

CHALLENGES IN ENSURING TRANSPARENCY IN PUBLIC INVESTMENT PROJECTS

¹PhD Student, Cristina DIMA, ²Professor, PhD, Razvan Catalin DOBREA, ³PhD, Assoc. Professor, Corneliu GUTU

^{1,2}Academia de Studii Economice din București – Piața Romană 6, București. Tel.+4021319.19.00 <http://www.ase.ro>
³Academia de Studii Economice a Moldovei Republica Moldova, Chișinău, Bănulescu Bodoni, 61
Telefon: +373 22 22 41 28; web-site: www.ase.md

Abstract

The management of public investment projects represents a complex process at the community level, carried out in a coherent and integrated strategic and operational perspective. The foundation of public investment decisions and their acceptance at individual and community level is dependent on how transparency and objectivity are ensured. The dynamics of change in the economic and social environment generates new challenges for all involved actors in terms of transparency and the way it is ensured throughout the life cycle of the project.

The paper identifies the main issues in ensuring the transparency necessary for public investments the possible solutions to be adopted, associated with the generated impact as well as the challenges to which these solutions have to respond in a national and European context

Key words: investments management, public investment, transparency

JEL CLASSIFICATION: R0

Introducere. Dezvoltarea integrată a comunităților reprezintă o preocupare constantă la nivelul sistemelor economice care își propun standarde ridicate în planul calității vieții la nivel de individ și organizații. Contextul actual de dezvoltare prezintă provocări majore pentru toate entitățile implicate prin prisma proceselor de atragere, utilizare și exploatare a resurselor financiare, umane, materiale și informaționale.

Derulate inițial într-o abordare clasică, individualizată, procesele investiționale, considerate suportul principal al dezvoltării economice, au generat efecte cu impact limitat asupra celor implicați, atât pe durata de implementare cât și pe cea de exploatare.

Standardele de performanță planificate pentru dezvoltarea integrată a comunităților necesită noi abordări ale managementului proiectelor de investiții publice, care să țină seama de ansamblul nevoilor din ce în ce mai diversificate dar și creșterea considerabilă a costurilor resurselor.

Investițiile publice asigură suportul principal pentru furnizarea serviciilor la nivel de comunitate, având un rol major în creșterea nivelului de performanță prin conexiunea oportunităților economice, la nivel de individ și organizații.

Pentru a răspunde noilor provocări în planul asigurării performanței, proiectele de investiții publice necesită o gestionare corectă și un nivel de transparență adecvat în planul atragerii, alocării și utilizării tuturor resurselor. Investițiile publice reprezintă o formă potențială de creștere a cheltuielilor la nivel comunitate, iar gradul ridicat de subiectivitate în implementarea unei proiect poate să diminueze încrederea, să determine consumul ineficient de resurse și să limiteze oportunitățile de creștere economică.

Analiza literaturii de specialitate. Investițiile publice reprezintă cheltuieli de capital, cheltuieli materiale și cheltuieli pentru cercetare-dezvoltare, finanțate integral sau partial din bugetul de stat, bugetele locale, fonduri special constituite sau credite externe garantate sau contractate direct de stat în vederea realizării unor obiective sau lucrări de construcții, dotări, modernizări sau prestării de servicii cu condiția ca ele să fie de interes publice. [1] Realizarea acestora, indiferent de forma concretă necesită un management adecvat, bazat pe o abordare

integrată, inovativă care să valorifice potențialul local și regional, în contextul priorităților europene.

Din analiza cadru legislativ național [2] și a literaturii de specialitate [3], [4] în domeniul proiectelor de investiții publice, am identificat un ansamblu de caracteristici, între care cele mai relevante le considerăm:

- proiectele de investiții publice prezintă un caracter ridicat de unicitate și complexitate, fiind frecvent înregistrate depășiri ale cheltuielilor bugetare, concretizate ulterior în riscuri financiare;
- cheltuielile cu proiectele de investiții publice necesită durate mari de realizare și costuri semnificative, fapt ce generează dificultăți în procesul de planificare bugetară și totodată creează condiționalități pe termen mediu și lung;
- decalajul între momentul înregistrării cheltuielilor și cel al beneficiilor în cadrul proiectelor de investiții publice este relativ mare, fapt ce determină apariția unui fenomen de reticență în procesul decizional;
- schimbările permanente în strategiile economice și alternanța politică generează dificultăți în prioritizarea proiectelor precum și în asigurarea continuității în finanțarea investițiilor publice;
- creșterea presiunilor demografice, economice și a exigențelor comunităților - în principal în mediul urban – au determinat apariția unor procese de agresiune asupra mediului natural, implicit prin proiecte de investiții, fapt ce necesită completarea sistemului decizional și cu alte criterii orientate pe protecția și conservarea mediului. [5]

