

ASSESSING THE IMPACT OF TRANSPARENCY IN PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT

¹*PhD, Professor, Catalin Razvan DOBREA*

²*PhD Student, Cristina DIMA*

³*Ph.D., Assoc. Professor, Corneliu GUȚU*

^{1,2}*The Bucharest University of Economic Studies, Faculty of Management,
Phone: +4021319.19.00 <http://www.ase.ro>*

³*Academy of Economic Studies of Moldova,
Republic of Moldova, Chisinau, 61 Banulescu-Bodoni str.,
Phone: +373 22 22 41 28, web site: www.ase.md*

Abstract

The performance of public investment projects is also influenced by the way in which the transparency is realized of each component process. Transparency requirements in public investment project management have increased significantly, as the number of individuals and organizations concerned has grown steadily. Even though some public organizations have made important steps in streamlining investment processes, there are still a large number of those who either have failed in the communication process. The paper identifies the main effects of the transparency process in investment management and analyzes their contribution to increasing the performance of public investment.

Key words: *investments management, public investment, transparency.*

JEL CLASSIFICATION: R 130

Introducere

În ultimul deceniu, impactul investițiilor publice a fost supus unor procese de analiză complexe, datorită contribuției la realizarea obiectivelor politicilor publice de creștere economică, la reducerea sărăciei și atenuarea schimbărilor climatice, din perspectiva viitoarelor tendințe demografice, cu precădere cele de urbanizare intensificată.

Necesitatea de a utiliza și aplica bunele practici în managementul investițiilor, ce pot conduce la o creștere semnificativă a volumului și performanțelor proiectelor publice a determinat preocupări majore din perspectiva atragerii resurselor bugetare necesare.

Acolo unde acest lucru s-a dovedit a fi dificil de realizat, provocările financiare au condus la abordări noi, inovatoare, de colaborare cu sectorul privat, în special finanțarea și implementarea investițiilor în infrastructura publică. [1]

Rolul prioritar al investițiilor publice în asigurarea sustenabilității financiare este dependent de aspecte precum: capacitatea țării de a efectua evaluarea și selecția tehnică, solidă și nepolitică a proiectelor, de existența unor mecanisme adecvate de punere în aplicare, supravegherea și monitorizarea proiectelor și de evaluare ex-post.

Transparența și răspunderea acestor funcții și procese la nivelul autorităților centrale contribuie la garantarea faptului că sunt sprijinite investițiile publice sustenabile. Prin urmare, indicatorii economici și instituționali ce contribuie la măsurarea acestor aspecte, pot asigura rolul principal în programarea domeniului de aplicare pentru creșterea investițiilor publice productive dar și durabile.

Din punct de vedere al managementului investițiilor publice, analiza trebuie orientată către implementarea imediată a proiectelor, astfel încât performanța să fie formulată în funcție de termenul de punere în aplicare. În fapt, depășirea costurilor și a timpului reprezintă factorii esențiali pentru care se demonstrează eficiența utilizării resurselor și eficiența programelor de investiții. [2]

Soluțiile pentru creșterea nivelului de performanță în managementul investițiilor publice nu mai pot fi asigurate doar din acțiuni independente cu efecte asupra reducerii costurilor sau

planificării temporale adecvate. Indiferent cât de mult se aplică astfel de măsuri, nivelul de performanță nu poate să depășească un anumit plafon.

Din această perspectivă, responsabilii proiectelor de investiții publice trebuie să identifice și să aplice alte opțiuni, care să surprindă complexitatea demersului dar și impactul asupra beneficiarilor direcți și indirecti.

Una dintre aceste opțiuni poate fi reprezentată și de conceperea și operaționalizarea unui proces de transparentizare, care odată aplicat poate aduce beneficii multiple de natură operațională și strategică.

