile realizate. Începând din 2015, proiecțiile incluse în CBTM pentru cheltuielile de capital au fost mai mari decât cheltuielile efective cam cu 1,5-2% din PIB (Figura 4.8). Marja erorii de prognozare este ridicată nu doar pentru ceilalți ani, ci și pentru anii bugetari. Cuantumul cheltuielilor de capital din bugete a fost mai mic decât limitele incluse în CBTM pentru anul bugetar, în medie cu 1% din PIB între anii 2017-2018. Aceasta înseamnă că CBTM nu este eficient ca instrument de ghidaj pentru elaborarea bugetelor anuale ce vor fi aprobate doar la câteva luni după ce a fost aprobat CBTM. Proiecțiile anilor următori au fost și ele modificate semnificativ prin CBTM din anii următori. Aceste modificări și abateri sunt parțial generate de o tendință de a utiliza cheltuielile de capital ca mijloc rezidual de îndeplinire a obiectivelor fiscale atunci când se actualizează cadrul fiscal. Oricum, slaba planificare și execuție bugetară a proiectelor cu finanțare externă par a fi factori mai importanți de subminare a credibilității CBTM, după cum se arată în continuare.

[13] Ca exemple, achiziția unei mașini de gazificare pentru o școală, finanțată din surse interne, este inclusă la investiții capitale, în timp ce reparațiile capitale aduse drumurilor, finanțate din surse interne (de ex. Programul Drumuri Bune pentru Moldova discutat la Instituția 3) nu sunt incluse. Vezi Ordinul MF 208-2015.

Figura 4.8. Limitele de Cheltuieli de Capital incluse în CBTM și Cheltuielile de Capital Realizate

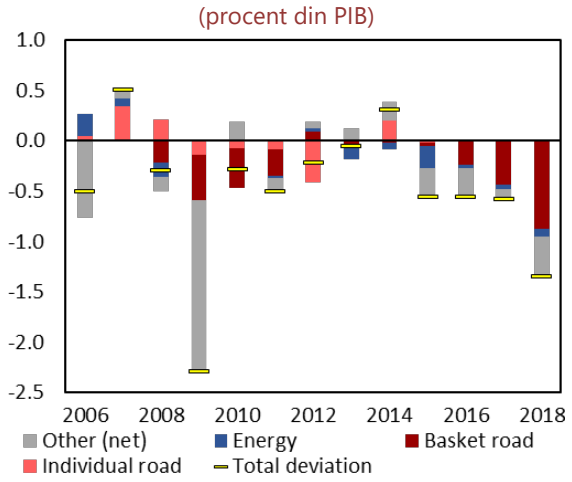
(procent din PIB)



Sursa: estimările echipei bazate pe CBTM

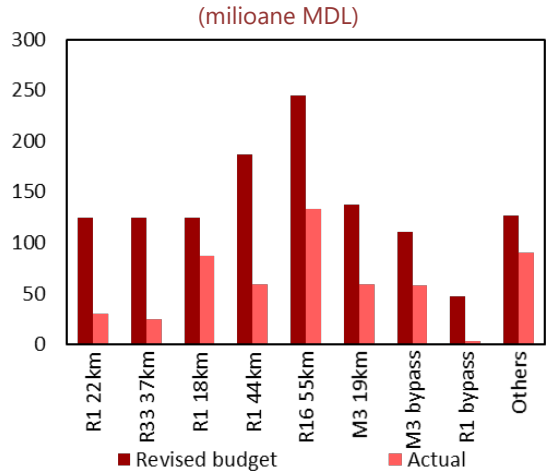
46. Lipsa transparenței bugetare în cazul proiectelor de drumuri acoperite din programele de finanțare de tip " coș de proiecte" constituie una din principalele cauze ale provocărilor cu care se confruntă CBTM. Cel mai mare dintre aceste programe este "Programul de sprijin pentru Sectorul de Drumuri" (PSPSD) finanțat de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) și de Banca Europeană de Investiții (BEI). Din el sunt finanțate reabilitările mai multor autostrăzi. În anul 2018, PSPSD a reprezentat singur 47% din cheltuielile de capital totale în Bugetul de Stat inițial. În mod deosebit în ultimii trei ani, programele de finanțare de tip coș de proiecte din sectorul drumuri au fost răspunzătoare în cea mai mare parte pentru nerealizarea bugetului de investiții publice (Figura 4.9). Pentru că programele coș sunt tratate ca proiecte unice, în documentele de buget nu se arată ce drumuri urmează a fi reabilitate și cu ce costuri, din aceste programe. Doar pentru anul 2018, ASD a publicat o comparație între bugetele rectificate și cele realizate pentru proiectele individuale finanțate în cadrul PSPSD, evidențiind potențiale probleme în stabilirea costurilor. Trei segmente de autostradă având lungimi și proiectări diferite (R1 22km, R33 37km, R1 18 km) au avut stabilit un cost identic (124,86 milioane MDL) în bugetul rectificat. Această imprecizie în calcularea costurilor a avut ca efect lipsa oricărei legături între execuție și bugete pentru toate proiectele incluse în PSPSD (Figura 4.10). Aceste costuri la nivel de proiect au fost transmise MF în cadrul procesului bugetar dar se pare că ASD nu a fost chestionată suficient. Pentru a dezvolta funcția de chestionare, de punere în discuție a MF, trebuie să se asigure transparența în ceea ce privește proiectele individuale acoperite prin programele-coș în documentele CBTM și în cele de buget.

Figura 4.9. Buget Investiții Publice Realizat – Planificat



Sursa: estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 4.10. Bugete Rectificate și Realizate pentru proiectele din cadrul PSPSD, 2018



Sursa Raportul anual al ASD pe anul 2018

7. Caracterul cuprinzător și unitar al Bugetului (Concept—Ridicată; Eficacitate—Ridicată)

47. Cheltuielile de capital și cheltuielile recurente aferente sunt realizate, în mare parte, prin procesul bugetar. În Moldova există mai multe instituții publice extrabugetare. În principiu, acestea ar trebui să se auto-finanțeze, dar în practică majoritatea dintre ele primesc cea mai mare parte din fondurile lor de la buget. Conform MF, cheltuielile de capital ale acestor instituții sunt foarte limitate, ele fiind finanțate în cea mai mare parte din transferuri de capital de la buget. Unele cheltuieli de capital guvernamentale sunt direcționate prin ÎS, inclusiv prin ASD. Toate proiectele de cheltuieli de capital guvernamentale, inclusiv proiectele finanțate de donatori și plățile directe aferente acestora sunt incluse în buget și în conturile publice. MF primește rapoarte lunare de la ministerele de linie ce implementează proiecte cu finanțare externă și consolidează cheltuielile pe proiecte în conturile bugetare, inclusiv pentru plățile directe efectuate de agențiile de finanțare. MF elaborează un buget consolidat ce cuprinde cheltuielile curente și cheltuielile de capital în clasificație economică, funcțională și pe programe. Într-un tabel anexat legii anuale a bugetului este inclusă o prezentare detaliată a tuturor proiectelor de capital, dar unele dintre acestea beneficiază doar de alocări în sumă globală.

48. Bugetul asigură, în general, un mijloc bun de orientare în materie de investiții publice planificate, deși existența unor instituții publice neincluse în cadrul bugetar creează o oarecare incertitudine. Fiecare dintre aceste instituții transmit rapoartele lor anuale financiare și de funcționare ministerului de resort (fondator), dar aceste rapoarte nu sunt consolidate sau publicate, neexistând deci informații publice despre ponderea pe care o au aceste entități în veniturile și cheltuielile sectorului public. Documentele de buget oferă o listă a instituțiilor publice extra-bugetare ce beneficiază de transferuri de la buget, dar nu există o listă consolidată a tuturor instituțiilor extra-bugetare. MF este de acord că aceste instituții aparțin

sectorului guvernamental potrivit Manualului privind Statisticile Financiare Guvernamentale 2014, dar ele nu sunt în prezent incluse în raportările SFM ale Moldovei. Curtea de Conturi arată că ar putea exista unele probleme legate de caracterul unitar al raportării proiectelor cu finanțare externă ca parte a conturilor bugetare, dar că acestea se datorează mai degrabă unor erori tehnice decât unor probleme sistemice. Există cerințe clare ca rapoartele privind proiectele cu finanțare externă să respecte clasificația bugetară normală. Unele transferuri destinate cheltuielilor de capital de către instituțiile extrabugetare și ÎS, în mod deosebit, FDR, Fondul de Mediu și ASD, sunt incluse în cheltuielile curente ale bugetului de stat. Oricum, activele ar trebui să fie înregistrate în cele din urmă în conturile autorităților locale și conturile bugetului general consolidat ar trebui să ofere o imagine corectă a cheltuielilor totale de capital.

49. Dat fiind volumul limitat al investițiilor din afara bugetului, modificările din acest domeniu au o prioritate redusă. Ambiguitățile create de instituțiile extrabugetare nu constituie o problemă majoră din perspectiva caracterului cuprinzător al bugetului. Cu toate acestea, o definire corectă a activităților guvernamentale și o integrare treptată a cheltuielilor extrabugetare în procesele bugetare normale sunt importante pentru transparența bugetului, după cum se arată la instituțiile 6 și 8. Abordările ar putea fi următoarele:

- Restructurarea instituțiilor extrabugetare ca instituții bugetare normale
- Pentru cele ce rămân în afara bugetului, furnizarea unor proiecții sumare de venituri și cheltuieli ale acestor entități ca anexă la documentele de buget.

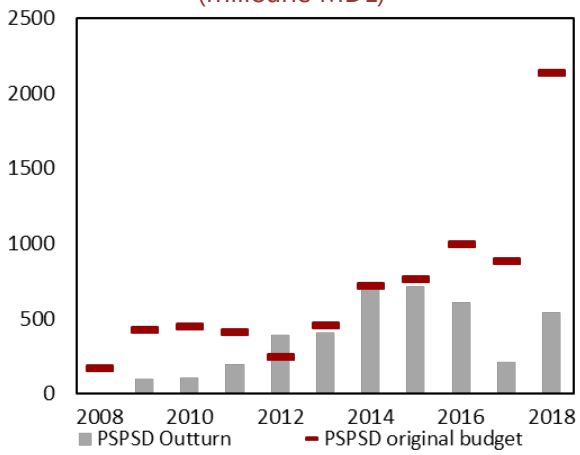
8. Stabilirea bugetului de Investiții (Concept – Mediu; Eficacitate – Scăzută)

50. Cheltuielile de capital se alocă anual, iar documentele de buget prezintă costurile totale nu și angajamentele multianuale. Articolul 5 din LFPRF prevede anualitatea bugetului. O anexă la Proiectul Legii Bugetului pe anul 2019 include costurile totale ale fiecărui proiect de investiții capitale, fără a include însă și sumele deja contractate.

51. Credibilitatea bugetului a fost subminată de bazele inexacte ale proiectelor majore de capital. 2,6 miliarde MDL (1,4% din PIB) din cheltuielile de capital incluse în Bugetul de Stat pe 2018 nu s-au realizat, din această sumă 1,6 miliarde MDL provenind doar din PSPSD. De la inițierea programului de susținere a sectorului de drumuri, în anul 2007, bugetul PSPSD a fost aproape în permanență nerealizat, excepție făcând anul 2012 (Figura 4.11). Principala cauză a acestei situații este aceea că baza nu este credibilă, după cum se arată la Instituția 6 (bugetarea multi-anuală). Alte sectoare, precum energia, par a avea și ele cu probleme similare (Figura 4.12). Estimarea unei baze mai realiste presupune o mai bună înțelegere a capacității de absorbție a Moldovei (de ex. câți kilometri de drum poate construi, în mod realist, economia într-un an). În cazul sectorului drumuri, aceasta ar putea fi o sarcină dificilă dată fiind volatilitatea ridicată a cheltuielilor sectorului (vezi mai jos). Evaluarea capacității de absorbție presupune îmbunătățirea evaluării proiectelor, subiect discutat la Instituția 4.