Conform raportului OECD [6] am identificat și analizat principalele trei provocări pentru coordonarea investițiilor publice și a impactului generat de acestea, pe mai multe niveluri, după cum urmează:

1. Provocări de coordonare: coordonarea transectorială, jurisdicțională și interinstituțională este necesară, dar dificil de concretizat pe componenta operațională. Suplimentar, numărul și conexiunile actorilor implicați în investițiile publice este foarte mare iar din acest motiv este posibil ca interesele lor să nu fie întotdeauna convergente.
2. Provocări privind capacitatea instituțională: în cazul în care capacitatea de elaborare și implementare a strategiilor este limitată, politicile de investiții potențial nu reușesc să își atingă obiectivele. Experiența perioadelor de programare financiară anterioare a dovedit că volumul investițiilor publice și rezultatele așteptate sunt dependente de calitatea și pregătirea resurselor umane precum și a metodologiilor de management utilizate, la nivel local sau regional.
3. Provocări ale cadrului legislativ: bunele practici în ceea ce privește bugetarea, achizițiile și calitatea în reglementare sunt parte integrantă a investițiilor de succes, dar nu întotdeauna implementate și utilizate pe toate nivelurile sistemului administrativ.

Indiferent de natura instituțională, marea majoritate a țărilor se confruntă cu aceste provocări, motivate de gradul ridicat de dependență reciprocă între nivelurile de administrare pentru investițiile publice, în perspectiva unor obiective de performanță din ce în ce mai ridicate.

În contextul acestor provocări, calitatea procesului decizional în managementul proiectelor de investiții publice este dependentă și de modul în care se asigură transparența și comunicarea acestora față de toți cei interesați.

Cadrul legislativ existent, respectiv Legea 544/2001, actualizată 2016 [7], privind liberul acces la informațiile de interes public a constituit un prim demers în procesul de transparentizare a deciziilor în managementul public al investițiilor. Acesta definește categoriile de instituții publice supuse prevederilor, modul în care se organizează accesul liber la informații, drepturile și obligațiile asociate persoanelor care au dreptul la informații, precum și sancțiunile prevăzute în caz de nerespectare.

Deficiențele intervenite în managementul investițiilor publice din perspectiva transparentizării, au determinat autoritățile publice centrale, prin intermediul Ministerului Finanțelor Publice, să creeze diferite sisteme informatice, precum Sistemul Național de Raportare [8], în cadrul căruia entitățile publice sunt obligate să completeze informațiile relevante, conform

standardelor financiar – contabile. Utilitatea acestor sisteme s-a dovedit din perspectiva monitorizării și controlului la nivelul respectării cadrului legislativ și mai puțin în raport cu utilizatorii, beneficiarii sau alte categorii interesate.

Recunoașterea problemelor de transparentizare în managementul investițiilor publice a determinat preocupări și la nivelul organizațiilor și instituțiilor internaționale care au formulat cerințe privind definirea unui cadru comun de asigurare a performanței în condiții de obiectivitate. [9]

Identificarea unor soluții pentru optimizarea proceselor de transparentizare a deciziilor în managementul investițiilor publice a constituit tema de cercetare a prezentei lucrări, al cărui obiectiv principal a fost de a proiecta o succesiune de etape posibil a fi aplicată din punct de vedere legal și operațional în cadrul entităților publice, inițiatore de proiecte de investiții.

Ansamblul etapelor propuse pentru creșterea transparenței procesului decizional în managementul investițiilor publice

Din ce în ce mai mult, performanța proiectelor de investiții este influențată și de modul în care se asigură nivelul de transparență pe toată durata de viață, fiind incluse aici etapele de inițiere, decizie, implementare, exploatare sau post exploatare.

Atingerea obiectivului de cercetare propus pentru lucrare a avut ca punct de plecare necesitatea unei abordări integrate, în contextul respectării cadrului legislativ și a posibilităților reale de aplicat în cadrul diferitelor entități, implicate în proiectele de investiții publice.

În contextul provocărilor și necesităților existente la nivelul celor interesați, pentru asigurarea unui nivel de transparentizare în managementul investițiilor am propus o succesiune de etape a căror structură este sintetizată în figura nr. 1.