Metodologia cercetării

Transparența reprezintă un element important al îmbunătățirii managementului investițiilor publice în multe țări, în special acolo unde există o dependență de resurse și o lipsă de acțiuni concrete privind monitorizarea și controlul utilizării acestora. Cu toate acestea, monitorizarea transparenței este argumentată cel puțin din următoarele considerații:

- ✓ este importantă definirea ansamblului de informații ce trebuie furnizate cu specificitate și adoptarea unei viziuni integratoare a transparenței, care să includă claritatea rolurilor, asigurarea integrității, supravegherea activă a decidentului și valorificarea oportunităților de participare a publicului la monitorizarea investițiilor publice;
- ✓ de asemenea, este necesară urmărirea transparenței în toate etapele ciclului investițional, în cazul în care fenomene precum corupția pot genera efecte negative indiferent de faza din ciclul proiectului;
- ✓ solicitarea autorităților publice de a face pași și concreți în ceea ce privește transparența, cum ar fi instituirea unei publicări regulate a informațiilor ex-ante și ex-post privind investițiile publice, a unor instituții independente sau împuternicirea altor societăți pentru monitorizare, ar fi considerate dovezi ale angajamentului autorităților față de sistemul gestionării investițiilor publice. [3]

Așadar, abordarea unitară și convergentă, pe baza principiilor enunțate anterior, utilizată în procesul de transparentizare poate să genereze efecte sinergice la nivelul tuturor entităților implicate.

În contextul actual, este necesară o consolidare a instrumentelor instituționale de transparentizare pentru a se asigura că implementarea unei investiții este în conformitate cu proiectul și are capacitatea de a se adapta în cazul apariției unor factori neprevăzuți, în special din punct de vedere economic. Implicit, apare necesitatea de a elabora standarde de bună guvernare și transparență în politicile de achiziții publice pentru investiții în conformitate cu standardele și bunele practici europene.

Dacă deciziile privind achizițiile publice sunt motivate din punct de vedere politic, atunci proiectele devin mai puțin performante. [1]

Chiar și după ce investiția a fost pusă în exploatare, realizarea de proiecte publice eficiente sau de infrastructură publică va necesita o capacitate de gestionare a operațiunilor și de mentenanță, capabilă să aplice măsuri de reglementare care să faciliteze principiile unei piețe competitive. [4]

Noile abordări în ceea ce privește exemplele de bune practici relevante au fost promovate în state precum Marea Britanie și Australia, care au reușit să consolideze procesele de evaluare, decizie, implementare și gestionare a proiectelor și mai ales să le depolitizeze. [1]

Marea Britanie a adoptat un cadru legislativ ce a permis crearea unei Comisii de Planificare a Infrastructurii (IPC), astfel asigurând transparentizarea sistemelor de infrastructură de importanță națională. Fiecare autoritate publică centrală (din diferite domenii cum ar fi: energia, aviația, transportul rutier și feroviar, apa și canalizarea) a avut obligația de a stabili o declarație de politică națională, în care să detalieze prioritățile în materie de infrastructură. Prin această abordare decizia de acceptare și continuare a unui proiect este luată în mod independent de IPC, ea fiind fundamentată într-un cadru coerent și planificat corespunzător.

Australia a înființat departamentul cu denumirea “Infrastructura Australia”, a cărui responsabilitate principală este de a evalua prioritățile în materie de infrastructură, în mod

independent de autoritățile naționale. Scopul a fost acela de a obține o imagine mai clară a proiectelor care au avut cea mai mare valoare financiară în raport cu prioritățile naționale privind infrastructura. Rolul departamentului “Infrastructura Australia era să “revizuiască și să ofere consultanță cu privire la măsurile de îmbunătățire a armonizării politicilor și a regimurilor de reglementare care facilitează dezvoltarea infrastructurii, precum și identificarea barierelor sau a obstacolelor din calea investițiilor în infrastructura semnificativă la nivel național”. [5] De asemenea, s-a prevăzut efectuarea de audituri periodice privind starea infrastructurii existente, clarificarea situației în care s-au produs blocaje critice de infrastructură și formularea unei liste prioritare de proiecte demne de luat în considerare pentru investiții. O unitate importantă a ora șelor a fost înființată și în biroul coordonatorului infrastructurii pentru a ține seama de nevoile infrastructurii urbane. [1]

Cele patru elemente cheie ale abordării prezentate sunt: crearea unui organism separat de guvernele și ministerele de stat pentru a oferi o evaluare independentă a valorilor financiare ale proiectelor; prioritizarea implementării proiectelor, în funcție de disponibilitatea finanțării; furnizarea unei perspective naționale privind prioritățile infrastructurii; și capacitatea programului de a “depăși și orice tendință de creștere a cheltuielilor publice pe baza doar a unui set limitat de opțiuni de investiții.” [4]

Transparentizarea proiectelor de investiții în România este realizată din perspectiva asigurării cerințelor minimale prevăzute în cadrul legislativ cu privire la liberal acces la informațiile publice. Aceasta presupune publicarea periodică a unor informații cu caracter general precum și oferirea, în cazul unor solicitări, a setului de elemente descriptive ale proiectului.