Figura 4.11. Buget și Execuție PSPSD

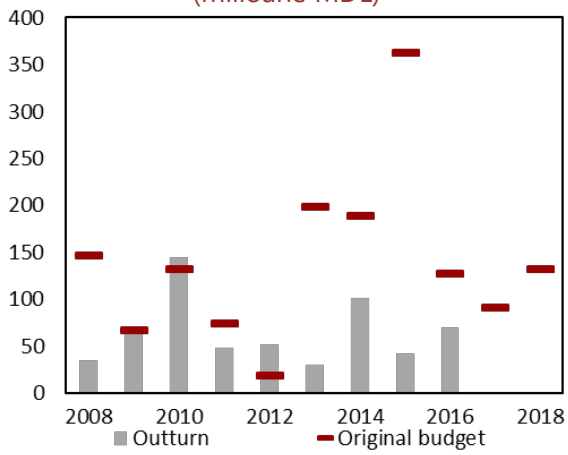
(milioane MDL)



Sursa: Estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 4.12. "Investiții Capitale" în sectorul energetic

(milioane MDL)



Sursa: Estimările echipei bazate pe datele oficiale

52. Sumele repartizate cheltuielilor de capital, altele decât "investiții capitale" pot fi realocate cu acordul MF. Articolul 60(1)(b) din LFPRF prevede că pentru modificarea alocațiilor bugetare destinate "investițiilor capitale" este necesară aprobarea de către parlament a bugetului rectificat. Același articol permite însă MF să redistribuie alocațiile pentru alte cheltuieli de capital în cadrul aceluiași beneficiar. În timp ce redistribuirile de la cheltuieli de capital la cheltuieli recurente chiar se efectuează, cuantumul "investițiilor de capital" protejate de realocare a fost limitat la aproximativ o treime până la jumătate din cheltuielile de capital.

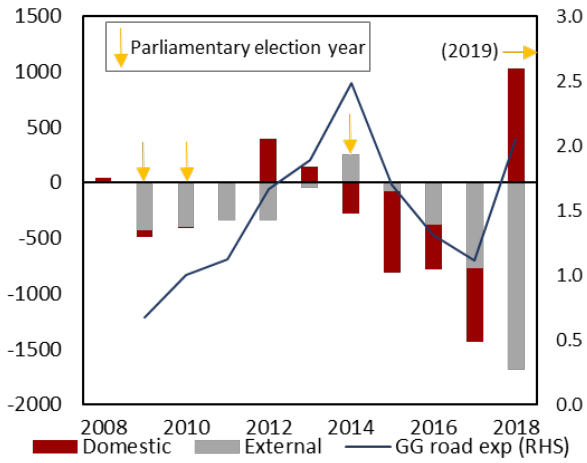
53. Legea prevede că, în alocarea resurselor bugetare, se va acorda prioritate finalizării proiectelor aflate în execuție în fața proiectelor noi. Articolul 40(3)(a) din LFPRF stipulează că o parte majoră a resurselor alocate investițiilor de capital este destinată proiectelor în curs de execuție. Autoritățile au confirmat că în cursul procesului de alocare a resurselor bugetare se acordă prioritate proiectelor în curs de execuție, care beneficiază, în mod normal, de două treimi din resursele bugetare.

54. Implementarea proiectelor externe în derulare pare a fi afectată de introducerea de programe ad-hoc pentru proiecte la nivel local. Cheltuielile din sectorul drumuri (incluzând și mentenanța recurentă) tind să înregistreze creșteri bruște în anii premergători alegerilor. În acești ani, proiectele de drumuri cu finanțare națională tind să fie supra-executate (Figura 4.13). Acest lucru se datorează mai ales programelor ad-hoc destinate proiectelor de la nivel local, deja discutate la Instituția 3. Deși depășirea cheltuielilor pentru proiectele cu finanțare națională nu duce la reducerea alocărilor pentru proiectele cu finanțare externă, extinderea proiectelor cu finanțare națională a generat, conform raportărilor, întârzieri în implementarea proiectelor cu finanțare externă, deoarece acestea absorb o mare parte a serviciilor pe bază de contract disponibile. Probleme similare par a exista și în alte sectoare. Cheltuielile din sectorul

alimentării cu apă au fost dominate în ultimii ani de proiectele de la nivel local cu finanțare națională finanțate prin FDR și Fondul Ecologic (Figura 4.14). Proiectele cu finanțare externă incluse în bugetele pe 2017 și 2018 au fost toate suspendate sau anulate. Rezolvarea acestor probleme presupune întărirea coordonării între nivelul central și cel local, discutată la Instituția 3.

Figura 4.13. Realizat minus Buget de Stat Inițial pentru cheltuielile de drumuri

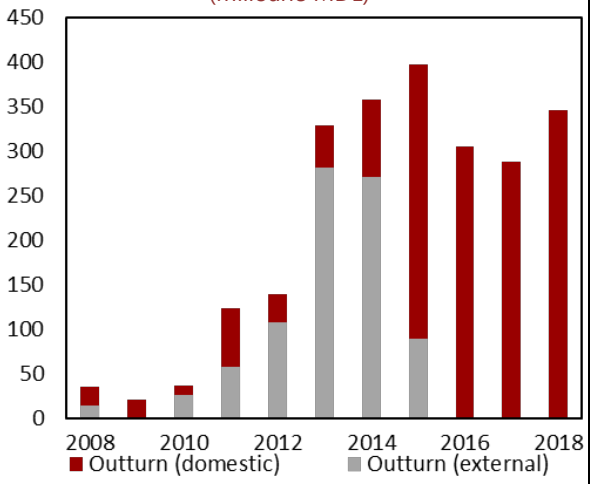
(milioane MDL, procent din PIB (RHS))



Sursa: Estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 4.14. Realizat minus Buget de Stat Inițial pentru cheltuielile din sectorul alimentare cu apă

(milioane MDL)



Sursa: Estimările echipei bazate pe datele oficiale

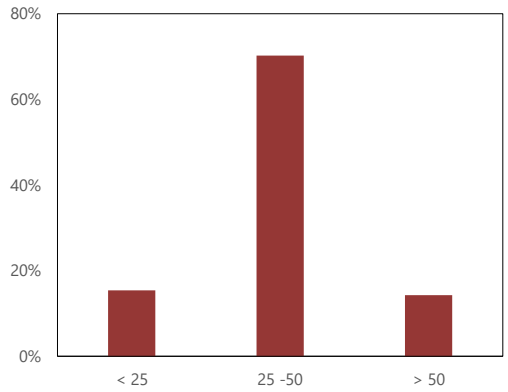
9. Finanțarea mentenanței (Concept —Mediu; Eficacitate—Medie)

55. Nu există metodologii standardizate de estimare a mentenanței de rutină și a reparațiilor capitale majore. Majoritatea nevoilor de mentenanță de la nivel central și local sunt decise pe bază ad-hoc, criteriul principal fiind acela de a asigura prestarea serviciilor. Spre exemplu, acoperișul Primăriei din Chișinău a fost reparat doar atunci când riscul de prăbușire devenise iminent, iar sistemul de încălzire al unei școli a fost modernizat atunci când acesta nu a mai funcționat aproape de venirea iernii.

56. Pentru unele domenii ale economiei, sunt utilizate metodologii sectoriale pentru a se stabili necesarul de servicii de mentenanță. Pentru sectorul de drumuri, în care intră cea mai mare parte a investițiilor capitale, mentenanța se stabilește în funcție de rezultatele modelului de dezvoltare și mentenanță al unei autostrăzi ce a fost utilizat pentru evaluarea rețelei de drumuri cu câțiva ani în urmă și prin testarea periodică a stării drumurilor realizată cu ajutorul unui laborator mobil. Intervențiile majore sunt ți ele ierarhizate în ordinea priorității pe baza îmbunătățirii siguranței drumurilor la nivelul țării. Sectorul energetic elaborează planuri de investiții și mentenanță pentru rețelele de electricitate și gaze. "Planul de dezvoltare a rețelei electrice pentru 2018 – 2027" al Moldelectrica cuprinde informații detaliate despre investițiile din sector. Planurile de mentenanță vizează îmbunătățirea stării activelor în vederea respectării de către acestea a cerințelor de prestare a serviciilor și creșterea siguranței rețelei de transmisie.

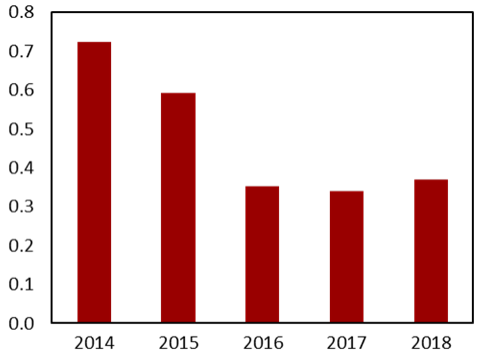
57. Cu toate acestea, nu se alocă în mod consecvent resurse mentenanței. Pentru serviciile reglementate, tarifele sunt menținute la un nivel scăzut pe seama investițiilor și a mentenanței foarte necesare, dată fiind uzura tehnică a unor utilaje (Figura 4.15).[14] Planul de dezvoltare a sectorului electricitate identifică tarifele reduse ca o cauză a incapacității companiei de a-și reînnoi utilajele. Apariția programelor ad-hoc cum a fost programul destinat drumurilor bune în 2018 poate duce la redirecționare de resurse de la mentenanța programată (Figura 4.16).

Figura 4.15. Perioada de Funcționare a Transformatoarelor de Tensiune
(Procent din total transformatoare)



Sursa: Planul de dezvoltare a rețelei de electricitate pentru perioada 2018-2027 și calculele echipei

Figura 4.16. Cheltuielile Recurente de Mentenanță din Fondul de Drumuri
(Procent din PIB)



Sursa: Fondul de Drumuri

58. Cheltuielile de mentenanță pot fi identificate în bugetul național și în situațiile financiare ale entităților extra-bugetare. Actuala clasificație bugetară prezintă cheltuielile de capital și de mentenanță recurente propuse, iar execuția efectivă se poate regăsi în conturile definitive. Dar, pentru că o mare parte din mentenanță se realizează de către autoritățile locale și prin entități precum ASD și FDR, consolidarea valorii integrale a mentenanței de rutină și a celei capitale la nivelul țării presupune accesarea situațiilor financiare a acestor fonduri.

59. Cadrul MIP prevede obligația ca în documentele de evaluare a proiectului să fie incluse și costurile de mentenanță estimate. În formularele standardizate ce au fost transmise MF împreună cu propunerile de proiecte există câmpuri speciale destinate mentenanței. Inițiativele ce prezintă acest gen de informații vor primi un punctaj mai mare în cursul procesului de prioritizare. Resursele necesare pentru exploatarea și mentenanța viitoare a activelor trebuie completate în formularul standardizat ce se depune la MF la elaborarea propunerii de proiect. Totodată, proiectele ce prezintă acest gen de informații vor beneficia de un scor mai mare în cursul procesului de selecție a noilor investiții capitale. Cu toate acestea, informațiile sunt furnizate pentru foarte puține proiecte înainte de aprobare.