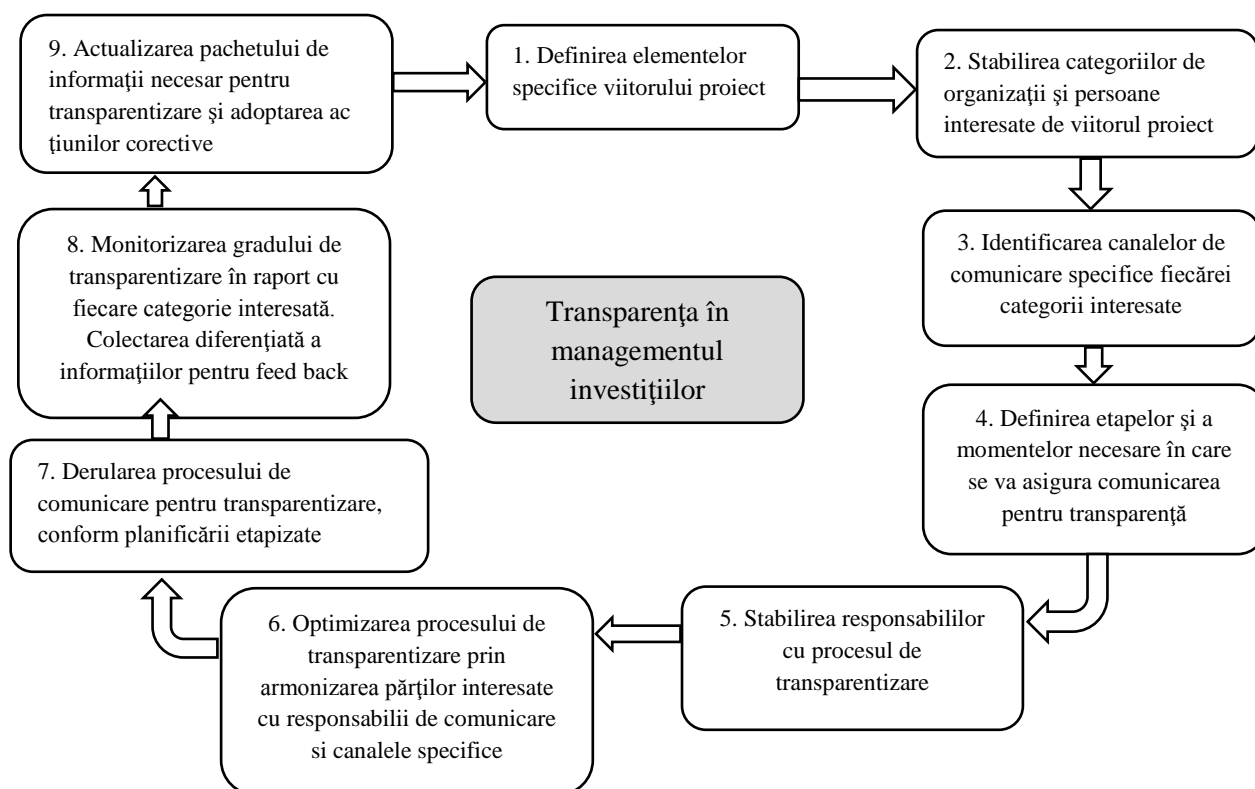


Figura 1. Succesiunea etapelor propuse pentru asigurarea transparenței proceselor decizionale

Prima etapă presupune definirea ansamblului de informații necesar a fi comunicate în procesul de transparentizare, în raport cu fiecare fază a proiectului și planificarea modului în care acestea vor fi colectate, validate, distribuite și monitorizate. Considerate cu relevanță pot fi:

valoarea totală a proiectului, sursele de finanțare, problema asupra căreia se intervine, impactul estimat, sinteza elementelor de natură tehnică sau socială, partenerii implicați.

A doua etapă specifică procesului de transparentizare are în vedere identificarea categoriilor de instituții sau persoane interesate de viitorul proiect. Acuratețea recunoașterii interesului și includerea în lista potențială reprezintă responsabilitatea beneficiarului și a echipei de management a acestuia. Ignorarea unor entități poate determina o atitudine opozabilă ulterior în fazele proiectului, iar extinderea nejustificată a listei poate genera costuri suplimentare. Partenerii sociali, ONG-urile, asociațiile profesionale pe domeniul protecției mediului sau pe alte domenii de activitate trebuie tratate corespunzător, în vederea compatibilizării intereselor acestora cu scopul și obiectivele viitorului proiect.