În principiu, un diagnostic corect și obiectiv asupra proiectelor de investiții ar permite reformelor să se concentreze asupra managementului deficitar și resursele tehnice pentru acțiunile corective, caz în care acestea vor genera un impact și mai mare. [3]

Abordarea transparenței din această perspectivă presupune un cadru instituțional clar definit, recunoașterea rolului instituțiilor, al capacității și al motivațiilor investitorilor publici și privați.

Integritatea și transparența reprezintă caracteristici dificil de măsurat și evaluat în cadrul proiectelor de investiții publice. Cu toate acestea ele pot oferi informații importante din perspectiva oportunităților, a protecției împotriva unor fenomene de corupție sau practice neloiale în utilizarea bugetelor. Chiar dacă un astfel de efort este foarte mare, el trebuie să devină un instrument operațional în activitatea organizațiilor publice. [6]

Necesitatea procesului de transparentizare în managementul investițiilor publice este argumentată și prin tipologia efectelor identificate. În baza cercetărilor efectuate am identificat categoriile principale și entitățile asupra cărora acționează aceste efecte. Sinteza acestor elemente este prezentată în figura 1.

Într-o primă categorie am identificat efectele directe asupra beneficiarului / proprietarului investiției publice.

Dat fiind faptul că punctul de plecare al proiectului este reprezentat de un sistem de nevoi al organizației, principalul efect al transparentizării va fi legat de comunicarea modului în care rezultatele proiectului contribuie la eliminarea sau limitarea sistemului de nevoi, încă din faza de analiză și până la cuantificarea rezultatelor.

Îmbunătățirea imaginii de ansamblu a beneficiarului public reflectă o categorie de efecte directe materializate în: creșterea notorietății pe plan local și regional, evidențierea preocupării constante pentru problemele comunității și implicare în realizarea lor, existența unei capacități instituționale adecvate pentru realizarea proiectelor.

De asemenea, un alt efect al procesului este reprezentat de capacitatea de planificare strategică și operațională în contextul evoluției la nivel de comunitate și mediu economico-social pe termen mediu și lung.

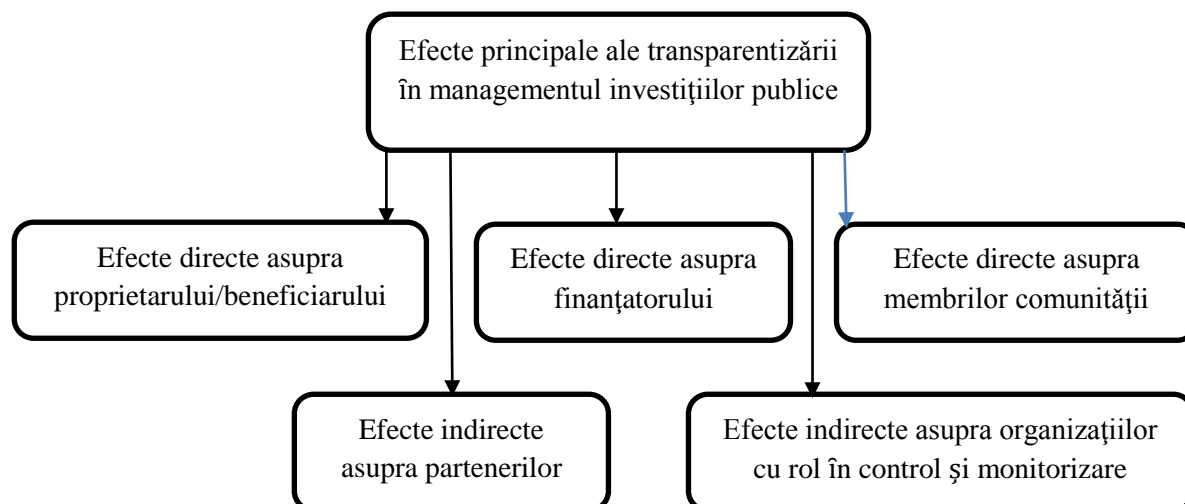


Figura 1. Identificarea tipologică a efectelor procesului de transparentizare în managementul investițiilor publice