[14] Agenția Națională de Reglementare în Energetică are atribuții de stabilire a politicii tarifare pentru diferite sectoare din domeniul energiei, alimentării cu apă și canalizării.

10. Selectarea Proiectelor (Concept—Mediu; Eficacitate—Scăzută)

60. Selectarea proiectelor nu se face în mod sistematic pentru toate inițiativele ce necesită finanțare de la buget. După cum s-a menționat anterior, cadrul de management al investițiilor publice exclude anumite proiecte în funcție de sursa de finanțare și de agenția care le implementează. Majoritatea inițiativelor de capital din bugetul pe 2018 și din CBTM 2020-2022 nu sunt obligate să treacă prin procedurile definite în Ordinul MF 185-2015, dată fiind bizuirea puternică pe finanțarea externă pentru investițiile capitale.

61. Selectarea proiectelor în cazul proiectelor cu finanțare națională se bazează în principal pe spațiul fiscal disponibil. În cursul elaborării CBTM, fiecare agenție trebuie să depună la MF un scenariu de bază care să reflecte programele pe care le are în derulare și noile inițiative pe care își propune să le includă. Spațiul fiscal disponibil, diferența dintre limita inclusă în CBTM și resursele necesare inițiativelor în derulare se va distribui între inițiativele noi. Criterii pe baza cărora se selectează inițiativele noi ce vor primi finanțare nu sunt însă nici clare și nici publicate anterior. Caseta 4.3 prezintă câteva componente de selectare a proiectelor incluse în reglementarea existentă ce ar completa practica actuală.

62. Procesul de selecție are loc înainte de evaluarea proiectele în cazul multor proiecte finanțate de donatori. Dată fiind capacitatea limitată a personalului guvernamental de a evalua complet un proiect, donatorii realizează analize de fezabilitate a proiectelor doar după semnarea acordului de împrumut. Este dificil însă, și pentru donatori și pentru autorități, să anuleze un proiect atunci când studiile de fezabilitate sunt negative: donatorii ar trebui să renunțe la resursele cheltuite cu acele studii. Iar autoritățile ar risca să piardă finanțarea. Resursele sunt cu destinație prevăzută anterior și nu pot fi redirecționate cu ușurință către alte inițiative nefinanțate, fapt ce duce la o ajustare a proiectului ce ar putea sfârși prin schimbarea considerabilă a sferei proiectului.

63. Nu există o bază de date centralizată a proiectelor (evaluate parțial sau integral) din care MF să poată alege proiecte pentru a le include în buget. Inițiativele aprobate sunt transmise în format electronic și stocate într-un sistem informatic de urmărire a execuției bugetului. Dar acest proces nu se aplică în cazul proiectelor ce nu au fost aprobate. Unele ministere de linie și ÎS au o listă de inițiative pe care își propun să le implementeze și care sunt incluse în documentele lor strategice. Acestea nu constituie o conductă de proiecte deoarece nu respectă criterii standardizate, dar ar putea fi un punct de plecare în a dezvolta o astfel de conductă de proiecte.

64. Calitatea MIP ar avea mult de câștigat dacă s-ar implementa procesul de selecție descris în Ordinul MF 185-2015. Datorită complexității sale, ar putea fi concepută o soluție etapizată de adoptare a unora dintre pașii procesului de selecție. S-ar putea acorda prioritate pașilor ce sunt mai ușor de asimilat de către angajați și care sporesc transparența procesului.

Caseta 4.3. Procesul de Selecție a Proiectelor de Investiții Capitale

Dacă ar fi pe deplin implementat, cadrul prevăzut de Ordinul 185-2015 al MF ar oferi un proces transparent și obiectiv de selectare a proiectelor. Câteva dintre caracteristicile importante ale acestui proces sunt:

- O examinare mai atentă a proiectelor. Proiectele trec prin mai multe runde de analiză la entitatea ce le sponsorizează, la ministerul de linie și la MF, înainte de a fi transmis GLI în vederea aprobării.
- Criterii standardizate. Criteriile au fost astfel definite pentru a asigura evaluarea obiectivă a proiectelor pe multiple aspecte. În urma evaluării se va stabili gradul de pregătire al documentației de proiect pentru fiecare proiect și alinierea acestuia la strategiile naționale și sectoriale.
- Evaluarea proiectului. Sunt evaluate caracteristicile calitative și cantitative, rezultatul fiind o valoare numerică ce va permite compararea proiectelor între ele.
- Ordonarea proiectelor. Proiectele sunt ordonate pe baza rezultatelor evaluării pentru a se stabili care dintre ele vor fi acoperite în cadrul limitelor prevăzute de CBTM.
- Grupul multidisciplinar de evaluare. Un grup de investiții format din reprezentanți ai diferitelor sectoare guvernamentale va lua decizia finală cu privire la inițiativele ce vor fi incluse în buget spre a fi prezentate Paramentului.
- Protejarea investițiilor. Se acordă prioritate finalizării proiectelor aflate în derulare față de noi inițiative.
- Construirea unei conducte de proiecte. Proiectele transmise la MF pentru a fi analizate de GLI vor fi introduse într-o bază de date chiar dacă acestea nu sunt finanțate în bugetul aprobat.

Sursa: Ordinul 185 al Ministerului de Finanțe și Hotărârea de Guvern 1029.

Recomandări

Problema 5: Baza inexactă a proiectelor incluse în programele de finanțare de tip coș de proiecte subminează credibilitatea CBTM și a bugetului anual.

Recomandarea 5: Asigurarea transparenței bazei de proiecte incluse în programele de finanțare de tip coș de proiecte prin:

- Prezentarea în CBTM și în bugetul anual a unei defalcări a bugetelor și execuției pe proiectele individuale incluse în PSPSD și în alte programe de finanțare.

Problema 6: Selectarea proiectelor nu se face printr-un proces standardizat sau pe baza unor criterii standardizate aplicabile tuturor sectoarelor, independent de sursele de finanțare.

Recomandarea 6: Elaborarea unei modalități graduale de implementare a procesului de selecție definit în Ordinul 185.

- Identificarea etapelor cheie din procesul de selecție ce ar putea fi implementate pe termen scurt, mediu și lung.
- Demararea creării unei conducte de proiecte bazate pe ideile și inițiativele pe care sectoarele le au incluse în diferitele planuri strategice.

E. Implementarea Investițiilor

11. Achiziții (Concept — Mediu; Eficacitate—Scăzută)

65. Cadrul de achiziții al țării a fost consolidat prin Legea 131-2015 privind Achizițiile Publice (LAP), dar există unele goluri ce trebuie umplute. Legea, ce acoperă achizițiile de bunuri, lucrări și servicii, cuprinde bune practici cum ar fi drepturile egale sau nediscriminarea, concurența, transparența și deschiderea. LAP nu acoperă însă domeniile apărării și utilităților, iar cadrul legal ce guvernează concesiunile încă trebuie revizuit.

66. În legislația secundară există discrepanțe ce complică implementarea acestui cadru. Instrumente necesare, cum ar fi reglementările menționate în LAP, documentele standard de licitație, formele de contract standard, manualele și notele privind instrucțiunile nu sunt armonizate cu LAP. Aceste discrepanțe, spre exemplu, între plafoanele definite de LAP și cele de legislația secundară, creează confuzie în rândul entităților publice, dând posibilitatea de interpretare și de aplicare neunitară a legii. Modificările menite să remedieze această situație ar putea genera alte discrepanțe cu sistemul de electronic de achiziții existent, care va trebui și el modificat.

67. În domeniul achizițiilor publice, transparența a fost sporită prin diverse mecanisme. Buletinul de Achiziții Publice publicat pe site-ul web oficial al Agenției Proprietății Publice oferă informații despre procesele de achiziții, și o listă de contracte de achiziții publice este publicată pe site-ul web "date.gov.md". Mai mult de atât, fiecare decizie de achiziții publice este publicată deschis în timp real. Există un sistem de achiziții electronic bazat pe web, acesta oferind acces

online la licitațiile de achiziții publice. Cu toate acestea, continuă să existe un număr mare de proceduri de negociere fără publicitate și un număr mare de achiziții anulate.

68. Sistemul electronic de achiziții necesită ajustări. A fost dezvoltată o nouă platformă de servicii digitale – MTender – care să susțină achizițiile publice din faza de planificare până în faza de plată. Au fost însă semnalate mai multe probleme legate de MTender, atât d către AAP cât și de către AC-uri, cum ar fi: (i) proprietatea limitată a guvernului asupra sistemului; (ii) securitatea platformei; (iii) lipsa confidențialității procesului; și (iv) faptul că sistemul nu este pe deplin aliniat legislației privind achizițiile publice din Moldova.

69. Există un proces independent de contestare a achizițiilor publice, cu termene definite, dar acesta manifestă unele slăbiciuni. Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor (ANSC), entitate autonomă aflată sub controlul Parlamentului, este obligată să soluționeze o contestație în 20 de zile lucrătoare de la data la care a fost primită contestația, acest termen putând fi prelungit cu încă 10 zile lucrătoare. Chiar prelungit, acest termen poate fi insuficient în cazul proceselor de licitații complexe. ANSC poate solicita anularea unui proces, dar nu există un mecanism prin care să se asigure că AC fac acest lucru, și nici prevederi de aplicare de sancțiuni în cazul în care AC ignoră decizia ANSC. ANSC poate comunica organelor relevante de control și pe site-ul său web cu privire la actul de neconformare al AC, dar nu există nici o garanție că această acțiune va genera urmări.

70. Numărul de contestații este relativ ridicat, iar calitatea acestora continuă să fie o problemă. În 2018, ANSC a primit un număr total de 726 contestații prin care se contestau licitații de achiziții publice având un cost total estimat la 2,5 miliarde MDL. Procedurile cele mai contestate sunt cele pentru construcția de drumuri (204 contestații) și pentru echipamente medicale (113 contestații). Calitatea contestațiilor și depunerea lor în termen rămâne o problemă majoră. Din 596 de decizii adoptate de ANSC, 315 contestații au fost respinse din cauza lipsei de temei, din cauza neconformității sau a nedepunerii lor la termen

71. O analiză mai detaliată a cadrului de achiziții ar putea oferi autorităților informații despre reformele necesare pentru a consolida achizițiile publice. Misiunea a fost de asemenea informată că există o monitorizare insuficientă a respectării prevederilor legale de către entitățile ce realizează achizițiile și că încălcarea acestor prevederi nu este sancționată. Achizițiile din Moldova sunt afectate și de concurența limitată pentru contractele de investiții publice, de licitațiile anulate și de o dificultate în planificarea unor contracte multianuale din cauza procesului anual al bugetului (Caseta 4.4).

Caseta 4.4. Evaluarea Achizițiilor Publice din Moldova prin intermediul Metodologiei de Evaluare a Sistemelor de Achiziții (MAPS-2)

La solicitarea autorităților, Banca Mondială a lansat Proiectul Moldova MAPS-2, pentru a identifica punctele forte și punctele slabe și orice deficiențe majore cu impact negativ asupra calității și rezultatelor sistemului de achiziții publice; a asista autoritățile în demersul de a prioritiza eforturile în domeniul reformei achizițiilor publice; și a sugera recomandări de dezvoltarea sistemului de achiziții publice. Raportul de evaluare va fi finalizat în iunie 2020.

Anexa III conține informații suplimentare privind procesul de achiziții din Moldova.