Alegerea canalelor de comunicare pentru asigurarea transparenței trebuie realizată conform obiectivelor proprietarului și ale proiectului, particularităților părților interesate, alternativelor disponibile și bugetelor alocate. Formele de comunicare, cel mai frecvent utilizate, au în vedere: publicitatea scrisă, organizarea de evenimente dedicate (conferințe, consultări publice etc.), mass-media, comunicarea directă verbală și nonverbală cu părțile interesate. Opțiunea clasică are în vedere fie alegerea unui canal de comunicare sau diferențierea canalelor în funcție de entitățile implicate.

Planificarea procesului de transparentizare în managementul investițiilor publice trebuie corelată cu succesiunea etapelor proiectului, precum și cu nivelul de interes al celor interesați. Frecvența de transmitere și volumul informațiilor transmise, precum și capacitatea, respectiv disponibilitatea de a suplimenta informațiile reprezintă elementele cheie ale etapei.

Responsabilitatea întregului proces trebuie stabilită corespunzător destinatarilor, canalelor selectate, dar și disponibilităților la nivel de echipă sau beneficiar. Opțiunile pot avea în vedere persoane, entități (departamente specializate) sau chiar terțe părți. Atribuirea responsabilității trebuie realizată în conformitate cu obiectivele stabilite și reglementată statutar prin documente (atribuții, responsabilități, categorii de informații transmise, surse de documentare).

Optimizarea procesului de transparentizare are în vedere armonizarea proceselor și resurselor implicate în dimensiunea temporală specifică. Monitorizarea posibilelor disfuncționalități în ansamblul conexiunilor stabilite din perspectiva transferului, a codificării și înțelegerii mesajelor trebuie realizată corespunzător, dar și în concordanță cu posibilitatea apariției progresive a unor noi părți interesate sau eliminarea altora.

Desfășurarea efectivă a procesului, organizarea evenimentelor și a tuturor activităților propuse reprezintă etapa de implicare majoră a responsabililor și resurselor aferente. Monitorizarea acestora trebuie realizată în conformitate cu necesitatea colectării feed-back-ului, respectiv a informațiilor ce implică actualizarea corespunzătoare, a evitării unor blocaje și a verificării modului în care întregul proces se caracterizează prin eficiență și eficacitate.

CONCLUZII

Rezultatele întregului demers de transparentizare aplicat în managementul investițiilor pot avea în vedere, pe de o parte asigurarea unui proces de realizare a proiectului, cu consensul părților interesate, respectiv cu nivel minim de opozabilitate, iar pe de altă parte identificarea unor posibile probleme sesizate de către entitățile implicate și care pot fi optimizate corespunzător în timp util.

Problematika transparentizării proceselor investiționale trebuie analizată în contextul creșterii semnificative a numărului de proiecte, cu valori mari și foarte mari, dar care implică și un număr extins de entități pe toată durata de viață, fiecare dintre acestea cu propriile interese și obiective. Cu atât mai mult, proiectele publice, finanțate din bugetele locale și centrale, necesită o abordare pragmatică în planul transparentizării deciziilor specifice și a transmiterii informațiilor necesare tuturor celor potențiali interesați.

În contextul planificării multianuale a proiectelor de investiții, dar și a schimbărilor frecvente din punct de vedere politic, strategic și operațional, considerăm ca fiind o alternativă proiectarea și implementarea unor sisteme informatice adecvate, sau chiar interconectarea respectiv

adaptarea celor existente, capabilă să stocheze informațiile și să le transmită stratificat, tuturor celor interesați. Utilitatea soluției propuse are la bază argumentele legate de posibilitățile de stocare a informațiilor, de cunoaștere și consultare a datelor cu caracter istoric, de posibilitatea de consultare în timp real a situației existente, de asigurare a facilităților privind diseminarea bunelor practice și a lecțiilor învățate și nu în ultimul rând de facilitarea consultării de către toți cei interesați a modului de fundamentare a investițiilor și procedurilor prin care sumele alocate sunt cheltuite.

Nevoia de transparentizare în managementul investițiilor, cu precădere în sectorul public, reprezintă, în același timp și o cerință de aliniere la standardele internaționale privind informarea tuturor celor interesați. O parte dintre acestea sunt prevăzute în Convenția Consiliului Europei privind accesul la informațiile publice, la care România trebuie să se alinieze pe termen scurt și mediu.