A doua categorie de efecte directe, identificată în ansamblul cercetărilor efectuate vizează finanțatorul investiției, fie că acesta este strict public național (autoritate publică centrală), fie instituție de finanțare în sistem rambursabil (bancă) sau nerambursabil (minister de specialitate, autoritate de management), fie rezultatul unui parteneriat public – privat. Efectele directe asupra acestei categorii de instituții pot fi identificate, după cum urmează:

a) la nivel de autoritate publică centrală, efectele sunt de imagine, de atitudine proactivă pentru probleme comunităților la nivel local, de sprijin instituțional, acolo unde este cazul, de asigurare a unui proces echidistant de alocare a fondurilor limitate, în contextul nevoilor nelimitate ale populației, de creștere a capacității de colectare a nevoilor, într-o manieră obiectivă;

b) la nivel de instituție financiar – bancară efectele de transparentizare au în vedere promovarea imaginii în rândul unor categorii de potențiali clienți, atât la nivelul membrilor comunității, dar și la nivelul autorităților publice partenere. De asemenea, implicarea sistemului rambursabil de finanțare a proiectelor publice asigură o consolidare a parteneriatului cu autoritățile publice locale, bazat pe garanția unor contracte și garanții ferme, respectiv un sistem de riscuri mult diminuat și posibil a fi monitorizat. Tot în categoria efectelor de transparentizare a proceselor intră și promovarea inițiativelor de responsabilitate socială, ce necesită un sistem de recunoaștere și raportare corespunzător unor standarde internaționale;

c) la nivel de instituție de finanțare în sistem nerambursabil, transparentizarea crește semnificativ capacitatea de cointerese și a altor actori similari, prin puterea exemplului. Faptul că anumite entități publice au reușit și performanță în utilizarea fondurilor nerambursabile și mai ales sunt dispuse să asigure transferul cunoștințelor acumulate, reprezintă o garanție a faptului că în viitor capacitatea de atragere a fondurilor va crește.

d) la nivel de partener privat implicat în derularea unei forme de parteneriat pentru proiectele de investiții publice, efectele directe constau în promovarea imaginii organizației, în implicarea în problemele sociale ale comunităților, cu rezultate asupra creșterii numărului de clienți sau consumatori. Este cunoscut faptul că opțiunea clienților pentru o anumită organizație este influențată de implicarea acesteia în probleme de natură socială sau de protecție a mediului. Investitorii privați dispun și să se implice în problemele comunităților prin parteneriate beneficiază și de un nivel de toleranță mai mare din partea clienților, în sensul acceptării unor eventuale disfuncționalități, mult mai ușor față de cei care nu se implică.

Efectele directe ale procesului de transparentizare se manifestă și la nivelul membrilor comunității. În contextul creșterii nivelului de informare al acestora, prin utilizarea tehnologiilor ITC, nevoia de informații devine practic o constantă a vieții cotidiene. Satisfacerea acesteia prin

intermediul instrumentelor de transparentizare specifice managementului public al investițiilor are efect direct asupra creșterii încrederii în performanța autorității publice locale și în capacitatea acestora de a implementa proiecte, convergente cu nevoile comunității. Transparentizarea constituie și un instrument de monitorizare și corectare atentă a deciziilor și acțiunilor întreprinse, prin faptul că anumite opinii, generate la nivel de individ sau comunitate, pot fi considerate soluții pentru îmbunătățirea situației sau eliminarea unor necoformități. În multe situații, experiența comunității în rezolvarea unor probleme sau implementarea unor proiecte poate aduce un plus de valoare mai mare decât colaborarea temporară cu anumiți consultanți.