12. Disponibilitatea Finanțării (Concept —Ridicat; Eficacitate —Medie)

72. Începând din anul 2016, cadrul oficial de finanțare a cheltuielilor de capital a fost predictibil și, în general, plățile s-au efectuat la timp. MF realizează prognoze de lichiditate anuale, trimestriale și lunare, prognoze care sunt reconciliate cu autoritățile/instituțiile majore. NU există limite de angajament, dar ordonatorii transmit cereri lunare de cheltuieli. Raționalizarea fondurilor este reglementată de articolul 69 din LFPRF. Orice raționalizare de fonduri este o măsură pe termen scurt, iar blocarea cheltuielilor se trebuie autorizată prin amendarea bugetului în termen de 2 luni. Fondurile aferente proiectelor cu finanțare externă se găsesc în conturi separate la banca națională, ele fiind administrare de trezorerie, dar proiectele cu finanțare externă pot avea conturi și la băncile comerciale, acestea fiind și ele controlate de Trezorerie.

73. Deși nu există o raționalizare sistematică a cheltuielilor, virările de fonduri sunt prioritizate în cursul lunii și în 2019 MF a instituit un moratoriu ad-hoc asupra anumitor angajamente. Autoritățile /instituțiile principale își prognozează fluxul anual de lichidități împreună cu MF, iar autoritățile / instituțiile mici primesc fonduri doar pentru a-și acoperi cheltuielile aprobate. Articolul 67 din LFPRF stabilește clar ordinea de prioritate a plăților bugetare. MF programează, în general, plățile prioritare, inclusiv salariile, pensiile și datoria externă în prima jumătate a fiecărei luni, și plățile ne-prioritare, unde sunt incluse achiziția de bunuri și cheltuielile de capital, în a doua jumătate a lunii. Dacă ordinele de plată pentru cheltuieli de capital sunt depuse la începutul lunii, pot trece câteva săptămâni până vor fi plătite, dar toate plățile sunt procesate până la sfârșitul lunii. Două proiecte mai mici, cu finanțare externă încă mai au conturi de proiect în bănci comerciale. Conform MF, sumele din aceste conturi sunt neglijabile comparativ cu soldurile contului unic de trezorerie de la finalul anului 2018. Moratoriul instituit în 2019 pe înregistrarea de contracte este o excepție față de aranjamentele altfel previzibile aferente angajamentelor bugetare (Caseta 4.5).

Caseta 4.5. Moratoriul pe Cheltuieli Ne-esențiale din februarie 2019

În februarie 2019, deciziile de cheltuieli premergătoare alegerilor au creat o incertitudine considerabilă cu privire la realismul deficitului fiscal aprobat pentru anul 2019. Ministrul Finanțelor a decis ca Trezoreria să se rețină temporar de la înregistrarea de contracte de cheltuieli ce nu erau strict necesare asigurării funcționării ministerelor și agențiilor. Potrivit legii, angajamentele guvernamentale sunt create doar atunci când un contract este înregistrat la Trezorerie. Această măsură a servit la controlul ad-hoc al angajamentelor pentru cheltuielile guvernamentale ne-esențiale, inclusiv cheltuielile de capital discreționare.

Măsura a fost în vigoare până învestirea noului guvern în iulie 2019. MF le-a solicitat atunci noilor miniștri să analizeze contractele ce nu fuseseră înregistrate în perioada februarie – iulie și să decidă dacă acestea mai constituiau priorități. Unele dintre aceste contracte au fost re-înaintate Trezoreriei și înregistrate, în timp ce altele au fost anulate de miniștrii de linie.

Sursa: personalul MF

13. Administrarea și Supravegherea Portofoliului (Concept – Mediu; Eficacitate - Medie)

74. Ordinul MF 185-2015 stabilește un cadru cuprinzător de reglementare pentru supravegherea portofoliului de investiții publice finanțate de la buget, dar proiectele cu finanțare externă cu sunt acoperite de aceste prevederi. Acest Ordin stabilește reguli amănunțite privind implementarea, monitorizarea și raportarea proiectelor de capital. Rapoartele trebuie să includă, pe lângă raportarea financiară standard, progresele realizate prin raportare la indicatori de performanță prestabiliți, problemele apărute în implementare și soluții la aceste. Pe baza acestor rapoarte, MF va asigura o analiză cuprinzătoare a portofoliului, inclusiv a problemelor sistemice de implementare. Ordinul MF 185-2015 mai prevede și că vor exista verificări ulterioare le proiectelor de capital, că aceste rapoarte vor fi centralizate, analizate și transmise spre analiză GLI (Grupului de Lucru pe Investiții).

75. Multe dintre prevederile ordinului MF 185-2015 nu au fost operaționalizate și, în practică, aranjamentele de supraveghere a proiectelor sunt destul de limitate. Monitorizarea proiectelor de capital finanțate de la buget se concentrează pe execuția financiară, fără a exista o urmărire sau o raportare sistematică a implementării fizice, a realizărilor raportate la indicatori specifici sau o identificare a problemelor de implementare. Rapoartele ce trebuie transmise la MF sun doar anuale pentru proiectele cu finanțare bugetară. Nu există de asemenea nici un exemplu de verificări ulterioare efectuate în cazul proiectelor de capital finanțate de la buget sau de analiză sistematică a rezultatelor portofoliului sau a problemelor de implementare. GLI nu s-a reunit încă și nu este funcțional. Proiectele de capital cu finanțare externă pot face obiectul unor monitorizări și verificări ulterioare mai extinse, în funcție de cerințele instituției financiare respective. Practica alocărilor d sume globale pentru proiectele de drumuri și implementarea proiectelor de capital prin fonduri extrabugetare subminează transparența realocărilor din fondul de capital, în documentația de buget neexistând nici o prezentare consolidată a acestor realocări.

76. Realocarea fondurilor între proiecte pe parcursul implementării este guvernată de regulile bugetare obișnuite. Majoritatea proiectelor de capital de la nivel central au linii bugetare separate și realocarea între aceste linii necesită amendarea bugetului. Cu toate acestea, proiectele de drumuri sunt finanțate prin alocări mari în sume globale ce lasă suficient spațiu pentru realocare între diferitele proiecte de drumuri. Investițiile implementate de fonduri extrabugetare și de ÎS, inclusiv de Fondul de Dezvoltare Regională și de Fondul de Mediu, au și ele alocări în sumă globală de la buget, oferind instituțiilor o posibilitate substanțială de realocare discreționară a fondurilor între proiecte. Hotărârea de Guvern 1029-2013 prevede că proiectele ce înregistrează depășiri de costuri de peste 15% față de costul total sau întârzieri mai mari de un an, trebuie re-evaluate de ministerul de resort, MF și de GLI.

77. Implementarea cu eficacitate a Ordinului MF 185-2015 în cazul tuturor proiectelor de investiții capitale ar trebui să constituie o prioritate. După cum s-a arătat la mai multe instituții, acest ordin cuprinde prevederi extrem de utile pentru administrarea cu eficacitate a investițiilor capitale. Prevederile sale principale ar trebui să se aplice tuturor proiectelor de

investiții capitale, indiferent de sursa de finanțare sau de agenția de implementare, dar ar putea fi necesară diferențierea unora dintre prevederile detaliate.

14. Managementul Implementării Proiectelor (Concept – Mediu; Eficacitate – Medie)

78. Există proceduri de management al proiectelor pentru proiectele de investiții capitale finanțate de la bugetul național și de partenerii externi. MEI a înființat unități de management al proiectelor (UIP), care îndeplinesc funcția de management general al proiectului pentru proiectele majore de investiții. Ordinul MF 185-2015 privind investițiile capitale publice descrie funcțiile UIP de management al proiectului pentru proiectele finanțate de la buget. Acest ordin mai descrie și obligația elaborării planurilor de implementare înainte de aprobarea proiectului și stabilește criteriile de modificare. În practică, frecvent nu există planuri de implementare înainte de aprobarea proiectului. Proiectele cu finanțare externă sunt administrate pe baza condițiilor prevăzute în acordurile de împrumut/ de proiect, planurile de implementare fac parte din acordul de împrumut, iar modificările se efectuează numai în conformitate cu condițiile IFI.

79. Există reguli de modificare a proiectelor dar ele sunt aplicate doar sferei limitate a proiectelor majore. Hotărârea de Guvern 1029-2013 impune re-evaluarea proiectului dacă implementarea acestuia întârzie cu mai mult de un an și costurile sunt majorate cu peste 15% din estimările inițiale. Această regulă nu se aplică însă proiectelor cu finanțare externă, categorie în care sunt cuprinse o mare parte a proiectelor majore. Modificări semnificative au fost aduse unor proiecte cu finanțare externă fără a se solicita re-evaluarea. Spre exemplu, proiectul liniei de transmisie Vulcănești-Chișinău, finanțat din surse externe a avut inițial un cost estimat de 140 de milioane Euro când a fost inclus în Foaia de Parcurs pentru Sectorul Electricitate pentru anul 2015. De la acea dată însă, proiectul a fost modificat prin creșterea voltajului liniei de la 330kV la 400kV și prin trecerea de la o singură linie la linii duble. Aceasta aproape a dublat costurile la 270 milioane Euro la semnarea acordului de împrumut în 2017. Această modificare a fost discutată cu MF, dar nu a avut loc o re-evaluare sau o re-selectare a acestui proces, așa cum impunea Hotărârea de Guvern.

80. Curtea de Conturi (CC) auditează selectiv proiecte de investiții capitale, pe bază anuală. CC întocmește un plan anual de activitate în consultare cu diferite părți interesate, în baza prevederilor unei noi legi adoptate în 2017, plan ce este aprobat de Consiliul Curții. Proiectele de investiții capitale nu sunt incuse în mod expres în planul de activitate, dar dacă o entitate ce este auditată de Curtea de Conturi răspunde de implementarea unui proiect, atunci proiectul respectiv este auditat ca parte a auditului entității și CC poate trata proiectul în raportul său. CC mai efectuează și audituri ale proiectelor cu finanțare externă selectate. Printre exemple se numără auditul PSPSD (2011), al Proiectului Energetic II (2011), și al programului de alimentare cu apă și canalizare (2016). Aceste rapoarte sunt transmise unei comisii parlamentare spre discutare și acțiunile corective sunt publicate.

81. CC ar trebui să aibă în vedere realizarea mai sistemică a auditului la proiectele majore cu finanțare externă. Potrivit condițiilor stipulate în acordul de împrumut, auditarea

financiară a proiectelor cu finanțare externă este realizată anual de auditori privați și rapoartele auditorilor sunt publicate. Sfera acestor audituri este, în general, limitată și ele formulează o opinie cu privire la condițiile stabilite în acordul de finanțare. Având în vedere aceste imitări, CC ar trebui să efectueze audituri financiare și de performanță pentru proiectele majore cu finanțare externă, măcar după finalizarea proiectelor, pentru a promova transparența prin raportarea rezultatelor proiectelor și a promova totodată utilizarea sistemelor țării de către donatori.

82. Implementarea unei aplicații de Tehnologia Informației (TI) pentru monitorizarea și raportarea în cadrul proiectelor ar contribui la reducerea întârzierilor în implementarea proiectelor. MF ar putea analiza posibilitatea de a dezvolta o aplicație TI, în colaborare cu părțile interesate, prin care să asigure monitorizarea și raportarea eficientă și eficace în cadrul proiectelor. Dezvoltarea unui astfel de sistem ar avea ca rezultat monitorizarea activă a rezultatelor proiectelor și ar susține luarea la timp a deciziilor corective pentru a se evita întârzierile în cadrul proiectelor.