Primele demersuri în acest sens au fost inițiate la nivelul Comisiei Europene prin crearea și operationalizarea a doua platforme dedicate, prima denumită Portalul European pentru Proiecte de Investiții [10] dedicat entităților care doresc să valorifice oportunități de investiții în domenii precum eficiența energetică, transporturile, serviciile de sănătate, energia din surse regenerabile, infrastructura de bandă largă sau finanțarea IMM-urilor, cu respectarea pragului minimal al valorii investiției de 1 milion Euro.

A doua platforma dedicată transparenței investițiilor este Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH) [11], realizată ca un parteneriat între Comisia Europeană și Banca Europeană de Investiții, și proiectată ca punct unic pentru o gamă variată de servicii de consultanță și asistență tehnică pentru beneficiarii publici sau privați, oferită de experți de nivel înalt. Rolul acesteia este de a disemina expertiza/experiența între beneficiari și alte instituții, precum și de a fi un instrument ce vine în sprijinul nevoii de a extinde serviciile de asistență tehnică pentru beneficiari publici.

Limitele cercetării dezvoltate prin articol au în vedere au în vedere o posibilă selecție a proiectelor, care pot fi supuse procesului de transparentizare din punct de vedere al valorilor financiare, al categoriilor de inițiatori care pot derula procese de transparentizare și al posibilităților din punct de vedere financiar, tehnic și operational de implementare al unui astfel de proces.

Întreg demersul de creștere a nivelului de transparentizare în managementul investițiilor este argumentat de ipoteza conform căreia creșterea performanței proceselor este dependentă de proiectarea și implementarea unui sistem de monitorizare multidimensional, cel puțin din punct de vedere al eficienței tehnice, economice, ecologice și sociale.

Sistemul informatic propus va avea un rol prioritar și în coordonarea investițiilor publice la diferite niveluri de guvernare și politici, prin crearea complementarităților în toate sectoarele politice, pe verticală între nivelurile de guvernare și pe orizontală între autoritățile locale și regionale pentru a spori eficacitatea investițiilor publice.

O direcție importantă de continuare a cercetărilor poate avea în vedere completarea etapelor propuse cu alte elemente specifice, cum sunt termenele asociate, instrumentele și documentația asociată împreună cu un sistem de responsabilități.

Contribuția majoră a procesului de transparentizare este legată de promovarea procesului de învățare a politicilor la toate nivelurile de guvernare pentru a stimula condițiile pentru investiții eficiente și pentru a promova o îmbunătățire continuă în selecția strategică a investițiilor, în execuția și monitorizarea acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Ministerul Finanțelor Publice (2017). Legea Finanțelor Publice nr. 500 / 2002, actualizată 2017. Consultată la data de 20 iunie 2017 la adresa: <https://lege5.ro/Gratuit/geydsnjzgu/legea-nr-500-2002-privind-finantele-publice17>
2. Guvernul României (2016). Hotărârea nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice. Consultată în iulie 2017 la adresa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/185166>
3. Vasilescu, I., Cicea, C., Dobrea, R., C., Bușu, C., Gheorghe, A., (2009). *Managementul investițiilor*. Editura Eficon Press, București, 2009

4. International Monetary Fund, Making Public Investment more Efficient, Washington D.C., 2015, disponibil la adresa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>
5. Peptenatu, D., Pintilii, R., Cepoiu, L., Drăghici, C. (2009). Polycentric development strategy – an efficient instrument in administrative decentralization. *Revista Română de Geografie Politică*. XI(2), 99-111.
6. Allain-Dupré, D. (2011), “Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/05, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>
7. Parlamentul României (2016). Legea 544/2001, actualizată 2016, privind liberul acces la informațiile de interes public, disponibilă la adresa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/31413>
8. Ministerul Finanțelor Publice. (2017). *Sistemul Național de Raportare Forexebug*, consultat la data de 5 mai 2017, la adresa: <https://forexebug.wordpress.com/home/>
9. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*. Disponibil la adresa: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>
10. Comisia Europeană. (n.d.). *Portalul european pentru proiecte de investiții (PEPI)*, consultat la data de 20 iunie 2017, la adresa: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/ro/index.html>
11. Comisia Europeană & Banca Europeană de Investiții (n.d.). European Investment Advisory Hub, consultat la data de 10 iulie 2017, la adresa: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>