Un alt efect al transparentizării asupra comunității este asigurat de consolidarea capacității de implicare a membrilor comunității în rezolvarea problemelor complexe. Faptul că oamenii sunt informați și există instrumente prin care opiniile acestora sunt colectate, prelucrate și dacă este cazul operaționalizate, generează un efect de multiplicare a încrederii reciproce și de acumulare a unui capital de imagine corespunzător.

În categoria efectelor indirecte am identificat în primul rând pe cele asumate la nivel de parteneri ai autorităților publice locale, fie că acestea sunt entități similare, asociații profesionale, organizații nonguvernamentale etc. Faptul că rezultatele inițiativelor de investiții sunt promovate și diseminate corespunzător, cu aspectele pozitive și cele negative, constituie o garanție suplimentară de asumare reciprocă. Partenerii în acest fel și cresc reciproc nivelul de încredere, folosesc în comun experiența acumulată și generează efecte sinergice la nivel de proiecte.

Nu în ultimul rând, cercetarea a evidențiat și efectele indirecte asupra instituțiilor cu rol în monitorizarea și controlul activităților legate de proiecte. Transparentizarea se reflectă într-un ansamblu de facilități suplimentare privind timpul aferent efectuării acțiunilor și costurile aferente. Monitorizarea este realizată în acest sens mult mai facil pe baza rapoartelor de transparentizare elaborate de autoritățile publice. Menționăm faptul că publicitatea și promovarea proiectului, considerate acțiuni obligatorii prin contractele de finanțare, reprezintă doar părți componente ale procesului de transparentizare. Ansamblul inițiativelor de transparentizare trebuie armonizat în acest sens cu cerințele tuturor părților interesate, într-o manieră convergentă, capabilă să furnizeze cele mai bune rezultate și efecte ale proiectelor de investiții publice realizate.

CONCLUZII

Prezenta cercetare identifică principalele efecte ale procesului de transparentizare în managementul investițiilor publice, grupate în categoria celor directe și indirecte, dar și în funcție de entitatea asupra căreia aceasta activează. În mod evident, diversitatea efectelor poate fi una mult mai mare, dar în cadrul analizei efectuate ne-am referit la proiectele publice de investiții clasice, cum sunt cele din domeniul infrastructură rutieră, alimentare cu apă și canalizare, proiectele dedicate anumitor categorii sociale sau cele din sfera reabilitărilor. Aceasta reprezintă în fapt și o limitare a prezentei cercetări, prin prisma faptului că nu pot fi acoperite toate categoriile de proiecte. De asemenea, analiza a evidențiat faptul că alegerea și utilizarea instrumentelor de transparentizare reprezintă o etapă decisivă pentru performanța proiectului și modul în care aceasta este percepută. Soluția în acest caz poate consta în profesionalizarea resurselor umane responsabile cu acest proces dar și asigurarea resurselor corespunzătoare, pentru accesul la metodologii și instrumente adecvate. Întreg acest ansamblu de resurse necesită o abordare strategică, convergentă în raport cu scopul și obiectivele asumate prin proiect și cele ale organizației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. United Nations New York and Geneva, (2009), *The role of public investment in social and economic development, Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument?*, consultat la data de 5 iulie 2017, disponibil la adresa: http://unctad.org/en/Docs/webdiae20091_en.pdf
2. Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. and Papageorgiou, C., (2011). *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, International Monetary Fund, J Econ Growth (2012) 17,

- pp. 235–266, consultat în data de 7 iulie 2017, disponibil la adresa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10887-012-9078-5>
3. Rajaram A., Minh Le T., Kaiser K., Kim Jay-Hyung, Frank J. (2014). *The Power of Public Investment Management, Transforming Resources into Assets for Growth*, The Publishing and Knowledge Division, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, ISBN (electronic): 978-1-4648-0317-8, disponibil la adresa: <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0316-1>
 4. Sutherland D et al. (2009). Infrastructure investment: links to growth and the role of public policies. Economics Department Working Paper No. 686 ECO/WKP(2009)27
 5. Infrastructure Australia (2009). Accesat în data de 8 mai 2017, disponibil la adresa: <http://www.infrastructureaustralia.gov.au/>
 6. Transparency International, Organization for Security and Co-operation in Europe (2012), *Promoting Transparency and Accountability in Public Institutions*, Ed. Polyesterday Digital Imaging. ISBN 978-608-4630-43-2