15. Monitorizarea Activelor Publice (Concept – Mediu; Eficacitate – Medie)

83. Valoarea activelor publice nu este monitorizată cu eficacitate din cauza absenței unor registre ale activelor complete. APP răspunde de administrarea activelor publice deținute de ministere, agenții, ÎS și societăți pe acțiuni. Hotărârea de Guvern 675-2008 prevede obligația ca aceste entități să transmită evidențele la zi cu activele deținute și situațiile financiare la APP anual, până la data de 15 aprilie, iar pe baza acestor evidențe APP actualizează registrul. Deși agenția dispune de instrucțiuni ce prevăd actualizarea periodică a registrului activelor nefinanciare, acest registru nu este complet din cauza faptului că la diferite entități sunt ținute sub-registre multiple și fragmentate, fie manual, fie cu ajutorul mai multor aplicații TI diferite. Spre exemplu, sub-registrul proprietăților imobiliare ale statului conține informații despre terenurile aflate în administrarea autorităților publice centrale, instituțiilor publice sau a întreprinderilor de stat, dar nu conține informații despre terenurile deținute de stat. Registrul captează activele ÎS doar ca active financiare (i.e. participații guvernamentale) măsurate prin activele nete ale ÎS. Prin urmare, nu acoperă sistemele de drumuri și alimentare cu apă, ce sunt deținute legal de SRA și de companiile municipale de apă. Valoarea activelor fixe înscrise în registrul administrației centrale (23 miliarde MDL, 12% din PIB în 2018) pare a fi doar o parte din stocul de capital public total.

84. Situațiile financiare ale bugetului general nu reflectă valoarea corectă a activelor nefinanciare. Rapoartele de execuție a bugetului includ bilanțul bugetului de stat ce include mijloace fixe (22 miliarde MDL în 2018). Conturile naționale prezintă și ele stocul mijloacelor fixe ale bugetului general, care sunt re-evaluate cu un oarecare decalaj de timp (23 miliarde MDL în 2014). Amortizarea se calculează la valoarea înregistrată în registru dar ea nu este inclusă în Conturile Naționale care sunt întocmite în bază cash și nu includ situație a operațiunilor în bază accrual. Deși activele nefinanciare sunt reflectate în situațiile financiare și amortizarea este evidențiată, valoarea este nesemnificativă din cauza absenței unui registru complet al activelor nefinanciare și a politicii de re-evaluare a activelor nefinanciare. Situațiile financiare ale ÎS și ale

societăților pe acțiuni nu sunt consolidate în situațiile financiare ale bugetului general. Acest lucru se datorează faptului că pentru bugetul general se aplică Standardele Naționale de Contabilitate pentru Sectorul Public, în timp ce ÎS/societățile pe acțiuni întocmesc situații financiare pe baza Standarde Internaționale de Raportare Financiară, iar norme privind ajustările ce trebuie efectuate pentru consolidarea situațiilor financiare produse pe baza unor principii de contabilitate diferite nu există.

85. APP evoluează în direcția dezvoltării unui registru al activelor cuprinzător și de încredere. Un pas important în această direcție faptul că până la finele anului 2020, APP își propune să achiziționeze un sistem TI care să ofere acces de la distanță entităților în vederea actualizării informațiilor referitoare la activele deținute. Acest sistem va reduce neconcordanțele și va permite APP să realizeze o consolidare electronică a datelor pentru a dezvolta un registru al activelor. Obiectivul APP este și acela de a actualiza evidențele privind terenurile statului până la finalul anului 2023. APP beneficiază de asistență tehnică pentru elaborarea instrucțiunilor de consolidare a situațiilor financiare produse pe baza unor principii diferite de contabilitate. Consolidarea va oferi o situație mai corectă a activelor publice totale și va îmbunătăți procesul de luare a deciziilor cu privire la investițiile publice viitoare.

Recomandări

Problema 7: Autoritățile au identificat diverse slăbiciuni în procesul de achiziție publică, pentru care au nevoie de asistență spre a determina modul în care trebuie să acționeze.

Recomandarea 7: Finalizarea Evaluării MAPS aflată în derulare cu Banca Mondială, aceasta contribuind la identificarea principalelor reforme de care este nevoie pentru a îmbunătăți practicile în domeniul achizițiilor în Moldova.

Problema 8: Cadrul de raportare și monitorizare nu este implementat deoarece el acoperă doar o porțiune din investițiile publice, nefăcând nicio diferență în funcție de complexitatea proiectelor.

Recomandarea 8: Elaborarea unui cadru cuprinzător de raportare și monitorizare financiară și fizică care să acopere toate proiectele majore indiferent de sursa lor de finanțare.

- Inventarierea practicilor de raportare ale Fondului de Drumuri, FDR, Fondului Ecologic și Fondului Drumuri Bune pentru Moldova.
- Având la bază aceste informații, elaborarea de formulare de raportare care să fie transmise trimestrial la MF.
- Aplicarea formularelor de raportare la proiectele majore de la nivel local ce sunt finanțate din bugetul statului.

IV. ASPECTE ORIZONTALE

A. Cadrul legal

86. Cadrul legal ce reglementează managementul investițiilor publice în Moldova este bine structurat într-un număr mic de documente. Alte țări cu tradiții similare în materie de drept au tendința de a avea fie foarte puține, fie foarte multe documente de prevedere a procesului de MIP (Tabelul 5.1). Spre exemplu, Armenia nu are nici o reglementare în materie de evaluare, selectare sau implementare a proiectelor, cu excepția unui ordin al MF ce prevede obligația de raportare a progreselor înregistrare în cadrul proiectului. În Ucraina, există patru legi diferite pentru PPP-uri și două legi privind planificarea sectorială. În baza acestor legi sunt emise mai mute hotărâri de guvern și ordine de ministru. Spre deosebire de aceste exemple, cadrul legal din Moldova este concis și bine redactat. Evaluarea, selectarea li implementarea "investițiilor capitale" sunt reglementate în trei documente (LFPRF, Hotărârea de Guvern 1029-2013, Ordinul MF 185-2015). Cadrul legal privind PPP-urile a fost și el armonizat într-o singură Lege a PPP-urilor prin abrogarea vechii Legi a Concesiunilor. A existat o idee de a se crea o "Lege a Investițiilor Publice", separată de LFPRF. O opțiune ar fi însă să se păstreze structura existentă a cadrului legal și să se amendeze documentele existente în loc să se adauge altele noi.

Tabelul 5.1. Moldova: Numărul de Legi și Reglementări în domeniul Managementului Investițiilor Publice

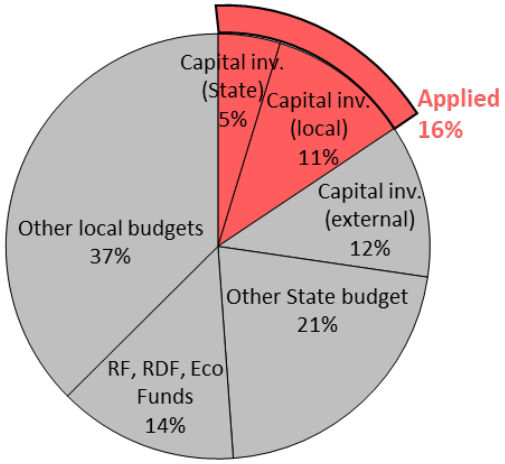
	Investiții Publice			PPP-uri		
	Moldova	Armenia	Ucraina	Moldova	Armenia	Ucraina
Lege	**1**	0	3	**1**	0	4
Hotărâre de Guvern	**1**	0	4	**3**	0	5
Ordin MF	**1**	1	2	**2**	0	2

Sursa: Raport PIMA Armenia, estimările echipei bazate pe bazele de date legale guvernamentale

87. Principalul punct slab al cadrului legal din Moldova este sfera sa îngustă de aplicare. Procesul de MIP prevăzut de Hotărârea de Guvern 1029-2013 și de Ordinul MF 185-2015 se aplică doar proiectelor de "investiții capitale", el neaplicându-se altor proiecte ale bugetului de stat sau bugetelor locale sau proiectelor fondurilor de tipul Fondului de Drumuri, FDR și Fondului Ecologic. Totodată, proiectele cu finanțare externă, categorie ce cuprinde o mare parte a proiectelor de "investiții capitale" sunt excluse de la aceste prevederi. (vezi Articolul 44(1) di LFPRF). Deși, după cum s-a arătat în altă parte a acestui raport, Hotărârea de Guvern și Ordinul MF prevăd procese de evaluare, selectare și implementare armonizate îndeaproape cu bunele practici internaționale, acestea sunt aplicabile doar în cazul a 16% din totalul investițiilor publice în 2018 (Figura 5.1). În bugetul pe 2019, o majoritate a proiectelor de "investiții capitale" nefinanțate din surse externe au fost proiecte de reabilitare a unor clădiri guvernamentale sau școli, având un cost total de sub 50 de milioane MDL (Figura 5.2). Cel mai mic proiect are costuri totale de doar 1 milion MDL. Aplicare integrală a procesului de MIP în cazul acestor micro proiecte ar fi complicată și nu ar avea o valoare adăugată mare. Se impune amendarea LFPRF în sensul de a se aplica reglementările de MIP tuturor proiectelor majore, indiferent de sursa lor de finanțare.

Figura 5.1. Partea din Investițiile Publice ce intră sub incidența HG 1029

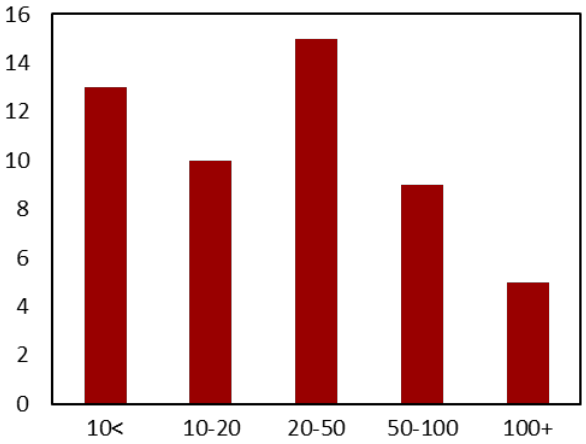
(milioane MDL)



Sursa: Estimările echipei bazate pe datele oficiale

Figura 5.2. Histograma Proiectelor de "Investiții Capitale" fără finanțare externă după costurile totale, 2019

(Număr de proiecte, axa x: milioane MDL)



Sursa: : Estimările echipei bazate pe datele oficiale

B. Suport TI

88. Integrarea sistemelor de tehnologia informației (TI) trebuie dezvoltată pentru a susține mai bine MIP. Multiple sisteme de TI și platforme web sunt utilizate pentru diferite sarcini enumerate în Tabelul 4.5. Toate aceste aplicații TI diferite răspund unor necesități specializate diferite dar rezultatul este fragmentarea informațiilor referitoare la proiectele de investiții publice.

Tabelul 5.2. Moldova: Sistemele de TI ce susțin MIP

Nr.	Aplicație TI	Utilizare
1	M Tenders	Administrarea funcției principale de achiziții
2	1-C	Gestiune financiară și contabilitate
3	Ms. Excel	Multiple funcții de raportare
4	AMP.GOV.MD	Pentru managementul împrumuturilor nerambursabile
5	RPIC.GOV.MD	Raportarea proiectelor de investiții la MF

Sursa: Echipa pe baza discuțiilor purtate cu autoritățile

89. Pentru dezvoltarea MIP se impune elaborarea unei strategii de TI pe termen lung, consolidate. După cum s-a menționat anterior, în prezent sunt utilizate multiple sisteme pentru a răspunde unor nevoi specializate și la nivelul diferitelor entități există multiple echipe de TI. Există o necesitate acută de inventariere a tuturor aplicațiilor TI utilizate la nivel guvernamental și de elaborare a unei strategii pe termen lung care să integreze multiplele aplicații pentru un management eficient al investițiilor publice. Acest efort ar facilita gestionarea cu eficacitate a proiectelor și a portofoliului, inclusiv prin dezvoltarea unui tablou de bord al proiectelor de investiții publice. În elaborarea acestei strategii este important să fie implicate toate părțile interesate. Strategia și sistemele de TI ar trebui să fie armonizate cu reglementările de MIP și să faciliteze implementarea acestor reglementări.

C. Capacitatea Personalului

90. Dezvoltarea capacității personalului este esențială pentru realizarea potențialelor beneficii ale MIP. Autoritățile au elaborat reglementări foarte utile de implementare a proiectelor de investiții capitale dar din cauza constrângerilor legate de capacitate, implementarea acestor proceduri este încă în curs de realizare. Există unele zone critice ce necesită atenție imediată din partea autorităților. Evaluarea proiectelor, estimarea necesarului de mentenanță, achizițiile și managementul proiectelor / portofoliului sunt domenii pentru care autoritățile ar trebui să elaboreze planuri concrete de dezvoltare a capacității personalului. În Anexa IV sunt oferite unele instrucțiuni cu privire la elaborarea unui plan de dezvoltare a capacității pe termen lung.

91. O bună coordonare între autorități și donatori ar putea îmbunătăți capacitatea personalului. Este important ca autoritățile să identifice domeniile prioritare de dezvoltare a capacității personalului și să elaboreze un plan pe termen lung. Dat fiind faptul că mulți donatori oferă constant activități de instruire menite să dezvolte capacitatea autorităților partenere, ar fi util să se procedeze la o implicare activă cu donatorii și la solicitarea sprijinului acestora. Autoritățile pot aprofunda implicarea dintre personalul lor și donatori în toate etapele de management al proiectelor i.e. planificare, implementare și evaluare.

Recomandări pentru aspectele orizontale

Problema 9: Sfera de aplicare a cadrului legal din Moldova este foarte redusă și nu oferă un suport real pentru MIP, acest cadru aplicându-se doar proiectelor minore ce se vizează lucrări de reabilitare.

Recomandarea 9: Amendarea reglementării existente în sensul de a lărgi sfera de aplicare a cadrului de management al investițiilor capitale pentru a se asigura că acesta acoperă o parte mai mare a proiectelor, cu accent special pe proiectele majore.

- Amendarea LFPRF și a Ordinului MF 185-2015 cu scopul de a asigura aplicarea reglementărilor din domeniul MIP tuturor marilor proiecte, indiferent de sursa lor de finanțare.

- Revizuirea portofoliului de proiecte de investiții capitale din Moldova pentru a stabili noi plafoane pentru a se asigura că evaluarea completă se concentrează pe proiectele principale mari, nu pe lucrări minore de reparații.

Anexa I. Moldova: Plan de Acțiune Propus

Acțiune	2020	2021	2022	Agenția responsabilă	Instituția
Asigurarea includerii în noul cadru de planificare strategică a unei prioritizări clare și a unor legături clare între strategii, planuri și proiecte cheie de investiții.					
Identificarea investițiilor publice majore în documentele strategice	Identificarea proiectelor de investiții majore, pe termen lung, într-o secțiune distinctă sau într-o anexă la Moldova 2030.			Cancelaria de Stat	2
Stabilirea disponibilității resurselor destinate investițiilor publice pentru planul Moldova 2030	Prevederea unei anvelope orientative de resurse pentru investițiile publice pe perioada 2020-2030, incluzând și toate posibilele surse de finanțare			MF, MEI	2
	Prevederea unei alocări orientative a resurselor către sectoarele principale			MF	2

Planificarea proiectelor de investiții majore în limitele alocărilor orientative pe sectoare		Prevederea de estimări de cost inițiale și ținte pentru proiectele majore de investiții pe perioada 2020-2030		MEI, alte ministere	2
			Asigurarea faptului că aceste proiecte prioritare de investiții sunt reflectate integral în strategiile sectoriale și în planurile de dezvoltare.	Cancelaria de Stat, MEI, alte ministere	2
Îmbunătățirea practicilor bugetare în sensul creșterii transparenței și asumării răspunderii					
Consolidarea procesului CBTM	Includerea unor limite având un caracter mai obligatoriu pentru cheltuielile de capital și a unor explicații pentru modificările ce intervin la rectificarea CBTM	Prezentarea, în CBTM și în bugetul anual, a unei defalcări a bugetelor și a realizărilor pe proiectele individuale incluse în programele de tip "coș de proiecte".		MF	6

Integrarea tuturor proiectelor în procesul bugetar	Introducerea obligativității ca toate proiectele finanțate de la Bugetul de Stat să parcurgă același proces privind propunerile de buget și raportarea	Includerea în documentul Bugetului de Stat a unor anexe în care să fie enumerate toate proiectele finanțate de la bugetul Statului		MF, ASD, Ministerul Agriculturii	3, 6, 7
Elaborarea unui cadru de raportare cuprinzător.	Inventarierea practicilor de raportare ale Fondului de Drumuri, FDR și EcoFondului și Fondului Drumuri Bune pentru Moldova.	Pe baza acestor informații, conceperea de formulare de raportare care să fie trimise trimestrial MF.	Rularea formularelor de raportare la proiectele locale majore finanțate de la bugetul Statului.	MF, ASD, Ministerul Agriculturii	13
Dezvoltarea concurenței și promovarea dezvoltării piețelor de infrastructură prin elaborarea unui plan de acțiune cuprinzător ce vizează îmbunătățiri în domeniul asigurării serviciilor de infrastructură de către sectorul privat și pe piețele serviciilor de construcții.					
Asigurarea acoperirii de către tarifele reglementate a necesarului de mentenanță și infrastructură	Asigurarea independenței organismelor de reglementare și oferirea posibilității ca tarifele să reflecte necesitatea de întreținere sistematică a activelor și de înlocuire a capitalului			Consiliul Concurenței, Agenții de Reglementare	5
Dezvoltarea participării sectorului privat pe piețele de infrastructură		Creșterea accesului la piață pentru concurenții interni și internaționali, inclusiv prin mecanisme și practici îmbunătățite în domeniul achizițiilor		Consiliul Concurenței, MEI, Agenția de Achiziții	5,11

	Analizarea rolului ÎS în posibilele distorsiuni de pe piață	Adoptarea de măsuri pentru eliminarea acestor distorsiuni în cursul raționalizării de ansamblu a întregului sector de ÎS, inclusiv prin eliminarea privilegiilor de piață pentru ÎS și prin restructurarea, privatizarea sau lichidarea ÎS ce subminează concurența eficientă pe piețele de infrastructură		Agenția Proprietății Publice, agenții donatoare	5
Dezvoltarea cadrului de management al investițiilor de capital pentru a asigura acoperirea tuturor proiectelor.					
Dezvoltarea cadrului legal	Amendarea LFPRF cu scopul de a asigura aplicarea reglementărilor din domeniul managementului investițiilor publice tuturor marilor proiecte, indiferent de sursa lor de finanțare.		Amendarea reglementării privind managementul investițiilor de capital pentru a reflecta faptul că toate proiectele trebuie să parcurgă același proces de pregătire și aprobare.	MF	Orizontal – Cadru Legal

Elaborarea unei modalități graduale de implementare a procesului de selecție definit în Ordinul 185 - Identificarea etapelor cheie din procesul de selecție ce ar putea fi implementate pe termen scurt, mediu și lung.	Revizuirea portofoliului de proiecte de investiții capitale din Moldova pentru a stabili noi plafoane, pentru a se determina condițiile de evaluare și de selecție pe care trebuie să le îndeplinească proiectul. Aceasta va asigura că evaluarea și selectarea corespund complexității proiectului.	Stabilirea procedurilor de evaluare, monitorizare și raportare ce trebuie urmate de toate proiectele pentru bugetul anului 2022, pe bază de plafoane.	Asigurarea aplicării standardelor de stabilire a costurilor și de selectare tuturor proiectelor, indiferent de sursa de finanțare a acestora, de agenția de implementare sau de nivel (central sau local.	MF	3,4,6 Orizontal – Cadru Legal
	Elaborarea unei strategii de instruire pentru dezvoltarea capacității ministerelor de linie de a elabora proiecte până la acest nivel minim.	Lansarea programului de instruire pentru administrația centrală	Desfășurarea programului de instruire la autoritățile locale	MF, Ministerul Educației	4, Orizontal – Capacitatea Personalului
Dezvoltarea unei conducte de proiecte care să susțină cu informații procesul bugetar anual.	Consolidarea tuturor proiectelor în buget.	Adăugarea tuturor proiectelor propuse pentru următorul ciclu bugetar spre a fi finanțate de la bugetul de stat, inclusiv a celor respinse.		MF	10

Anexa II. Chestionar EMIP

A. Planning Sustainable Levels of Public Investment				
1. Fiscal targets and rules: Does the government have fiscal institutions to support fiscal sustainability and to facilitate medium-term planning for public investment?				
1.a.	Is there a target or limit for government to ensure debt sustainability?	There is no target or limit to ensure debt sustainability.	There is at least one target or limit to ensure central government debt sustainability.	There is at least one target or limit to ensure general government debt sustainability.
1.b.	Is fiscal policy guided by one or more permanent fiscal rules?	There are no permanent fiscal rules.	There is at least one permanent fiscal rule applicable to central government.	There is at least one permanent fiscal rule applicable to central government, and at least one comparable rule applicable to a major additional component of general government, such as subnational government (SNG).
1.c.	Is there a medium-term fiscal framework (MTFF) to align budget preparation with fiscal policy?	There is no MTFF prepared prior to budget preparation.	There is an MTFF prepared prior to budget preparation but it is limited to fiscal aggregates, such as expenditure, revenue, the deficit, or total borrowing.	There is an MTFF prepared prior to budget preparation, which includes fiscal aggregates and allows distinctions between recurrent and capital spending, and ongoing and new projects.
2. National and Sectoral Planning: Are investment allocation decisions based on sectoral and inter-sectoral strategies?				
2.a.	Does the government prepare national and sectoral strategies for public investment?	National or sectoral public investment strategies or plans are prepared, covering only some projects found in the budget.	National or sectoral public investment strategies or plans are published covering projects funded through the budget.	Both national and sectoral public investment strategies or plans are published and cover all projects funded through the budget regardless of financing source (e.g., donor, public corporation (PC), or PPP financing).
2.b.	Are the government's national and sectoral strategies or plans for public investment costed?	The government's investment strategies or plans include no cost information on planned public investment.	The government's investment strategies include broad estimates of aggregate and sectoral investment plans.	The government's investment strategies include costing of individual, major investment projects within an overall financial constraint.

2.c.	Do sector strategies include measurable targets for the outputs and outcomes of investment projects?	Sector strategies do not include measurable targets for outputs or outcomes.	Sector strategies include measurable targets for outputs (e.g., miles of roads constructed).	Sector strategies include measurable targets for both outputs and outcomes (e.g., reduction in traffic congestion).
3. Coordination between Entities: Is there effective coordination of the investment plans of central and other government entities?				
3.a.	Is capital spending by SNGs, coordinated with the central government?	Capital spending plans of SNGs are not submitted to, nor discussed with central government.	Major SNG capital spending plans are published alongside central government investments, but there are no formal discussions, between the central government and SNGs on investment priorities.	Major SNG capital spending plans are published alongside central government investments, and there are formal discussions between central government and SNGs on investment priorities.
3.b.	Does the central government have a transparent, rule-based system for making capital transfers to SNGs, and for providing timely information on such transfers?	The central government does not have a transparent rule-based system for making capital transfers to SNGs.	The central government uses a transparent rule-based system for making capital transfers to SNGs, but SNGs are notified about expected transfers less than six months before the start of each fiscal year.	The central government uses a transparent rule-based system for making capital transfers to SNGs, and expected transfers are made known to SNGs at least six months before the start of each fiscal year.
3.c.	Are contingent liabilities arising from capital projects of SNGs, PCs, and PPPs reported to the central government?	Contingent liabilities arising from major projects of SNGs, PCs, and PPPs are not reported to the central government.	Contingent liabilities arising from major projects of SNGs, PCs, and PPPs are reported to the central government, but are generally not presented in the central government's budget documents.	Contingent liabilities arising from major projects of SNGs, PCs, and PPPs are reported to the central government, and are presented in full in the central government's budget documents.
4. Project Appraisal: Are project proposals subject to systematic project appraisal?				
4.a.	Are major capital projects subject to rigorous technical, economic, and financial analysis?	Major capital projects are not systematically subject to rigorous, technical, economic, and financial analysis.	Major projects are systematically subject to rigorous technical, economic, and financial analysis.	Major projects are systematically subject to rigorous technical, economic, and financial analysis, and selected results of this analysis are published or undergo independent external review.
4.b.	Is there a standard methodology and central support for the appraisal of projects?	There is no standard methodology or central support for project appraisal.	There is either a standard methodology or central support for project appraisal.	There is both a standard methodology and central support for project appraisal.

4.c.	Are risks taken into account in conducting project appraisals?	Risks are not systematically assessed as part of the project appraisal.	A risk assessment covering a range of potential risks is included in the project appraisal.	A risk assessment covering a range of potential risks is included in the project appraisal, and plans are prepared to mitigate these risks.
5. Alternative Infrastructure Financing: Is there a favorable climate for the private sector, PPPs, and PCs to finance in infrastructure?				
5.a.	Does the regulatory framework support competition in contestable markets for economic infrastructure (e.g., power, water, telecoms, and transport)?	Provision of economic infrastructure is restricted to domestic monopolies, or there are few established economic regulators.	There is competition in some economic infrastructure markets, and a few economic regulators have been established.	There is competition in major economic infrastructure markets, and economic regulators are independent and well established.
5.b.	Has the government published a strategy/policy for PPPs, and a legal/regulatory framework which guides the preparation, selection, and management of PPP projects?	There is no published strategy/policy framework for PPPs, and the legal/regulatory framework is weak.	A PPP strategy/policy has been published, but the legal/regulatory framework is weak.	A PPP strategy/policy has been published, and there is a strong legal/regulatory framework that guides the preparation, selection, and management of PPP projects.
5.c.	Does the government oversee the investment plans of public corporations (PCs) and monitor their financial performance?	The government does not systematically review the investment plans of PCs.	The government reviews the investment plans of PCs, but does not publish a consolidated report on these plans or the financial performance of PCs.	The government reviews and publishes a consolidated report on the investment plans and financial performance of PCs.
B. Ensuring Public Investment is Allocated to the Right Sectors and Projects				
6. Multiyear Budgeting: Does the government prepare medium-term projections of capital spending on a full cost basis?				
6.a.	Is capital spending by ministry or sector forecasted over a multiyear horizon?	No projections of capital spending are published beyond the budget year.	Projections of total capital spending are published over a three to five-year horizon.	Projections of capital spending disaggregated by ministry or sector are published over a three to five-year horizon.
6.b.	Are there multiyear ceilings on capital expenditure by ministry, sector, or program?	There are no multiyear ceilings on capital expenditure by ministry, sector, or program.	There are indicative multiyear ceilings on capital expenditure by ministry, sector, or program.	There are binding multiyear ceilings on capital expenditure by ministry, sector, or program.

6.c.	Are projections of the total construction cost of major capital projects published?	Projections of the total construction cost of major capital projects are not published.	Projections of the total construction cost of major capital projects are published.	Projections of the total construction cost of major capital projects are published, together with the annual breakdown of these cost over a three-five-year horizon.
7. Budget Comprehensiveness and Unity: To what extent is capital spending, and related recurrent spending, undertaken through the budget process?				
7.a.	Is capital spending mostly undertaken through the budget?	Significant capital spending is undertaken by extra-budgetary entities with no legislative authorization or disclosure in the budget documentation.	Significant capital spending is undertaken by extra-budgetary entities, but with legislative authorization and disclosure in the budget documentation.	Little or no capital spending is undertaken by extra-budgetary entities.
7.b.	Are all capital projects, regardless of financing source, shown in the budget documentation?	Capital projects are not comprehensively presented in the budget documentation, including PPPs, externally financed, and PCs' projects.	Most capital projects are included in the budget documentation, but either PPPs, externally financed, or PCs' projects are not shown.	All capital projects, regardless of financing sources, are included in the budget documentation.
7.c.	Are capital and recurrent budgets prepared and presented together in the budget?	Capital and recurrent budgets are prepared by separate ministries, and/or presented in separate budget documents.	Capital and recurrent budgets are prepared by a single ministry and presented together in the budget documents, but without using a program or functional classification.	Capital and recurrent budgets are prepared by a single ministry and presented together in the budget documents, using a program or functional classification.
8. Budgeting for Investment: Are investment projects protected during budget implementation?				
8.a.	Are total project outlays appropriated by the legislature at the time of a project's commencement?	Outlays are appropriated on an annual basis, but information on total project costs is not included in the budget documentation.	Outlays are appropriated on an annual basis, and information on total project costs is included in the budget documentation.	Outlays are appropriated on an annual basis and information on total project costs, and multiyear commitments is included in the budget documentation.
8.b.	Are in-year transfers of appropriations (virement) from capital to current spending prevented?	There are no limitations on virement from capital to current spending.	The finance ministry may approve virement from capital to current spending.	Virement from capital to current spending requires the approval of the legislature.

8.c.	Is the completion of ongoing projects given priority over starting new projects?	There is no mechanism in place to protect funding of ongoing projects.	There is a mechanism to protect funding for ongoing projects in the annual budget.	There is a mechanism to protect funding for ongoing projects in the annual budget and over the medium term.
9. Maintenance Funding: Are routine maintenance and major improvements receiving adequate funding?				
9.a.	Is there a standard methodology for estimating routine maintenance needs and budget funding?	There is no standard methodology for determining the needs for routine maintenance.	There is a standard methodology for determining the needs for routine maintenance and its cost.	There is a standard methodology for determining the needs for routine maintenance and its cost, and the appropriate amounts are generally allocated in the budget.
9.b.	Is there a standard methodology for determining major improvements (e.g. renovations, reconstructions, enlargements) to existing assets and are they included in national and sectoral investment plans?	There is no standard methodology for determining major improvements, and they are not included in national or sectoral plans.	There is a standard methodology for determining major improvements, but they are not included in national or sectoral plans.	There is a standard methodology for determining major improvements, and they are included in national or sectoral plans.
9.c.	Can expenditures relating to routine maintenance and major improvements be identified in the budget?	Routine maintenance and major improvements are not systematically identified in the budget.	Routine maintenance and major improvements are systematically identified in the budget.	Routine maintenance and major improvements are systematically identified in the budget, and are reported.
10. Project Selection: Are there institutions and procedures in place to guide project selection?				
10.a.	Does the government undertake a central review of major project appraisals before decisions are taken to include projects in the budget?	Major projects (including donor- or PPP-funded) are not reviewed by a central ministry prior to inclusion in the budget.	Major projects (including donor- or PPP-funded) are reviewed by a central ministry prior to inclusion in the budget.	All major projects (including donor- or PPP-funded) are scrutinized by a central ministry, with input from an independent agency or experts prior to inclusion in the budget.
10.b.	Does the government publish and adhere to standard criteria, and stipulate a required process for project selection?	There are no published criteria or a required process for project selection.	There are published criteria for project selection, but projects can be selected without going through the required process.	There are published criteria for project selection, and generally projects are selected through the required process.
10.c.	Does the government maintain a pipeline of appraised investment projects for inclusion in the annual budget?	The government does not maintain a pipeline of appraised investment projects.	The government maintains a pipeline of appraised investment projects but other projects may be selected for financing through the annual budget.	The government maintains a comprehensive pipeline of appraised investment projects, which is used for selecting projects for inclusion in the annual budget, and over the medium term.

C.	Delivering Productive and Durable Public Assets			
11. Procurement				
11.a.	Is the procurement process for major capital projects open and transparent?	Few major projects are tendered in a competitive process, and the public has limited access to procurement information.	Many major projects are tendered in a competitive process, but the public has only limited access to procurement information.	Most major projects are tendered in a competitive process, and the public has access to complete, reliable and timely procurement information.
11.b.	Is there a system in place to ensure that procurement is monitored adequately?	There is no procurement database, or the information is incomplete or not timely for most phases of the procurement process.	There is a procurement database with reasonably complete information, but no standard analytical reports are produced from the database.	There is a procurement database with reasonably complete information, and standard analytical reports are produced to support a formal monitoring system.
11.c.	Are procurement complaints review process conducted in a fair and timely manner?	Procurement complaints are not reviewed by an independent body.	Procurement complaints are reviewed by an independent body, but the recommendations of this body are not produced on a timely basis, nor published, nor rigorously enforced.	Procurement complaints are reviewed by an independent body whose recommendations are timely, published, and rigorously enforced.
12. Availability of Funding: Is financing for capital spending made available in a timely manner?				
12.a.	Are ministries/agencies able to plan and commit expenditure on capital projects in advance on the basis of reliable cash-flow forecasts?	Cash-flow forecasts are not prepared or updated regularly, and ministries/agencies are not provided with commitment ceilings in a timely manner.	Cash-flow forecasts are prepared or updated quarterly, and ministries/agencies are provided with commitment ceilings at least a quarter in advance.	Cash-flow forecasts are prepared or updated monthly, and ministries/agencies are provided with commitment ceilings for the full fiscal year.
12.b.	Is cash for project outlays released in a timely manner?	The financing of project outlays is frequently subject to cash rationing.	Cash for project outlays is sometimes released with delays.	Cash for project outlays is normally released in a timely manner, based on the appropriation.
12.c.	Is external (donor) funding of capital projects fully integrated into the main government bank account structure?	External financing is largely held in commercial bank accounts outside the central bank.	External financing is held at the central bank, but is not part of the main government bank account structure.	External financing is fully integrated into the main government bank account structure.

13. Portfolio Management and Oversight: Is adequate oversight exercised over implementation of the entire public investment portfolio				
13.a.	Are major capital projects subject to monitoring during project implementation?	Most major capital projects are not monitored during project implementation.	For most major projects, annual project costs, as well as physical progress, are monitored during project implementation.	For all major projects, total project costs, as well as physical progress, are centrally monitored during project implementation.
13.b.	Can funds be re-allocated between investment projects during implementation?	Funds cannot be re-allocated between projects during implementation.	Funds can be reallocated between projects during implementation, but not using systematic monitoring and transparent procedures.	Funds can be re-allocated between projects during implementation, using systematic monitoring and transparent procedures.
13.c.	Does the government adjust project implementation policies and procedures by systematically conducting ex-post reviews of projects that have completed their construction phase?	Ex-post reviews of major projects are neither systematically required, nor frequently conducted.	Ex-post reviews of major projects, focusing on project costs, deliverables and outputs, are sometimes conducted.	Ex-post reviews of major projects focusing on project costs, deliverables, and outputs are conducted regularly by an independent entity or experts, and are used to adjust project implementation policies and procedures.
14. Management of Project Implementation: Are capital projects well managed and controlled during the execution stage?				
14.a.	Do ministries/agencies have effective project management arrangements in place?	Ministries/agencies do not systematically identify senior responsible officers for major investment projects, and implementation plans are not prepared prior to budget approval.	Ministries/agencies systematically identify senior responsible officers for major investment projects, but implementation plans are not prepared prior to budget approval.	Ministries/agencies systematically identify senior responsible officers for major investment projects, and implementation plans are prepared prior to budget approval.
14.b.	Has the government issued rules, procedures and guidelines for project adjustments that are applied systematically across all major projects?	There are no standardized rules and procedures for project adjustments.	For major projects, there are standardized rules and procedures for project adjustments, but do not include, if required, a fundamental review and reappraisal of a project's rationale, costs, and expected outputs.	For all projects, there are standardized rules and procedures for project adjustments and, if required, include a fundamental review of the project's rationale, costs, and expected outputs.

14.c.	Are ex-post audits of capital projects routinely undertaken?	Major capital projects are usually not subject to ex-post external audits.	Some major capital projects are subject to ex-post external audit, information on which is published by the external auditor.	Most major capital projects are subject to ex-post external audit information on which is regularly published and scrutinized by the legislature.
15. Monitoring of Public Assets: Is the value of assets properly accounted for and reported in financial statements?				
15.a.	Are asset registers updated by surveys of the stocks, values, and conditions of public assets regularly?	Asset registers are neither comprehensive nor updated regularly.	Asset registers are either comprehensive or updated regularly at reasonable intervals.	Asset registers are comprehensive and updated regularly at reasonable intervals.
15.b.	Are nonfinancial asset values recorded in the government financial accounts?	Government financial accounts do not include the value of non-financial assets.	Government financial accounts include the value of some non-financial assets, which are revalued irregularly.	Government financial accounts include the value of most nonfinancial assets, which are revalued regularly.
15.c.	Is the depreciation of fixed assets captured in the government's operating statements?	The depreciation of fixed assets is not recorded in operating statements.	The depreciation of fixed assets is recorded in operating statements, based on statistical estimates.	The depreciation of fixed assets is recorded in operating expenditures, based on asset-specific assumptions.
Cross-cutting issues				
A	**IT support.** Is there a comprehensive computerized information system for public investment projects to support decision making and monitoring?			
B	**Legal Framework.** Is there a legal and regulatory framework that supports institutional arrangements, mandates, coverage, procedures, standards and accountability for effective PIM?			
C	**Staff capacity.** Does staff capacity (number of staff and/or their knowledge, skills, and experience) and clarity of roles and responsibilities support effective PIM institutions?			

Anexa III. Achizițiile Publice În Moldova

Deși Legea Achizițiilor Publice[15] a realizat progrese în consolidarea achizițiilor publice prin aducerea cadrului legal din Moldova mai aproape de standardele UE, încă există mult loc de mai bine. LAP are la bază bunele practici internaționale și a fot amendată de mai multe ori, cu scopul de a o alinia mai bine directivelor UE în domeniu. Mecanismul de evaluare a contestațiilor este independent. Achizițiile publice sunt deschise și transparente, toate informațiile fiind puse la dispoziția publicului larg. Cu toate acestea, există încă loc de îmbunătățire în următoarele domenii:

Rolul Agenției de Achiziții Publice

AAP, ca agenție de monitorizare și supraveghere a fost limitat datorită absenței din LAP a prevederilor care să susțină acest rol. Funcția de elaborare a politicilor de achiziții publice este în continuare la Ministerul Finanțelor (MF), căruia îi este subordonată AAP. AAP, la rândul său, elaborează și transmite MF propuneri de modificare a legislației din domeniul achizițiilor publice. Analizele preliminare și ulterioare pe care le realiza AAP anterior au fost sistate lăsând agenției funcția de monitorizare a respectării procedurilor din domeniul achizițiilor publice. În practică însă, această funcție poate fi cu greu executată dat fiind sistemul descentralizat existent. Autoritățile Contractante (AC-urile) au deplina răspundere și autoritate în organizarea licitațiilor de achiziții publice, obligațiile de raportare la AAP fiind limitate. În pofida acestor limitări, AAP mai monitorizează încă licitațiile publice pentru contractele cu valoare mare pe baza informațiilor disponibile în sistemul electronic de achiziții. AAP nu are, însă, nici o autoritate prevăzută de lege pentru a interveni într-o licitație publică înainte de încredințarea contractului sau înainte de intrarea în vigoare a contractului sau de a impune anumite acțiuni AC atunci când, în cursul verificării, sunt identificate erori sau acte de nerespectare a legislației și procedurilor de achiziții publice . Este la latitudinea AC să acționeze sau nu conform recomandărilor AAP și acest lucru ar putea duce la utilizarea ineficientă a fondurilor publice și la sporirea corupției.

Capacitatea personalului

Capacitata în materie de achiziții la nivelul țării este precară. În sectorul public din Moldova rolul de Funcționar de Achiziții Publice nu este considerat o profesie. Mai mult de atât, acest rol nu este definit și nu există în registrul funcțiilor de funcționari publici. Aceasta duce, în practică, la o slabă capacitate tehnică la nivelul AC unde achizițiile sunt derulate de funcționari angajați pe funcții de contabili sau juriști, ce nu sunt instruiți corespunzător în materie de achiziții. Dat fiind numărul mare de AC (peste 3100), numărul mare de funcționari ce nu au o pregătire și cunoștințe corespunzătoare constituie o problemă majoră și duce la o planificare slabă și ineficientă a achizițiilor publice, la specificații tehnice și documentații de licitație de calitate slabă și la o

[15] Legea Nr. 131 din 3 iulie 2015, ce a intrat în vigoare la 1 mai 2016.

monitorizare insuficientă a executării contractelor de achiziții publice. Moldova nu dispune de programe de certificare, nici pentru funcționarii implicați în activitatea de achiziții publice, și nici pentru personalul AAP. Pe deasupra, AAP se confruntă și cu o fluctuație mare de personal, determinată de remunerarea neatractivă. Au existat încercări de creare a unui mecanism de certificare în țară, dar procesul este considerabil întârziat de personalul redus și de capacitatea tehnică limitată a AAP.

e-Achiziții

Potrivit prevederilor LAP, sistemul electronic de achiziții al Moldovei SIA "RSAP"(Sistem Informatic Automat "Registrul de Stat al Achizițiilor Publice") este un sistem electronic online, bazat pe web, cu o adresă dedicată, utilizat pentru a realiza licitații de achiziții publice, a publica anunțuri de achiziții publice la nivel național, a transmite și evalua oferte/propuneri, a încredința contracte și a semna contracte prin aplicarea unei semnături digitale.

Noul sistem, MTender, a fost implementat ca pilot în ianuarie 2017 și de la 1 octombrie 2018, utilizarea acesteia a devenit obligatorie, printr-o hotărâre de guvern, pentru toate AC-urile. Sistemul va fi evaluat cu sprijinul delegației UE și poate va fi reformat prin proiectul UE "Asistență Tehnică pentru retehnologizarea serviciilor publice selectate în Moldova".

Mecanismul de contestare

Prin adoptarea LAP, funcția de analiză a contestațiilor (anterior îndeplinită de AAP) a fost atribuită ANSC ce a început să funcționeze în septembrie 2017. Agenția este total autonomă, nefiind subordonată niciunei autorități sau instituții publice. Contestațiile sunt tratate potrivit prevederilor LAP și procedurii interne de lucru a ANSC. Numărul de contestații este ridicat în Moldova comparativ cu țările comparabile, și ANSC anticipează o creștere a numărului de contestații odată cu adoptarea legii privind utilitățile și concesiunile ce se află în prezent în curs de elaborare.

Anexa IV. Elaborarea și Executarea Strategiei de Dezvoltare

Selectarea personalului ce va beneficia de instruire în domeniul MIP:

Pentru aplicarea eficientă a deciziei este important ca autoritățile să identifice diferitele grupuri țintă ce trebuie instruite și dezvoltate pentru diferite domenii de decizie, cum ar fi evaluarea proiectelor, achiziții, etc., astfel încât instruirea dedicată fiecărui grup să fie personalizată pentru a răspunde nevoilor acelui grup.

Stabilirea Necesarului de Instruire:

Este esențial ca autoritățile să efectueze o analiză a deficiențelor (gap analysis) pentru a identifica discrepanțele dintre setul existent de competențe și cunoștințe ale angajaților și capacitățile necesare pentru implementarea eficientă a deciziei din domeniul MIP. Pentru construirea unui plan cuprinzător, deficiențele trebuie identificate pentru diversele tipuri de grupuri identificate. Odată identificate diferențele dintre competențele și experiența existentă în prezent și cele necesare pentru a implementa și pune în aplicare decizia, pasul următor este selectarea opțiunilor privind diferitele moduri de dezvoltare a capacității.

Strategii de instruire

Pentru implementarea decizie, autoritățile trebuie să organizeze seminarii de instruire și conștientizare a personalului implicat în diferitele zone ale MIP. Totodată, alte domenii de explorat sunt recrutarea consultanților și participarea la misiunile donatorilor în cadrul activităților principale de management de proiect cum ar fi evaluarea proiectelor, achizițiile, gestiunea financiară și auditul. O opțiune ar fi parteneriatul cu diferite universități pentru dezvoltarea unor cursuri ce se adresează diferitelor niveluri de personal având în vedere obligațiile acestora și opțiunea elaborării de cursuri online este întotdeauna utilă deoarece astfel

de cursuri online oferă angajaților oportunitatea de a-și continua pregătirea profesională fără a pleca de la locul de muncă.

Instruirea

Formarea formatorilor este o tehnică foarte utilă, prin care un grup mic de angajați provenind de la mai multe entități pot fi instruiți inițial, având apoi responsabilitatea de a-i instrui pe ceilalți angajați din entitățile lor. În plus, odată identificate nevoile diferitelor grupuri de angajați, autoritățile trebuie să decidă asupra subiectului instruirii, conținutului și opțiunii de a apela la instruire internă (inhouse) sau externă, asupra metodelor de predare și asupra calendarului de instruire a tuturor angajaților implicați în MIP. Este important ca autoritățile să analizeze diferitele opțiuni având în vedere costurile, constrângerile legate de timp și posibilitatea ca angajații să fie degrevați de muncă pentru a participa la instruire.

Evaluare și instruire

Este important să se evalueze impactul instruirii și pe baza evaluării, autoritățile să adopte măsuri corective pentru a dezvolta necesarul de instruire al personalului. O evaluare importantă este analiza eficacității deciziei în diferitele faze ale MIP. Dacă n urma instruirilor eficacitatea deciziei a crescut și personalul s-a familiarizat cu diferitele cerințe ale deciziei, înseamnă că instruirea a avut succes, altfel se impune aplicare unor acțiuni corective fie cursului de instruire, fie modului de predare.

Fiscal Affairs Department

International Monetary Fund
700 19th Street NW
Washington, DC 20431
USA
http://www.imf.org/capacitydevelopment